

Nos. 246-247
Avril-Décembre 1948

Société Fouad I^{er} d'Economie Politique,
de Statistique et de Législation

CRITIQUE POLITICO-JURIDIQUE
DE LA
CHARTRE DES NATIONS-UNIES

(suivie d'un essai de réorganisation de la communauté internationale)

PAR

MICHEL CHRISTOPHIDES

Docteur en Droit



IMPRIMERIE NATIONALE, LE CÂTRE
1949

Prix P.T. 40



Nos. 246-247
Avril-Décembre 1948

Société Fouad I^{er} d'Economie Politique,
de Statistique et de Législation

CRITIQUE POLITICO-JURIDIQUE
DE LA
CHARTRE DES NATIONS-UNIES

(suivi d'un essai de réorganisation de la communauté internationale)

PAR
MICHEL CHRISTOPHIDES

Docteur en Droit



IMPRIMERIE NATIONALE, LE CAIRE
1949

Prix P.T. 40



CRITIQUE POLITICO-JURIDIQUE
DE LA
CHARTRE DES NATIONS-UNIES

A la mémoire de ma mère.

AVANT-PROPOS

■ En temps de guerre, la première et dernière pensée des belligérants se résume en ces mots : la Victoire et la Paix. Et quand enfin cette dernière survient, la grande préoccupation est avant tout de la consolider et d'écarter les menaces qui pèsent sur elle. C'est à ce moment qu'il faudra ouvrir les yeux et éviter les erreurs du passé.

La grande Tourmente de 1939 vient de prendre fin et les délégations de presque toutes les nations du Monde ⁽¹⁾, composées d'éminents internationalistes, d'hommes d'État et diplomates renommés, se réunirent à San Francisco pour poser les fondements de la nouvelle communauté internationale.

Immédiatement nous nous demandons : est-ce que leur travail, comparé à celui des hommes d'État de 1919, constitue vraiment un progrès ? A-t-on enfin franchi la dernière étape de la civilisation humaine, la constitution d'une Communauté Internationale ?

Les hommes d'État de 1814 en se réunissant à Vienne pour réorganiser la Société Internationale avaient pour mot d'ordre "Restauration". Ils avaient confiance en l'Ancien Régime Européen et voulaient purement et simplement le restaurer. Mais comme nous dit l'éminent Professeur MOWAT ⁽²⁾, "c'est une restauration avec une grande dose d'amélioration". Un grand nombre des règles posées en 1814 durent encore ; — citons comme exemple la hiérarchie des agents diplomatiques, les règles internationales du commerce maritime, etc., etc.

Il est vrai que l'amélioration de l'état de choses antérieur pouvait être beaucoup plus grande, mais malgré cela l'œuvre des hommes d'État de 1814 dura jusqu'à 1869, dotant ainsi l'Europe d'un demi-siècle de paix.

Les hommes d'État de 1919 en se réunissant à Paris pour réorganiser la communauté internationale après l'effroyable épreuve de 1914 avaient pour mot d'ordre "Universalisme" — introduction des nouveaux principes, suppression totale de l'Ancien Régime. — Le

(1) Sauf les vaincus et certains États neutres. Les nations suivantes ont été représentées à San Francisco (voir la fin du Livre).

(2) MOWAT : *History of European Diplomacy*, p. 5, "It was restoration with a good deal of improvement."

Président WILSON arrive à Paris avec ses quatorze points, ses quatorze innovations comme disait Clémenceau, et de leur œuvre naquit la Société des Nations; mais malheureusement elle n'a pu durer que 25 ans.

Pourquoi cet échec par rapport à leurs ancêtres de 1814? C'est justement parce que les hommes de 1919 ont trop innové, parce qu'ils introduisaient des principes dans lesquels eux-mêmes ne croyaient pas; et quand on perd la confiance de son œuvre, cette œuvre est condamnée d'avance. En matière sociale dit l'éminent professeur du Droit pénal international DONNEDIEU DE VARENNES, "on doit procéder par petites étapes, on passe du national au régional et puis à l'international".

En lisant la Charte de San Francisco, certaines gens ont pu se demander si les hommes d'État de 1945 ne faisaient que copier ceux de 1919. Oui, à San Francisco, les hommes d'État instruits par le passé ont évité d'innover autant que possible. Ils ont simplement voulu reprendre les principes de 1919 en leur donnant des bases plus solides.

Notre tâche donc consistera à comparer l'œuvre de San Francisco à celle de Paris, faire ressortir les nouveaux principes du droit international, examiner pourquoi on a évité d'innover à San Francisco, si l'œuvre de 1919 a été continuée ou détruite, dans quelle mesure les lacunes de la Société des Nations ont été comblées et sur chaque question exprimer notre opinion personnelle et notre façon de concevoir la Communauté Internationale.

Nous n'ignorons pas les difficultés que nous rencontrerons dans l'examen du problème si délicat que nous nous proposons de traiter. Cela ne saurait toutefois nous décourager dans notre tâche, si modeste que soit la mesure de notre contribution à la cause de la Paix.

INTRODUCTION — HISTORIQUE

Nous commençons notre étude par un bref historique de l'évolution de l'idée de l'organisation internationale parce que, d'une part la Charte de San Francisco est le fruit de cette évolution, et d'autre part, comme l'a fait si justement remarquer l'historien M. Ho. DRAULT : " l'histoire du passé est nécessaire à l'intelligence du présent ".

Nous retracerons l'évolution des idées relatives à cette question des origines de la société humaine jusqu'à l'époque contemporaine. Nous passerons en revue les idées des plus illustres humanitaires pacifistes et internationalistes qui ont défendu la cause de la Paix.

En examinant de quelle manière, à travers les siècles, la paix a été pratiquement organisée, nous démontrerons qu'il s'agit simplement d'une évolution apparente et non pas d'une véritable évolution de la conception de l'organisation de la communauté internationale. Le problème de la paix intéresse l'homme depuis l'âge de pierre et l'intéressera certainement jusqu'à la fin de l'humanité. Mais, contrairement à ce qui se passe dans les autres domaines d'activité scientifique de l'homme, nous constatons ici que, malgré les grands efforts déployés, le problème de l'organisation internationale n'est pas encore résolu. Est-il vraiment si difficile à résoudre ? Certainement non. Tout simplement l'homme n'a pas voulu le résoudre. Ce sont toujours les mêmes idées fondamentales qui sont reprises à chaque époque et autour desquelles on élabore un système d'organisation internationale qui ne diffère pas beaucoup des systèmes précédents. De sorte que les systèmes d'organisation internationale de la S.D.N. et de l'O.N.U. ne diffèrent pas beaucoup de celui imaginé par Confucius.

*.

SECTION I.—*Evolution des idées*

A une époque où, en Occident, il n'existait pas trace d'organisation internationale, un des grands philosophes chinois, KONG KIOW (CONFUCIUS) concevait l'idée d'une Société des Nations : c'est à lui qu'il faut attribuer la paternité première de ce grand idéal.

D'après le célèbre philosophe chinois, " le parfait système de droit des gens est de constituer une association internationale. Tous les États qui en deviendraient membres y enverraient des délégués chinois élus parmi les citoyens les plus capables." La grande union qu'il

envisage devra "appliquer d'abord la bonne foi internationale et faire régner la concorde entre États; elle ferait de sorte que la force ne profite pas à l'État privilégié par la nature, et que la notion de bienfaisance soit élargie et qu'on l'applique non seulement aux nationaux, que tout État est porté à aimer exclusivement, mais encore à tous les individus sans distinction. Elle ferait en sorte que tout homme ait ce qu'il lui faut et puisse vivre sans misère. Elle ferait en sorte que tout vieillard ait le nécessaire jusqu'à la fin de ses jours, que tout adulte ait ce qu'il lui faut pour travailler, que tout enfant ait ce qu'il lui faut pour se développer."

Confucius en disant que "... tous les États qui en deviendraient membres...", conçoit la société internationale comme une société uniquement composée d'États; en disant que "l'union appliquera la bonne foi internationale et fera régner la concorde entre les États", considère chaque État membre de cette union comme souverain et indépendant.

Dans le cadre de ces deux idées fondamentales, Confucius élabore son système d'organisation internationale où figurent les belles formules d'organisation économique équitable, d'égalité de toutes les puissances, de solidarité sociale, etc., etc.

À l'époque gréco-romaine, presque tous les philosophes de Platon à Zénon, chef des Stoïciens, en passant par Cicéron et Sénèque, se sont tous élevés contre la guerre à des nuances près.

Pour les Stoïciens, le monde "forme une cité commune, et chacun de nous doit préférer ce qui est utile à tous à ce qui est utile à lui".

Cicéron, moins radical que les Stoïciens, admet la guerre défensive parce qu'il place la Patrie et la Famille au premier plan.

L'humanitarisme de Sénèque est plus prononcé. Pour lui, "...la patrie est cette convexité universelle, dans laquelle se trouvent les mers avec les terres, dans laquelle l'air unit et sépare en même temps les choses humaines et divines..."

Marc-Aurèle, l'empereur philosophe, en disant que "...pour moi, comme Antonin, Rome est ma ville et ma patrie. Comme humain, j'ai le monde pour patrie", n'entend rien sacrifier de sa souveraineté absolue pour le bien de l'humanité.

Mais, malgré ces belles formules de l'unité du genre humain, ni Marc-Aurèle, ni les Stoïciens, ni personne dans le monde antique n'ont la notion de problèmes de politique internationale. Pour eux, le problème est d'ordre humanitaire. La question d'une organisation internationale ne se posait pas.

L'apparition du Christianisme ne change pas de beaucoup les conceptions d'organisation internationale. Les Saints-Pères voyant qu'ils ne pouvaient pas organiser le Monde suivant les préceptes du Christ, voyant qu'ils ne pouvaient pas combattre la guerre de front, ils essayèrent de la combattre indirectement, tout en restant dans les limites des conceptions de leur temps, — souveraineté absolue des seigneurs et rois, la société internationale uniquement composée de ces derniers à l'exclusion de tout autre individu.

Au lieu de prêcher la suppression pure et simple de la guerre — chose impossible —, les Saints Pères essayèrent alors de la moraliser. C'est ici alors que fait son apparition un nouveau principe de droit international: le principe de la légitimité de certaines guerres. Et nous arrivons ainsi en plein Moyen-Age où dominent les grandes figures de Saint Augustin et Saint Thomas d'Aquin.

Pour Saint Augustin, la guerre est la destruction de toute Société bien ordonnée; cependant à ses yeux, certaines guerres demeurent légitimes. Toutefois certains personnages peuvent seulement y recourir: " Le droit de déclarer la guerre, dit le Saint Père, est un attribut de la souveraineté; ce ne sont que les princes qui peuvent faire la guerre, elle est interdite aux particuliers. Certes les sujets doivent tâcher de ne rien faire qui soit contraire aux commandements de Dieu, mais ils doivent obéir aux ordres du prince. Dans ce cas, lui seul est responsable " (1).

Pour Saint Thomas d'Aquin, pour que la guerre soit juste, il faut l'autorité du Prince, une juste cause et une bonne intention (2).

VITTORIA et SUAREZ soutiennent, à des nuances près, les mêmes théories et certains d'entre eux vont encore plus loin en qualifiant la guerre de " Crime " (3).

Bien que, comme nous venons de le dire, jusqu'à présent la question de l'organisation internationale n'ait pas été posée, cependant on peut voir une grande tendance en faveur d'une organisation internationale dans les efforts déployés pour réaliser le rêve antique: la création d'un empire universel. Mais avec l'échec de Charlemagne dans l'entreprise de réaliser cet empire universel échoue aussi cette première tentative d'organisation internationale. Elle a eu pourtant son importance, car elle a inspiré à beaucoup de philosophes des idées pleines de mérite

(1) G. DE LAPRADELLE: *Maîtres et Doctrines du droit de gens*, p. 21.

(2) WILLIAM WHYTE: Il déclare contraire à la loi de Jésus la mise à mort de qui que ce soit.

qui ont eu pour conséquence de faire progresser cette idée d'organisation internationale.

Aux XIII^{es}, XIV^{es} et XV^{es} siècles, nous assistons à un complet évanouissement des idées d'organisation internationale. Le seul but des États est devenu l'expansion extérieure et la consolidation du pouvoir intérieur. Ils entrent en compétition et cette lutte durera cinq siècles. Cependant, dans cette période si confuse, nous trouvons deux projets intéressants d'organisation internationale.

L'un est dû à l'avocat normand PIERRE DUBOIS (1), et l'autre, connu sous le nom de projet GEORGE PODKOLAND, roi de Bohême (?).

Pour PIERRE DUBOIS comme du reste pour la plupart de ses contemporains, la paix est avant tout une paix entre nations chrétiennes. La guerre contre les infidèles est licite et dans certains cas un devoir sacré.

Pour lui, la Paix ne pourra être assurée qu'au moyen d'une fédération sous la direction d'un concile dans laquelle les diverses nations garderaient une indépendance absolue "quoad temporalia". A l'exemple de Dante, il écarte, comme nous le voyons, la monarchie universelle.

C'est le Pape qui convoquera ce concile, et devant lui "les Princes et Prélats doivent jurer solennellement de vouloir observer la paix et les règles de la fédération".

Avocat, spécialiste des procès, DUBOIS, dans les cadres toujours de la souveraineté absolue des États et de la Société internationale conçue en tant que société uniquement composée d'États, élabore un système juridique complet de l'organisation internationale. Il estime que les conflits doivent être résolus par voie d'arbitrage. "...Le Concile doit statuer sur la désignation d'arbitres ecclésiastiques ou autres hommes prudents, experts et fidèles qui, après avoir prêté serment, élisent trois juges parmi les prélats et trois autres pour chacune des parties, tous hommes aisés et de telle condition qu'il soit probable qu'ils ne puissent être corrompus ni par peur, ni par haine, ni autrement ..."

PIERRE DUBOIS a le mérite d'être le premier à avoir prévu un système d'appel en matière d'arbitrages internationaux. En accordant au

(1) Représentant de Caen aux États Généraux de 1302 et 1303.

(2) Mais d'après certains auteurs à un Français, Antoine Malet.

(3) Parmi ses œuvres, deux sont pour nous d'un intérêt capital: "Summa brevis" et "Compendiosa doctrina felici expeditionis et observationis germaniae ac illius regni francorum".

Pape une autorité presque illimitée en matière internationale, le nommant "juge supérieur et souverain", il prévoit l'appel au Souverain Pontife de tout jugement rendu par les arbitres internationaux.

Remarquons que son système d'appel, au point de vue juridique, se concilie très mal avec l'idée de l'arbitrage ; mais portant des conceptions fausses, il ne pouvait qu'aboutir à des contradictions juridiques.

Il prévoit aussi un système des sanctions très intéressant. En disant que "les trouble-peace seront déportés en Orient où ils auront l'occasion de développer leurs capacités militaires contre les infidèles", il prévoit la responsabilité pénale personnelle des dirigeants et chefs militaires. Donc, les principes de Nuremberg ne sont pas si nouveaux qu'on pourrait croire.

A côté de cette responsabilité pénale des dirigeants, DUBOIS développe aussi un système des sanctions économiques, "...le pays récalcitrant sera cerné, toute importation sera prohibée, et ainsi par la faim, plus facilement que par les armes, les insubordonnés seront vaincus".

GEORGE PODEBRAND rédigea son projet de paix sous la forme d'un traité d'alliance et confédération entre les rois et ducs d'Europe.

Partant, lui aussi, de la souveraineté absolue des États et de la conception que la communauté internationale est une communauté d'États, il soutient, à des nuances près, les mêmes idées que DUBOIS : Formation d'une fédération internationale, la guerre licite seulement contre les infidèles, solution des conflits par voie d'arbitrages, sanctions économiques et militaires, assistance mutuelle militaire et pécuniaire ⁽¹⁾.

Le XVI^{ème} siècle n'a pas connu de projets de paix de ce genre ; il a été cependant fertile en grands moralistes qui ont propagé leur haine de la guerre et l'ont condamnée de toutes leurs forces.

Examinons en passant quelques-uns de ces grands moralistes.

DIDEROT ERASME de Rotterdam des Pays-Bas condamne de la manière la plus absolue la guerre : "Nos guerres, écrit-il, ont généralement leur origine dans l'ambition, la colère, la convoitise ou quelque autre maladie... ; même si la guerre doit être considérée comme légitime, on doit l'éviter à cause de ses maux" ⁽²⁾. Il est partisan de l'équilibre

⁽¹⁾ L'art. 4 de son traité dit : "Si, par la faute de l'État attaquant, la paix ne peut être rétablie, les membres de la Fédération viendront en aide à leur associé en l'appuyant pécuniairement." Voilà une première référence à cette assistance pécuniaire que recommandait l'art. 16, al. 2, du pacte de la S.D.N., et même par les art. 41 et 42 de l'O.N.U.

⁽²⁾ Éloge de la folie.

et de l'égalité entre États, équilibre et égalité qui seraient basés sur des conventions conclues en temps de paix : " Les royaumes de grandeur moyenne, dit-il, sont les plus sûrs ".

HUGUES GROTIUS, dans son œuvre, a touché presque tous les points du Droit International ; c'est avec raison qu'on l'appelle : " Le Père du droit des gens ".

Comme il nous eût matériellement impossible, dans cette brève introduction historique, de l'examiner en entier, nous nous bornerons à indiquer brièvement ses idées concernant l'organisation internationale.

Écoutons le célèbre internationaliste : " ... Il serait utile, et en quelque sorte nécessaire, qu'il existât des conférences des Puissances chrétiennes, dans les Assemblées desquelles les délégués de chacune se terminassent par le jugement des autres non intéressées, et que l'on cherchât même le moyen de contraindre les parties de s'accommoder sous des conditions raisonnables ".

De cet exposé, trois points doivent être relevés : (1) Une conférence internationale pour la solution des litiges internationaux ; (2) Constitution des conférences des États ; (3) Institution des sanctions pour assurer l'exécution des décisions.

Ces trois points suffisent amplement pour nous démontrer les idées directrices de GROTIUS : souveraineté absolue et société internationale composée uniquement d'États.

TOMASO CAMPANELLA, savant espagnol de l'Ordre des Dominicains, contrairement aux idées de son époque se déclare partisan d'une monarchie universelle confiée au Pape et au roi d'Espagne (1). CAMPANELLA, se rendant compte que ses spéculations n'étaient que des rêves irréalisables et ne voulant pas être traité d'utopiste par ses contemporains, tout en indiquant les grands avantages de la Monarchie Universelle qui, d'après lui, assure aux peuples une plus grande liberté individuelle et une complète sécurité envers les ennemis de l'étranger, développe une théorie semblable à notre théorie des nationalités, en contradiction flagrante avec son idée de Monarchie Universelle.

L'idée de Monarchie Universelle, avec CAMPANELLA comme dernier avocat, devient une idée du passé, héritage de l'Antiquité et du

(1) Il discute cette question dans une annexe de son " Discours sur la Monarchie espagnole ".

Moyen-Age, et nous rentrons maintenant dans l'ère de la fédération internationale ⁽¹⁾, l'idéal de l'avenir.

Les deux grands apôtres de cette idée sont : EMERIC CRUSÉ ⁽²⁾ et le duc de SULLY ⁽³⁾.

EMERIC CRUSÉ est le premier auteur à avoir admis le principe d'une organisation universelle, où les Etats non chrétiens — Turcs — soient admis. Il est également le premier à avoir étudié l'organisation économique de la Paix. Il condamne la guerre ; toutefois il n'exclut pas le droit de se défendre et recommande aux Princes de recourir à l'arbitrage même pour les plus graves questions, telles que celles qui touchent à la "souveraineté et indépendance de l'Etat".

Nettement antinilitariste, il envisage même la possibilité d'un désarmement général.

D'après son projet de Paix, l'organisation de la Paix réside en une Assemblée qui siégera à Venise et "où tous les souverains auront perpétuellement des ambassadeurs, afin que les différends qui pourraient survenir fussent vidés par le jugement de toute l'assemblée".

Au point de vue commercial et économique, il condamne la douane ; et afin de faciliter le trafic des marchandises, il faudrait arriver à un accord international sur la valeur de la monnaie et à uniformiser les poids et mesures.

Le duc de SULLY, dans son Grand Dessin, envisage la pacification de l'Europe entière ; cette pacification repose sur trois ou quatre idées simples : remaniement territorial ⁽⁴⁾ pour le maintien de l'équilibre entre les Etats européens ; institution d'une paix religieuse entre catholiques et protestants ; entreprise commune de la chrétienté contre les Turcs, et enfin création d'un Conseil des Etats ayant une force armée à sa disposition.

Le duc de SULLY soutient presque les mêmes idées que ses prédécesseurs et contemporains, mais d'une manière plus détaillée et plus constructive.

⁽¹⁾ Nous remarquons que pour tous ces anciens auteurs, le mot "Fédération" n'a pas le sens que nous lui donnons actuellement. Pour eux, une Fédération Internationale est une sorte d'alliance politique sous forme d'"Union d'Etats souverains".

⁽²⁾ CRUSÉ publia son *Nouveau Cyné* en 1623 et vécut de 1590 à 1648. Voir Nya : *Rec. Dr. Int.* 1920, p. 371.

⁽³⁾ Le duc de SULLY fit imprimer les deux premiers volumes de ses *Mémoires* en 1628 Ministre d'Henri IV et contemporain de CRUSÉ. Il naquit en 1569, fut créé duc en 1606 et mourut en 1641.

⁽⁴⁾ Destiné à affaiblir la famille impériale d'Autriche.

Il a consacré vingt ans à élaborer son projet conforme à ses expériences personnelles et aux exigences de son époque⁽¹⁾.

Mais, malheureusement, comme nous le voyons, ni lui ni Cuvier n'ont pu se détacher des conceptions traditionnelles et élaborer un système d'organisation internationale sur de nouvelles bases.

Aucun siècle n'abonde en idées pacifiques comme le XVIII^{ème} et le XIX^{ème} siècle ; les philosophes et les pacifistes les plus éminents ont élaboré des projets de Paix et fourni les idées les plus fécondes.

PASCAL, FÉNELON, ADDISON, MONTESQUIEU, l'abbé de SAINT PIERRE, JÉRÉMIE BENTHAM, JEAN-JACQUES ROUSSEAU, VICTOR HUGO, LAMARTINE et une infinité d'autres philosophes, moralistes et humanitaires avaient abordé le problème de la Paix, élaboré des projets de Paix perpétuelle ; mais celui qui a étudié à fond la manière d'établir une paix perpétuelle est l'éminent philosophe de Königsberg, EMMANUEL KANT.

D'après EMMANUEL KANT⁽²⁾, pour qu'une Paix puisse devenir perpétuelle, il faut : (a) abolir tout traité qui réserverait expressément ou tacitement la possibilité d'une nouvelle guerre. Un traité de paix doit anéantir tout sujet de guerre présente ou future ; autrement, on se trouve en face d'une trêve, d'une simple suspension d'armes et non pas d'un traité de paix ; (b) un Etat grand ou petit ne devra jamais passer au pouvoir d'un autre Etat par échange, achat, donation, car un Etat n'est pas un patrimoine analogue au sol, mais une société d'hommes, libre de disposer d'elle-même ; (c) les armées permanentes doivent disparaître ; (d) l'Emprunt ne doit jamais servir à l'Etat comme soutien de ses intérêts au dehors ; (e) un Etat ne doit pas s'ingérer de force dans l'action constitutionnelle ou le Gouvernement d'un autre Etat ; (f) la Constitution civile de chaque Etat doit être républicaine⁽³⁾ ; (g) le droit public doit être fondé sur une fédération d'Etats libre. Quant à la formation de cette fédération des peuples, KANT est très

(1) Parmi ses idées, nous trouvons aussi celle de la création d'un Etat-Major International pour l'imposition de la volonté de la majorité de l'Assemblée, idée que les hommes de 1919 n'ont pas osé réaliser. L'art. 47 de la Charte des Nations Unies organise un Etat-Major des Grandes Puissances.

(2) KANT : *Principes métaphysiques du droit, suite du projet de paix perpétuelle*, édition Tross, Paris, 1853, publié pour la première fois en 1795.

(3) Précisons tout de suite que pour KANT la forme républicaine est simplement un gouvernement représentatif avec séparation des pouvoirs. Pourvu que ceci se trouve réalisé, peu lui importe qu'il s'agisse d'une monarchie constitutionnelle ou d'une république.

bref. Il estime qu'elle doit commencer avec une grande puissance adoptant une forme de gouvernement républicain et groupant autour d'elle d'autres Etats par une espèce d'attraction.

Les idées de KANT marquent une étape importante dans l'histoire de la doctrine pacifiste pour deux raisons. Il a fait d'abord apparaître l'erreur de ses prédécesseurs qui croyaient que les dynasties de leur temps pourraient créer la fédération internationale établissant ainsi le lien qui attache l'internationalisme à la démocratie. Ensuite il a déployé de grands efforts pour pouvoir se détacher des conceptions traditionnelles d'organisation internationale. Il a compris que sur des bases telles que la souveraineté absolue des Etats et la conception de la Société internationale comme Société uniquement composée d'Etats, on ne pouvait pas bâtir un édifice international très solide. Pour cette raison, il essaye d'abattre la souveraineté absolue des Etats en leur imposant de très lourdes obligations (*): abolition de la guerre, suppression des armées permanentes, forme républicaine, l'argent de leurs ressortissants ne doit pas servir à des fins impérialistes, pas d'immixtion dans les affaires intérieures des autres Etats, etc., etc.

Ayant compris que les Etats ne forment pas l'unique élément de la communauté internationale, il suggère qu'un Etat grand ou petit ne devra jamais passer au pouvoir d'un autre par échange, achat, donation, parce qu'un Etat n'est pas un patrimoine analogue au sol, mais une société d'hommes, libre de disposer d'elle-même.

Mais malheureusement, dans la partie constructive de son système d'organisation internationale, en prévoyant comme base du droit public une fédération d'"Etats libres et indépendants", retourne, lui aussi, aux conceptions traditionnelles d'organisation internationale.

L'influence de KANT est très sensible dans l'élaboration du pacte de la S.D.N. Citons, à titre d'exemple, un passage du discours du Président Wilson: "Un accord solide pour la paix ne pourra jamais être maintenu que par l'association des nations démocratiques... Il n'est pas de gouvernement autocratique en qui l'on puisse placer l'espoir qu'il sera fidèle à cet accord et observera les conventions..."

Ce bref examen des divers systèmes d'organisation internationale nous permet de dire que depuis le temps de Confucius jusqu'à nos jours deux grandes conceptions dominent la question d'organisation internationale: (a) Souveraineté absolue des Etats; (b) Communauté

(*) Sans toutefois prévoir un système de contrainte international; mais n'oublions pas que KANT est un philosophe et non pas un technicien du droit des gens.

internationale uniquement composée d'Etats. Chaque génération les reprend et sur elles élabore un système de paix à peu près semblable aux précédents. En termes plus clairs, les idées d'organisation internationale sont les mêmes depuis la plus haute antiquité jusqu'à nos jours.

SECTION II.—*Evolution de la pratique internationale*

Suivant le distingué lettré chinois, Tchenou-Wan, les vues internationalistes de Confucius ont été partagées par ses contemporains. Bien que la Chine d'alors ne fût pas encore plus ou moins unifiée comme aujourd'hui, les nombreux Etats qui la constituaient s'étaient agrégés en Société des Nations. Les membres de cette Société soumettaient leurs différends à un arbitrage dont la sentence était sanctionnée par les armées associées, c'est-à-dire par une force internationale.

Voilà donc une ébauche très lointaine d'organisation internationale basée sur la souveraineté absolue des Etats et la conception d'une société internationale, société uniquement composée d'Etats.

Le traité du 2 octobre 1518, traité conclu à Londres entre l'Empereur Maximilien I^{er} d'Allemagne, François I^{er} et Charles d'Espagne, établissait une protection réciproque de leurs Etats et prévoyait une croisade contre les Turcs. Il consacrait les principes d'une paix universelle à laquelle tous les princes chrétiens étaient invités à adhérer. La mort de Maximilien, survenue le 12 janvier 1519, mit fin à cette paix qui n'avait donc été que de courte durée.

Il y a eu une infinité de pareils traités établissant un système de protection réciproque régionale⁽¹⁾, mais étant des cas d'organisation internationale à portée très limitée, n'intéressent pas notre étude ; pour cette raison, hâtons-nous d'aborder les traités de Westphalie parce que c'est la première fois dans l'histoire qu'un Congrès des Etats chrétiens d'Europe se réunit dans le but de remanier le continent et d'organiser une paix durable. L'article 17 du traité d'Osnabrück dit : « Celui qui contreviendra à cette convention ou à la paix publique, en dessein ou en fait, ou qui s'opposera à son exécution, qu'il soit clerc ou laïque, encourra par cela même la peine instituée pour la violation de la paix publique. La paix n'en demeurera pas moins en vigueur et tous ceux qui ont pris part à cette transaction seront obligés de

(1) Voir l'Histoire diplomatique de Léon BOURGOIS.

défendre et protéger, tous et chacun les lois et conditions de cette paix contre qui que ce soit, sans distinction de religion, et s'il arrive que quelque point en soit violé, l'offensé tâchera : (1) de détourner l'offenseur de la voie de fait en soumettant la cause à une composition amiable ou aux procédures ordinaires de la justice, et si dans l'intervalle de trois ans le différend ne peut être terminé par l'un ou l'autre de ces moyens, que tous et chacun de ces intéressés, en cette transaction, soient tenus de se joindre à la partie lésée et de l'aider de leurs conseils et de leur force à réparer l'injure après que l'offensé leur aurait fait entendre que les voies de douceur et de justice n'ont servi de rien, sans préjudice toutefois au reste de la juridiction d'un chacun et de l'administration compétente de la justice suivant les lois et constitutions de chaque Prince et État " (2).

Ce texte, loin d'être à l'abri de toute critique, a le mérite d'être moins vague et moins élastique que les articles 10, 15, 16 du Pacte de la S.D.N.

Mais malheureusement, malgré cela, ses dispositions ne sont pas efficaces ; les faits ultérieurs nous prouvent que ni l'ardeur des rédacteurs, ni l'éclat et la fermeté des articles n'ont empêché les guerres futures.

Il est vrai que ces règles ne contiennent pas d'engagement irrévocable et qu'elles ont plutôt le caractère d'un vœu ; que le délai de trois ans autorisé pour liquider le différend à l'amiable est excessif ; qu'enfin, la sanction qui consisterait en l'appui des autres États en faveur de la partie lésée ne pourrait jouer, aucune indication n'étant donnée pour déterminer quelle est la partie lésée ; mais malheureusement, elles ne seraient pas davantage efficaces même si elles en étaient autrement, parce que les États ne forment pas l'unique élément constitutif de la communauté internationale. À côté des États, il y a aussi des individus, qui, avec les premiers, forment les deux éléments constitutifs, les deux bases, de la communauté internationale. Tout système d'organisation internationale bâti sur l'une seulement de ces deux bases est condamné d'avance.

Abordons maintenant le dernier en date de ces essais d'organisation internationale, auquel il faut attribuer une importance toute particulière, parce qu'il fut celui dont la réalisation domina l'histoire pendant plus d'un demi-siècle, c'est la Sainte-Alliance (3).

(1) Résumé et traduction chez De Garden, 1^{re} éd., pp. 231-232.

(2) FOLIO DEANOTA: *Histoire diplomatique de l'Europe*, Tome I.

A Paris, le Czar Alexandre, sous l'influence d'idées qui lui avaient été inculquées par les précepteurs et les amis de sa jeunesse ⁽¹⁾ et sous la direction morale de la Baronne de Krüdener ⁽²⁾, promulgue un manifeste énonçant les principes d'une organisation chrétienne et pacifique du monde.

Sans aller jusqu'à dire quelle fut "le premier projet d'organisation mondiale sur la base du droit" ⁽³⁾, certains auteurs lui reconnaissent, cependant, une allure et un style inconnus à la diplomatie de l'époque ⁽⁴⁾. Il est en effet incontestable que ce projet contenait en germe des idées entièrement nouvelles pour l'époque, inspirées par un autocrate, qui, pour eux du bien absolu, poursuivait après sa victoire les buts les plus élevés ⁽⁵⁾. Mais quel était exactement le but d'Alexandre en invitant les peuples à se ranger sous l'obéissance de l'Évangile ? Voulait-il vraiment organiser l'Europe ou simplement mettre la religion au service de ses intérêts nationalistes ⁽⁶⁾ ? Étant donné le caractère instable et mystique ⁽⁷⁾ du Czar, il est un peu difficile de se prononcer catégoriquement sur ce point ⁽⁸⁾. Mais ce qui est certain, c'est que le Congrès de Vienne ayant établi l'hégémonie ⁽⁹⁾ des quatre grands alliés, Angleterre, Autriche, Prusse, Russie ⁽¹⁰⁾, il s'agissait, à l'abri de la puissance militaire, de restaurer dans le monde l'idée monarchique en détruisant les traces de la révolution française.

⁽¹⁾ FRÉDÉRIC-CÉZAR de La Haye, disciple de Rousseau, Gortoryski, Katchenbey, Stragouff, affilié jadis au Club des Jacobins, Novossiltsoff.

⁽²⁾ Après lui avoir prêté le retour de Napoléon et le second exil des Bourbons, elle acquit une influence décisive sur son esprit.

⁽³⁾ VELKO M. BACHOFF : *L'organisation de la communauté internationale*, p. 48.

⁽⁴⁾ G. W. LEWIS : *Le contenu juridique de la S.D.N.*, p. 17.

⁽⁵⁾ On l'a appelé "le Wilson du Congrès de Vienne" : NITZOLD. *Le développement historique du Droit international*, Rec. Cours de La Haye, 1924, t. II, p. 32.

⁽⁶⁾ Révélait-il, par hasard, d'une grande croisade contre les Turcs ? D'ailleurs, la Sublime Porte avait plusieurs fois attiré l'attention de l'Angleterre. Voir DUBROVNI : *Histoire diplomatique*, t. I.

⁽⁷⁾ Qui, au reste, relevant du domaine de l'Histoire diplomatique, est en dehors du sujet de notre étude.

⁽⁸⁾ H. de THAL : *De l'alliance des rois à la ligue des peuples*, p. 48.

⁽⁹⁾ J. J. CHETALLIER : *Sainte-Alliance et S.D.N.* *Revue de Droit international*, 1927-1-40, p. II.

⁽¹⁰⁾ La Charte des Nations-Unies établit elle aussi l'hégémonie des cinq grandes puissances grâce à l'institution du veto.

Après avoir, difficilement, restauré toutes les dynasties qui s'étaient formées dans une lente évolution historique, il fallait non seulement les défendre contre leurs ennemis du dehors, mais aussi contre leurs ennemis intérieurs, contre la révolution. Pour y parvenir, on eut recours à deux idées qui préservent clairement que la Sainte-Alliance n'a nullement été une simple restauration : l'idée d'une organisation internationale, et celle de l'unité du droit public. Ces idées consistaient en ceci : réunir les quatre grandes puissances — Angleterre, Autriche, Prusse, Russie — en une espèce de "Syndicat de politique internationale" ⁽¹⁾ commune pour diriger les affaires de la communauté internationale. Cette organisation donc, en ignorant non seulement les individus, mais tous les autres États, consacrait la souveraineté absolue des quatre grandes puissances. Ce qui donnait à ces dernières le droit d'intervenir dans les affaires intérieures des autres États pour maintenir sur le trône le Souverain légitime ⁽²⁾.

Une pareille organisation internationale basée sur de tels principes était donc destinée à disparaître pour avoir méconnu les véritables bases de la communauté internationale. Elle ne pouvait temporairement résoudre les difficultés internationales qu'en recourant à un empirisme dissimulé sous le principe d'équilibre ⁽³⁾.

Cependant, malgré ses défauts, la Sainte-Alliance aurait pu donner quelques bons résultats si les grandes puissances collaboraient cordialement et sincèrement ; mais malheureusement, aux dires de Metternich, si l'une s'attachait à l'autre, c'était pour mieux la paralyser et non pas pour la seconder dans ses efforts d'organisation internationale.

La révolution belge de 1830, en détruisant le royaume des Pays-Bas, créé à Vienne, marque la fin de la Sainte-Alliance. L'esprit de Vienne est disparu sans laisser d'autres traces que des noms de batailles.

Les rapports entre États retombaient donc dans l'anarchie. Depuis cette époque jusqu'en 1919, l'organisation internationale consistait en conférences périodiques, réunissant les principales puissances du

(1) J. J. CHEVALIER : *Sainte-Alliance et S.D.N.*, Rev. Droit international, 1927, 1-40.

(2) Un tel droit décoale, encore aujourd'hui, au profit des grandes puissances, du bon maintien des principes consacrés par la Charte des Nations-Unies.

(3) L'O.N.U. n'a pas pu résoudre, jusqu'à maintenant, toutes les difficultés qui se sont présentées, qu'en recourant, elle aussi, à un empirisme dissimulé sous le principe d'équilibre.

monde, convoquées par une quelconque des grandes puissances, soit à la veille, soit à la fin d'une guerre. Dans l'ordre chronologique, il convient de citer : (1) le Congrès de Paris (30 avril 1856), (2) la Conférence de La Haye (de mai à juillet 1899), (3) la seconde Conférence de La Haye (juin-octobre 1907), (4) la Conférence de Londres de 1909.

Le processus de ces grandes assises internationales est le même dans tous les cas. Au nom d'un des participants futurs, une circulaire est adressée aux États principaux susceptibles de s'intéresser aux questions à discuter. Les ministres qui se réunissent ne sont pas investis du pouvoir de prendre des engagements au nom de leurs pays respectifs : les conventions qui interviendront ne seront donc prises qu'*ad referendum*. Elles devront être ratifiées par les différents États avant de devenir obligatoires.

Non seulement les réunions internationales ne peuvent prendre des décisions obligatoires pour les membres qui les constituent, mais encore ces décisions doivent être votées à l'unanimité. Les réunions de plénipotentiaires ne se substituent donc pas le moins du monde à l'autorité individuelle des États. Elles n'étaient aucunement la représentation d'une autorité internationale quelconque. Elles ne se substituaient pas à la volonté de leurs membres. Il n'est donc pas exagéré de dire qu'elles n'avaient pas elles-mêmes aucune autorité.

À côté de ces conférences, nous signalons aussi l'existence de certains organes internationaux dénotant très nettement une tendance à la coopération internationale.

Cette coopération s'est manifestée sous diverses formes dont les deux principales sont : l'association internationale et l'union. Dans la première catégorie, il convient de citer : le Bureau International de la Paix, ayant son siège à Berne, créé en 1891, et sur le plan politique, l'Union interparlementaire ; sur le plan scientifique : l'Institut de Droit International, créé en 1873, et l'International Law Association ⁽¹⁾. La catégorie des unions comprend : l'Union monétaire latine, l'Union postale universelle, l'Union pour la protection de la propriété littéraire et artistique ⁽²⁾.

(1) *Rapports des organisations internationales* (Genève, 1927), publié par la S.D.N.

(2) ROUSSEAU NERABILI : *Théorie générale des unions internationales*.

Comme nous l'expliquons plus loin ⁽¹⁾, l'activité de ces organes internationaux n'est pas une activité législative : elle est purement administrative. Elle a pour but d'administrer un service suivant des règles préalablement établies suivant un mode contractuel. Une union n'est pas qualifiée pour sanctionner une attitude particulière ou pour engendrer une règle nouvelle. Elle a pour mission de suivre des conventions, non d'en susciter des nouvelles. A fortiori, ne saurait-il être question pour lui d'en établir de sa propre autorité. La personnalité juridique qu'on leur reconnaît n'est donc qu'un mode de synthèse.

Elle est une forme extérieure comprenant des intérêts groupés, mais sans pouvoir extérieur propre. C'est donc une personnalité passive, travaillant de l'extérieur sur un objet qui lui est intérieur. Elle n'a pas d'activité extérieure ⁽²⁾.

Ce bref et rapide examen de la pratique internationale en matière d'organisation internationale nous permet de conclure que la pratique — comme la doctrine — n'a pas pu encore se détacher des conceptions traditionnelles. L'édifice international est toujours le même ; ce qui change, c'est seulement son décor extérieur, suivant les goûts et les préférences de l'époque. Bien sûr, ces efforts ne furent pas vains. Ainsi que le fait remarquer M. SCHALL : " Tant d'efforts n'ont pas été faits en pure perte, et c'est à eux que l'esprit public et les gouvernants rattachent la chaîne ininterrompue de leurs espérances ".

C'est, précisément, l'échec de tant d'efforts qui milite, aujourd'hui, pour l'abandon de ces vieilles théories qui n'ont jamais réussi à organiser la communauté internationale, et l'adoption des nouvelles formules, qui permettront au droit international de devenir le droit d'une véritable communauté internationale organisée, et non pas d'être un ensemble des formules destinées à sauvegarder la souveraineté absolue des États en ignorant complètement l'individu.



SECTION III.—*L'échec de la S.D.N.*

Ce pacte issu de la guerre de 1914 aspirait, à être la charte fondamentale du nouvel ordre international et visait à empêcher les guerres à l'avenir. Il a été conçu par les grandes puissances alliées et en particulier par les grandes puissances anglo-saxonnes qui ont sans

⁽¹⁾ Voir Chap. II, Sect. II : Organes subsidiaires.

⁽²⁾ LEBLANC : *Nature juridique de la S.D.N.*

doute influencé l'élaboration du Traité de Versailles et des traités commerciaux dans leurs aspects mondiaux : les États-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne, elle-même influencée à plus d'un égard par ses Dominions.

Il semble que les origines premières du Pacte doivent être cherchées dans deux mouvements à tendance pacifiste qui se sont manifestés de part et d'autre de l'Atlantique au fur et à mesure qu'en se prolongeant la guerre ne permettait que trop aux esprits prévoyants de méditer sur ce qu'il conviendrait de faire, lorsque la tuerie prendrait fin, pour en éviter autant que possible la répétition.

Le premier de ces mouvements s'est sans doute le mieux incarné dans la Ligue pour imposer la paix (*League to enforce peace*) qu'organisèrent aux États-Unis, en 1915, des membres soit du parti républicain, soit du parti démocratique, profondément émus par les proportions apocalyptiques que prenait la guerre européenne. Les États-Unis, on le sait, étaient alors neutres, et c'est un fait sur lequel il convient d'insister : ce sont les neutres, et parmi eux l'ancien Président des États-Unis, W. H. TAYLOR, qui ont, les premiers, mené campagne pour la restauration de la paix dans la justice, non sans inclure dans leur programme d'avenir le règlement judiciaire des différends justiciables, la conciliation pour les conflits d'ordre non juridique et la convocation périodique des conférences destinées à définir ou à modifier les droits internationaux. Il y a lieu de souligner que ce programme avait un caractère dynamique et non conservateur ou statique.

D'abord méfiant ou même hostile, le Président M. WILSON ne tarda pas ⁽¹⁾ à se convaincre que les principales suggestions de la Ligue ne manquaient pas de sagesse et n'étaient sans doute pas si chimériques qu'il l'avait d'abord pu croire. Il devint dès lors l'un des plus chauds partisans du projet de création d'une Société des Nations.

Du côté de l'Europe aussi ⁽²⁾ l'idée de rompre avec l'anarchie belliqueuse antérieurement considérée comme normale, se fit jour avec insistance pendant la guerre. On le constata surtout au sein du parti travailliste anglais et des divers partis progressistes du continent, qui réservèrent le meilleur accueil aux idées publiquement exprimées avec tant d'autorité par le Président WILSON en 1916 et 1917. Petit à petit, l'idée de créer une association des nations pour sauvegarder

(1) Et cela dès le début de 1916.

(2) Et c'est là le second mouvement mentionné plus haut.

la paix du monde — une fois restaurée — devient un article essentiel du programme de la plupart des partis de gauche dans le monde, notamment en France, en Grande-Bretagne et dans les Dominions.

Le début de l'année 1918 fut marqué par deux progrès décisifs. D'abord, dans les fameux 14 points de son discours du 8 janvier 1918, le Président W. WILSON ne se contenta pas de poser les principaux linéaments de la paix telle qu'il l'entrevoyait : il traça une ébauche de la S.D.N. dans les points 1, 3, 4, 5, et notamment dans le 14 ainsi conçu : " Il faut qu'une association générale soit formée entre les nations, en vertu de conventions formelles aux fins de procurer à tous les États, grands et petits également, des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale ".

C'est, toutefois, le Gouvernement britannique qui, sur la suggestion de Lord Cecil, prit l'initiative de s'efforcer de faire passer la théorie et les principes dans le domaine de la politique pratique : il nomma à cet effet une commission présidée par Lord PHILLIMORE, qui présenta, le 20 mars 1918, un rapport connu depuis sous le nom de " plan Phillimore ".

Aussitôt imprimé, ce rapport fut transmis pour information au Président W. WILSON, qui l'étudia de près et le communiqua à son conseiller et confident, le Colonel E. M. HOUSE.

D'autre part, le 16 décembre 1918, le Maréchal G. C. SMURTS, premier Ministre de l'Union Sud-Africaine, publia à Paris une brochure dans laquelle il fait voir l'ébauche première du système d'après lequel les anciennes colonies allemandes et certains territoires turcs devaient être administrés par des puissances alliées individuelles, non pas dans leur propre intérêt, mais dans l'intérêt des populations, au nom de ce sous-mandat de la future S.D.N.

Vint la Conférence de la paix, dont l'un des premiers actes fut, en effet, de décider la création d'une Société des Nations.

Dès sa seconde séance plénière, tenue le 25 janvier 1919, un comité fut nommé, qui, présidé par le Président WILSON, était chargé d'élaborer la " Constitution " de la Société. Ce Comité prit, en effet, comme base de son travail, le document dans lequel un membre anglais du Comité, Sir C. CIL HURST, et un membre américain D. H. MILLER, avaient fusionné les idées américaines et les idées britanniques.

Après de multiples séances de travail au cours desquelles les divers gouvernements et notamment celui de la France, par la voix de Léon BOURGEOIS, eurent l'occasion de se faire entendre, le texte final fut

approuvé en séance plénière le 28 avril 1919. C'est ce texte qui fut incorporé au Traité de Versailles et aux autres traités de paix, dont il forme le préambule.

Le Pacte apparaît en fait comme un compromis entre les aspirations très diverses des principales Puissances alliées et associées de la Guerre de 1914, et ce fait a contribué à l'imprécision de ses stipulations. Il comporte deux versions officielles qui parfois diffèrent notablement. Promues par des politiciens, et qui plus est, des politiciens anglo-saxons, plus que par des juristes, ses dispositions se raccordent mal. Il est difficile de connaître la liaison exacte entre certains articles, par exemple les articles 12 à 17. Alors que son système répressif repose sur la notion d'agression, le Covenant n'en donne aucune définition (1).

On comprend dès lors le point de vue d'un auteur comme M. KELSEN lorsqu'il en demandait une révision juridico-technique (2). Il y a dans la rédaction de cet instrument quelque chose de hâtif et d'imprécis. Il semble parfois que des principes juridiques différents s'y chevauchent, source naturelle de confusion (3).

D'autres, au contraire, reprochaient à la S.D.N. d'avoir été "un instrument trop achevé" (4). Or, comme nous venons de le dire, l'inachèvement est un de ses caractères distinctifs. Le Pacte énonçait tout simplement des règles très générales sur quoi bâtir une jurisprudence, laissant ainsi à l'expérience journalière tout le champ libre désirable.

Une autre catégorie d'auteurs cherchent à expliquer l'échec de la S.D.N. par des causes extérieures à cet organisme. Ainsi M. G. MORGES SCHULZ soutient (5) que l'échec de la S.D.N. est en grande partie dû à "la chute catastrophique du fait social international", parce qu'elle s'est trouvée en présence d'une évolution que ses promoteurs n'avaient pas su pressentir.

(1) G. SCHULZ : *Aggression et légitime défense*. *Esprit Intern.* 1933, p. 378.

(2) KELSEN : *Contribution à l'étude de la révision juridico-technique du Pacte de la S.D.N.* R.G.D.I.P., 1937-1938.

(3) KOPPELMAN : *The problem of aggression and the prevention of war*. *American Journal of Inter. Law*.

(4) Grief formulé par M. ANTONINCO : *Le fondement de la S.D.N. et la crise de cet organisme*, R.I.F. de Droit des Gens, pp. 252-253.

(5) G. SCHULZ : *Essai sur la crise de la S.D.N.* *Esprit international*, p. 163.

M. M. ANDRÉ SIEGFRIED, MIHAIL MANOIILESCO et GASTON PIRON prétendent que la S.D.N. a échoué parce qu'elle n'a pas trouvé le phénomène économique sur quoi s'appuyer. Les États n'ont pas trouvé en elle d'intérêt économique. Cela est dû, écrit M. MANOIILESCO (1), "à la transformation de la structure de l'économie mondiale caractérisée avant tout par la décentralisation industrielle de l'humanité". Les États agricoles que la guerre avait enfermés entre leurs frontières se sont équipés industriellement. La guerre finie, ils ont voulu protéger leurs jeunes industries, d'autant plus qu'ils avaient emprisé quelle hypothèse tout au long du XIX^{ème} siècle, les pays industriels avaient fait peser sur eux. C'était la première phase d'un événement qui, avec le développement des idéologies totalitaires, allait s'accroître, chaque État se mettant comme en faculté de soutenir un siège. Ce phénomène économique s'est vite doublé d'un phénomène financier (2), de telle manière que tout commerce extérieur devient de la politique extérieure (3).

D'autres encore opinent que la cause principale de l'échec de l'édifice international de 1919 est dû à ce qu'on n'a pas su mettre en œuvre la S.D.N. : "La Société des Nations, — écrit M. GEORGES DE BRUX, — était une institution entièrement neuve. Elle exigeait que ses membres adoptassent un esprit nouveau. Il eût fallu tout un esprit pour la soutenir. On a parlé de "l'esprit de Genève". Cet esprit n'était qu'un fantôme. Les Puissances ont apporté leurs vieux réflexes, les peuples se sont égarés dans les voies négatives d'un pacifisme diffusant. Voici la véritable cause de l'échec de Genève, et ceux qui en accusent le mécanisme du Pacte me font penser aux enfants qui détruisent le jouet dont ils n'ont pas su se servir. Il fallait non seulement une bonne volonté qui trop souvent a fait défaut, mais encore une volonté pacifique" (4).

La raison "pour laquelle la S.D.N., écrit M. OSUSKY, n'a pas réussi..., c'est que depuis sa fondation, ses membres n'ont pas fait le nécessaire pour lui donner une âme. On a créé une institution, mais on n'a rien fait pour qu'elle devienne une véritable institution." (5).

(1) M. MANOIILESCO : *La Sûreté des Corporations*, Paris, Alcan, 1934.

(2) M. G. PIRON : *La crise du capitalisme*, Paris, Sirey, 1934.

(3) Il faut remarquer qu'actuellement se passe la même chose entre blocs internationaux, chose bien pire...

(4) G. DE BRUX : *Les projets de réforme de la S.D.N. et le développement du Pacte*.

(5) L. OSUSKY : *La réforme de la S.D.N. Esprit international*, 1936, p. 323.

La situation déplorable, écrivait le savant maître du droit des gens M. SCHELLE les dernières années de la S.D.N., " dans laquelle se trouve actuellement la Société des Nations, ne provient ni des déficiences du Pacte, bien qu'il y en ait, ni des erreurs des organes genevois eux-mêmes, bien qu'ils en aient fait. Ce qui a ruiné la S.D.N., ce qui menace de causer sa perte, c'est la politique des gouvernements. Aucun d'eux, sans excepter celui de Londres, ni malheureusement le nôtre, ne sont en droit de jeter la première pierre. Tous sont venus à la S.D.N. non pour la servir, mais pour s'en servir : non pour promouvoir l'intérêt général, mais pour soigner égoïstement et exclusivement leurs intérêts particuliers. Les Grandes Puissances en particulier ont fait de la S.D.N. leur tremplin sans jamais accepter de s'incliner devant ses décisions " (1).

Quant à nous, la Société des Nations, bâtie elle aussi sur les conceptions traditionnelles de la communauté internationale, savoir, souveraineté absolue des Etats, société internationale, société uniquement composée d'Etats, ne pouvait pas avoir un meilleur sort que les autres tentatives d'organisation internationale qui l'ont précédées. Son histoire ne pouvait être qu'une succession de crises avec quelques intervalles d'euphorie, pour aboutir à un échec. Après vingt cinq années d'existence agitée, elle n'est plus aujourd'hui qu'un immense palais vide qui étage ses terrasses nues au bord du Léman.

Elle a échoué, parce qu'elle a voulu concilier deux idées inconciliables : la souveraineté absolue des Etats, c'est-à-dire égoïsme national et politique internationale d'une part, et droit et organisation d'autre part.

La doctrine a dépensé des trésors d'ingéniosité pour pouvoir incorporer la notion de la souveraineté absolue des Etats dans le droit. Ses efforts ont donné lieu à trois doctrines : celle du droit naturel, celle des droits fondamentaux, celle de l'autolimitation. Mais, malheureusement, toutes ces recherches doctrinales n'ont pas donné des résultats substantiels. Elles ont simplement conduit le droit international à ce dilemme : renoncer à la notion de la souveraineté absolue des Etats ou renoncer au droit international.

Il y a cependant une autre manière d'envisager le problème, qui nous permet d'éviter ce dilemme et d'aboutir à une formule d'organisation internationale, qui, tout en donnant une certaine satisfaction à l'égoïsme national, dote le monde d'une véritable organisation.

(1) G. SCHELLE, dans la *Dépêche de Toulouse*, 20 avril 1936.

A l'exception de M. SCHELL et M. POLITIS, tous les auteurs qui ont étudié le problème d'organisation internationale partent du principe que la communauté internationale est uniquement composée d'États. Or, voilà la grande erreur de la doctrine. La communauté internationale n'est pas composée uniquement d'États, mais d'États et d'individus. C'est une grave erreur de croire que la personnalité internationale de l'État efface celle de l'individu. Depuis quand une fiction est-elle plus puissante qu'une réalité ? Comme l'individu, en droit interne, est membre de la communauté nationale tout en faisant partie d'un syndicat, d'une société commerciale, etc., de même l'individu, tout en étant membre de la communauté nationale, est, en même temps, citoyen de la communauté internationale. L'homme n'a pas seulement des droits et devoirs en tant que membre de la communauté nationale, il a aussi des droits et devoirs en tant qu'individu, en tant que membre d'une association, en tant que citoyen de la communauté internationale.

L'homme n'a pas seulement des droits et devoirs en tant que membre de la communauté nationale, il a aussi des droits et devoirs en tant qu'individu, en tant que membre d'une association, en tant que citoyen de la communauté internationale. Nous voilà donc en présence de plusieurs catégories d'intérêts qu'il faudra classer avant de les satisfaire. A qui incombe ce travail ? C'est au droit des gens, en tant que droit de la plus grande association individuelle qu'incombe ce travail. C'est lui qui, tout en classant ces intérêts d'origine diverse, formant ainsi une pyramide des droits individuels, nous dira dans quelle mesure un intérêt de catégorie inférieure pourra être satisfait sans nuire à un intérêt d'ordre supérieur.

Ces problèmes de classification et de satisfaction des intérêts individuels sont faciles à résoudre si nous prenons comme base de classification l'importance de la communauté, d'où provient l'intérêt, et comme moyen, la formation d'assemblées internationales composées d'individus en tant que tels, ne relevant d'aucune autorité étatique.

Voilà le véritable but du droit international et non pas d'être le moyen de sauvegarde de la souveraineté absolue des États.

Ce sont tous ces problèmes que nous nous proposons d'examiner durant notre étude, dans les cadres d'une critique politico-juridique de la Charte des Nations-Unies.



Première Partie

LA CONSTRUCTION DE LA PAIX

CHIEF JUDGE

STATE OF NEW YORK

IN SENATE

CHAPITRE I

REMARQUES GÉNÉRALES SUR LA CHARTE DES NATIONS-UNIES

Avant d'aborder la partie principale de notre thèse, nous pensons utile de faire quelques remarques générales sur l'ensemble de la Charte des Nations-Unies qui nous permettront de mieux expliquer et juger le système juridique international élaboré à San Francisco.

En lisant la Charte, nous observons malheureusement que les Nations Unies, après trente ans d'expérience en matière d'organisation internationale, conçoivent encore la Société internationale comme une société uniquement composée d'Etats et sont encore attachées à la vieille théorie de la souveraineté absolue des Etats.

Ce sont ces deux théories qui forment les deux bases sur lesquelles est bâti tout le système juridique international de San Francisco.

SECTION I.—*Les bases de la Charte de San Francisco.*

Nous pensons que pour donner une idée d'ensemble du système juridique international de San Francisco, nous pouvons dès à présent anticiper et dire que la société internationale n'est pas uniquement une société d'Etats, mais une société composée d'Etats et d'individus⁽¹⁾.

Il est vrai que derrière la personne morale de l'Etat, il y a des individus et, comme dit le savant maître du droit des gens, M. SCHELLE⁽²⁾, " ces individus, en vertu de la loi de la division du travail, se répartissent les tâches sociales ; il y a des gouvernants et des gouvernés, des administrateurs et administrés, des particuliers et des officiels. Mais quelles que soient les compétences et les fonctions, leurs titulaires ne sont jamais et ne peuvent être que des individus... ". Mais, il est aussi vrai que ces groupements politiques, ayant une volonté distincte de

(1) Voir *infra*, chap., Sect. V : L'individu dans l'organisation internationale.

(2) G. SCHELLE : *Règles générales du droit de la Paix*. (Rec. des Cours de l'Acad. de La Haye, année 1933, p. 331 et s.).

celle des individus qui les composent, leur ensemble forme une force sociale internationale, que le droit des gens, à l'exemple du droit privé, ne peut pas ignorer.

Etats et individus étant les deux éléments constitutifs de la communauté internationale, l'édifice international doit être bâti sur ces deux bases. Or l'O.N.U. en prenant soin de bannir autant que possible l'individu de toute activité internationale, en n'imposant aux Etats que quelques vagues obligations pour sauvegarder internationalement ses libertés et droits, bâtit un édifice international reposant sur une seule base, un édifice par conséquent pas très solide susceptible d'être emporté par une crise quelconque.

La Société des Nations étant elle aussi bâtie sur cette conception a été emportée par la crise de 1933.

Abandonnons donc définitivement l'idée que la Société Internationale est une Société d'Etats. C'est une vue fautive, une abstraction anthropomorphique, historiquement responsable du caractère fictif et de la paralysie de la science traditionnelle du droit des gens⁽¹⁾.

A notre époque éclairée, la diplomatie s'inspire encore de sa méthode traditionnelle qui prend pour principe la souveraineté absolue de l'Etat investi d'un pouvoir absolu, pour guide l'intérêt de l'Etat interprété par le Gouvernement, c'est-à-dire par le parti politique du moment et le plus souvent suivant les intérêts de ce parti politique, elle ne se propose d'autre but que de régler un état de fait, entre les puissances, ne reconnaît d'autre règle que la volonté des gouvernements, d'autre limite que leur puissance. C'est la méthode de la force et de l'intérêt, la méthode de MACHIAVEL⁽²⁾, de BISMARCK, d'HITLER.

C'est cette méthode qui a causé la faillite actuelle de l'internationale ; c'est elle la cause des deux terribles tourmentes de 1914 et 1933, et rien de sérieux ne pourra être fait tant qu'elle régnera.

Jusqu'à présent, on n'a voulu voir qu'une Société Internationale d'Etats, on n'a voulu traiter qu'avec des gouvernements. On n'a jamais consenti à traiter avec l'homme en tant que citoyen de la communauté internationale ne relevant d'aucun gouvernement et ne recevant de personne à chaque instant "des instructions".

(1) G. SCHULZ : *op. cit.*

(2) MACHIAVEL, chef de la seconde Chancellerie de la République Florentine, secrétaire des "Dix de Liberté et de Paix".

On traite avec un gouvernement ; or, qu'est-ce qu'un gouvernement ? A part les récentes formules des gouvernements tripartites⁽¹⁾ et d'unions nationales, un gouvernement c'est le parti "X" politique d'un Etat, qui est supposé, d'après nos principes démocratiques, avoir la majorité de la nation avec lui. Mais peut-on affirmer que les élections sont toujours sincères ?

Dans la plupart des cas, on se trouve en présence des gouvernements provenant soit de coups d'Etat, soit des pseudo-révolutions populaires, soit enfin d'intrigues de partis.

Ce gouvernement, une fois au pouvoir, dresse son programme, et ce dernier non seulement ne tient aucun compte des besoins et intérêts de la communauté internationale, mais parfois il ignore aussi les intérêts nationaux. Il n'est dressé que suivant les intérêts du gouvernement en tant que parti politique, intérêts qui ne coïncident jamais avec ceux de la société internationale. Ce qui revient à dire que politique gouvernementale et droit international poursuivraient toujours des buts opposés, sont deux choses contraires et inconciliables.

Si maintenant, au lieu de faire exécuter toute la besogne internationale par des assemblées composées des plénipotentiaires des différentes nations, nous la partageons entre ces dernières et des assemblées composées uniquement des personnes ne relevant d'aucune nation, ne représentant que les différentes régions, races, etc... de l'univers, choisies par des organes internationaux parmi les personnes de compétence et d'honnêteté incontestables, nous arrivons à une formule d'organisation internationale qui tout en atténuant sensiblement les effets de la théorie de la souveraineté des Etats, donne une certaine satisfaction à l'égotisme national.

Ensuite, au fur et à mesure que les peuples s'instruisent, que la morale internationale se consolide, nous transformerons ces assemblées d'individus en véritables assemblées législatives internationales ayant comme pouvoir exécutif les assemblées des plénipotentiaires. C'est ainsi que nous arriverons tout doucement au "Gouvernement mondial".

C'est seulement quand cette participation de l'homme en tant que citoyen de la communauté internationale à l'œuvre de l'organisation internationale aura lieu, qu'on pourra prévoir une transformation des méthodes politiques dans le Monde. Et c'est seulement quand cette transformation sera parfaite qu'un moment viendra peut-être où la

(1) Qui ont d'ailleurs échoué.

politique et le droit international ne poursuivront plus des buts opposés ; mais la main dans la main, ils se mettront au service du progrès d'une humanité dans laquelle la politique sera au service du droit international.



SECTION II.—Principes consacrés par la Charte des Nations-Unies

La Charte de San Francisco subordonne le développement des relations amicales entre les nations à deux principes : le principe de l'égalité des droits des Etats, et le principe de l'auto-détermination des peuples. Tous deux excellents principes démocratiques et en contradiction flagrante avec les deux bases du système de San Francisco. Le premier suppose des entorses graves, surtout de la part des grandes puissances, à la théorie de la souveraineté absolue, et le second la reconnaissance par le droit international des droits à des groupements autres que les Etats, provinces, régions, races, minorités, etc., etc.

Mais comme nous allons l'expliquer tout à l'heure, la structure même de l'O.N.U., la politique internationale actuelle et plus particulièrement les relations des grandes puissances, nous démontrent que cette contradiction n'est qu'apparente, que si les Nations-Unies proclament ces principes, elle les interprètent cependant de telle façon que toute contradiction avec les bases du système disparaît, que cette contradiction apparente a été justement voulue, pour cacher un peu les rigueurs de la théorie de la souveraineté absolue des Etats.

Les Nations-Unies, pour mieux faire comprendre au monde que l'ère de l'égoïsme national est terminée, qu'elles sont déterminées à faire des sacrifices pour le bien de l'humanité entière, entourent ces deux principes de belles phrases, les font contenir dans de longs articles, les font suivre des proclamations tapageuses, camouflant ainsi très mal la consécration de la théorie de la souveraineté absolue des Etats, l'obstacle éternel à tout progrès en matière d'organisation internationale.

Reprenons ces deux principes :

I.—Le principe de l'égalité des Etats.

La question de l'égalité des Etats dans l'organisation de la Société Internationale se présente au sujet de la composition des organes internationaux.

Il est vrai que cette question est une des plus délicates du droit des gens ; c'est elle qui fut longtemps une cause d'arrêt de tout progrès en droit international, ce fut elle qui empêcha par exemple la création

d'une véritable Cour permanente d'arbitrage aux Conférences de La Haye; c'est encore elle qui empêcha la S.D.N. d'accomplir sa mission; mais nous pensons qu'avec un peu de bonne volonté de la part des Etats toutes difficultés peuvent être surmontées.

Au moment de l'élaboration du Pacte de 1919, on avait remarqué que l'égalité des Etats en droit international est un principe qui ne peut être poussé jusqu'au bout; c'est un principe dont la complète réalisation se heurte à une impossibilité pratique. Le jour où on voudra sa stricte application, on arrivera à des absurdités. Chaque citoyen de la République de Libéria, par exemple, pèserait du même poids dans la balance des décisions d'intérêt universel qu'environ deux cents ressortissants britanniques, américains ou russes, et que dans le cas où il y aurait à faire exécuter une décision de l'institution internationale, ce seraient forcément les grands Etats qui supporteraient tout le poids de la lutte; ayant plus de charges, il est tout naturel qu'ils aient aussi des droits spéciaux. On a donc eu recours à la solution que voici: on a réalisé l'égalité complète dans l'un des organes de la S.D.N. pour l'Assemblée générale: dans ce premier organe, chaque Etat y a une voix et une seule. Mais il y a un organe dans lequel cette égalité n'est pas maintenue, puisque seuls les grands Etats y ont une représentation permanente, c'est le Conseil.

En 1945, les hommes de San Francisco reprennent les conceptions de 1919 en les modifiant un peu pour mieux sauvegarder les intérêts des grandes puissances. Ils maintiennent l'égalité dans l'un des organes de l'O.N.U., l'Assemblée générale, mais ils accentuent l'inégalité dans le Conseil de Sécurité où les grands Etats ont non seulement une représentation permanente, comme en 1919, mais aussi un droit de veto sur toutes les affaires internationales d'une certaine importance.

Cependant nous pensons tout autrement. L'égalité complète des Etats est possible, mais il faut partir du principe que la Société Internationale est une Société d'Etats et d'individus et non seulement une Société d'Etats.

Avec deux assemblées, l'une représentant les peuples de l'Univers, et l'autre les Etats, où Etats et individus auront une voix et où les décisions seront prises à la majorité simple, nous croyons avoir trouvé une formule réalisant l'égalité complète. Les grandes puissances ne pourront plus nous dire: mais vous faites peser un Libérien autant que

deux cents Anglais, Américains ou Russes ; parce que nous leur dirons : l'Assemblée des Peuples contient plus d'Anglais, Américains ou Russes.⁽¹⁾ Quant à la question des charges, tout est relatif ; parfois les petites puissances, relativement à leur force, supportent des charges énormes.

Mais, puisque les Nations-Unies ne réalisent pas la complète égalité, pourquoi alors la proclamant-elles si solennellement au commencement de la Charte ?⁽²⁾

Entendent-elles peut-être autre chose ? Entendent-elles par là même le fameux principe, de l'équilibre, c'est-à-dire l'égalité absolue des grandes puissances au nom duquel la pire des injustices a été commise au détriment des petites nations ? Sans vouloir le croire, nous constatons cependant les faits suivants :

Les grands Etats, au lieu de partager, comme autrefois, les petits Etats au nom de l'équilibre⁽³⁾, agissent aujourd'hui à leur politique intérieure ; usant de tous les moyens possibles et imaginables, ils favorisent l'avènement d'un gouvernement dictatorial ou semi-dictatorial sous des apparences, bien entendu, démocratiques, qui leur obéit aveuglément.

C'est la théorie des autocrates imaginée par Hitler. C'est une nouvelle version de la théorie de l'équilibre. C'est cette théorie qui est la responsable des scandales de la Conférence des Vingt-et-un de Paris. Nous citons un petit exemple : la Grèce, pays de huit millions d'habitants, attaquée par deux empires, ayant battu l'Italie, donna aux Alliés les premières victoires, qui sauvèrent le Moyen-Orient, ayant résisté aux hordes d'Hitler durant vingt-cinq jours, retardé sa campagne de Russie, et ainsi Moscou put être sauvée, ayant été affreusement pillée durant la quadruple occupation des Allemands, Italiens, Bulgares et Albanois, demanda à la Conférence de justes réparations. Froide ment et sans vergogne, ses compagnons d'armes d'hier lui répondirent que,

(1) Le 24 mai, lors de l'élaboration du Pacte de 1918, présente un projet aussi intéressant se rapportant au peu de chiffre : " Les décisions de l'Assemblée auraient été obligatoires lorsqu'elles étaient prises à la majorité de trois quarts des voix, pourvu que les Etats concernés représentaient les trois quarts de la population des Etats membres "

(2) Voir Annexes : Charte des N.U., art. 1 et 2.

(3) L'exemple le plus célèbre est la triple démembration de la Pologne 1772, 1793, 1795, entre les trois Etats co-partageants : Russie, Prusse, Autriche. Les prétendus alliés se livrèrent à la Côte d'Ivoire par l'Allemagne (Kiao-Tchéou), par la Russie (Port-Arthur), et ensuite par la Grande-Bretagne, la France et plus tard par le Japon après sa victoire sur la Russie.

les Italiens étant des co-belligérants, les Bulgares des "repentis", les Albanois n'ayant jamais franchi sa frontière (1), la Conférence regrette de ne pas pouvoir lui donner pleine et entière satisfaction.

Voilà les résultats de la théorie des satellites, version nouvelle de la théorie de l'équilibre des grands Etats.

II. — *Le principe de l'auto-détermination des peuples.*

Commençons venons de le dire, c'est un excellent principe démocratique, mais à condition d'être honnêtement manié par de véritables institutions démocratiques internationales; sinon, c'est tout ce qu'il faut pour miner la paix intérieure des nations et plus spécialement des petites nations. Il suffit de quelques agitateurs et quelques bandes pour créer un mouvement autonomiste même dans le désert.

Voici quel est le processus habituel:

Les agitateurs locaux dans la province en question fomentent une révolution "populaire", soit en distribuant de l'argent, soit en exploitant la misère de certaines personnes, etc., etc.; bref les moyens leur importent peu.

Vite l'Etat, qui a intérêt à ce que cette province devienne un Etat (2), porte l'affaire devant le Conseil de Sécurité. On commence enquêtes sur enquêtes, discussions sur discussions; finalement, l'autonomie est reconnue, et voilà l'ancienne province Etat indépendant et membre de la communauté internationale. Evidemment, l'Etat qui a provoqué tout cela tâchera d'imposer à la province un gouvernement à sa convenance, et nous voilà en présence d'un nouveau satellite, une voix de plus dans les assemblées internationales pour l'Etat intéressé. Ex. les soi-disants mouvements autonomistes macédoniens (3) et adzebaïdjanien; ces Etats feraient bien le jeu de certaines puissances pour qu'elles ne soutiennent pas leur création.

En résumé, les hommes de San Francisco proclament le principe de l'égalité des Etats non pas pour partager le travail international entre tous les membres de la communauté internationale grands et petits, mais pour permettre aux grandes puissances de partager entre elles plus ou moins "équitablement" le monde. Ils proclament le

(1) 47 000 soldats de l'armée régulière albanaise accompagnaient l'armée italienne d'invasion.

(2) Qu'il en profite un puissant voisin, ou un satellite d'une grande puissance.

(3) Pour l'authenticité de la Macédoine, voir NICOLAS DUMONT: *La question macédonienne*.

principe de l'auto-détermination des peuples, non pas par souci de l'indépendance des peuples, mais pour rendre possible ce partage, pour permettre aux grandes puissances de créer des satellites.



SECTION III.—*Conséquences résultant de l'application de ces principes*

Une première conséquence de la consécration de la théorie de la souveraineté absolue des Etats, c'est le désintéressement complet de l'O.N.U. de ce qui se passe à l'intérieur des Etats. Tout est laissé à la compétence exclusive de l'Etat, qui peut par conséquent se permettre tout. Et l'audace de certains gouvernements est arrivée à tel point qu'ils refusent de recevoir chez eux même les simples correspondants des journaux, enferment les délégations diplomatiques dans des régions fixes, en dehors desquelles elles ne peuvent pas se déplacer, s'enferment derrière un rideau de fer, et sous des apparences toujours démocratiques font régner une dictature de fer.

Il est vrai que la question de la protection des droits et libertés de l'individu est une autre question épaisse du droit international ; mais nous pensons qu'il est temps que les nations s'occupassent un peu plus sérieusement du sort de cet individu, en lui garantissant internationalement ses droits et libertés, par exemple son droit à la vie, en empêchant son souverain de le mettre à mort ou de le condamner à la misère en l'enfermant dans des camps de concentration, parce qu'il n'appartient pas à son parti politique, son droit au travail, et à sa juste rémunération, en faisant cesser l'exploitation de certaines personnes par d'autres,—ce qui existe encore aujourd'hui—, son droit à la libre circulation sur toutes les parties du monde, entravée par mille et un prétextes, etc.

Incontestablement, les hommes de 1945 ont prêté une plus grande attention à l'individu et à son sort. Ils ont eu l'excellente idée de former un Conseil économique et social, des services économiques ou sociaux internationaux appelés " institutions spécialisées " ; mais le tout est abandonné à la bonne volonté des Etats. Les articles 63 à 74 qui organisent le Conseil économique et social et les institutions spécialisées ne parlent que des recommandations, des études, des projets, des convocations, des conférences, et non des décisions imposées aux Etats.

Il est vrai que dans les cadres de leurs conceptions, les hommes de 1945 ne pouvaient pas faire mieux.

S'ils voulaient s'occuper sérieusement du sort de l'individu, ils devraient commencer par abandonner la théorie de la souveraineté absolue qui, comme l'a justement remarqué M. POLITIS (1), "est incompatible avec le droit qui aboutit à l'individualisme national en rendant impossible tout effort d'organisation internationale", et son corollaire la conception de la société internationale comme société d'États, puis élaborer un système de protection internationale des droits de l'homme basé sur les deux principes suivants : (a) admission des individus en tant que tels dans l'administration internationale ; (b) érection en services internationaux de certains services actuellement nationaux, et plus spécialement, si on désire pousser jusqu'au bout, créer un service international chaque droit de l'homme. Un service international de travail, par exemple, veillera à ce que chaque individu ait du travail et que ce travail récompense ses efforts ; un service international d'instruction veillera à ce qu'on n'enseigne pas à l'individu des théories dangereuses pour la paix et que chaque individu ait une instruction suivant ses aptitudes et les besoins de la communauté internationale ; un service international d'hygiène, etc. Ces services établiront des projets qui une fois votés à la majorité simple par l'Assemblée des Peuples et l'Assemblée des Gouvernements, deviendront des lois internationales dont la non-obéissance entraînerait des sanctions.

Nous comprenons bien que de telles transformations radicales ne peuvent pas être entreprises du jour au lendemain ; mais les hommes de San Francisco pouvaient, entre temps, au lieu de créer des Conseils Économiques à maniement difficile, abandonnant le tout à la discrétion d'un gouvernement, adopter la proposition faite par le grand spécialiste des questions de minorités, M. MANDELSTAM (2), acceptée par l'Académie internationale et par l'Institut du droit international dans sa session de New-York en 1929 et qui est de nature à pouvoir rallier tous les États qui ont le respect des libertés et droits de l'homme. Elle consiste à proclamer le caractère universel de certains droits humains qui seraient considérés comme la charte obligatoire du monde civilisé. Ce serait déjà un grand progrès que la reconnaissance de ces droits humains universels par un texte général ; ce texte aurait pour la protection de la personne humaine dans le monde entier une valeur analogue à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen en 1789 et réaliserait un grand pas vers la pacification des peuples.

(1) N. POLITIS : *Doctrines de la souveraineté absolue des États*.

(2) A. N. MANDELSTAM : *Les droits internationaux de l'homme*.

Une autre conséquence non moins grave de l'application par la Charte des Nations-Unies de la théorie de la souveraineté absolue des Etats, c'est la non-abolition de la guerre en tant que moyen de solution des conflits internationaux.

Après le Pacte de 1919, le Pacte de Paris⁽¹⁾ et l'Acte de Genève, après trente ans d'expérience en matière d'organisation internationale, les Nations-Unies se proposent encore de *prévenir* et non d'*abolir* la guerre. Il y avait un tout petit pas à franchir, les Nations-Unies hésiterent. Elles hésiterent parce que partant de la souveraineté absolue des Etats, elle-même conséquence de la méfiance réciproque des grandes puissances, n'ont pas pu instaurer un véritable système de solution pacifique des conflits internationaux. Pour abolir la guerre, il faut pouvoir la remplacer par un véritable système de solution pacifique des conflits internationaux, qui n'est possible qu'après la disparition totale et définitive de la théorie de la souveraineté absolue des Etats.

Les Nations-Unies, en se déclarant égales, souveraines⁽²⁾ et indépendantes, au lieu d'abolir la guerre et doter le droit des gens des nouvelles formules en matière de solution pacifique des conflits internationaux, préférèrent retourner à l'époque où le droit international était bâti tout entier sur l'idée de souveraineté de l'Etat, conçue non pas seulement comme ce droit du dernier mot, qui est une nécessité de fait, mais comme un droit de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté.

Il est vrai que le Pacte de la S.D.N. ⁽³⁾ n'abolissait pas lui aussi la guerre, puisqu'elle pouvait éclater quand le Conseil n'était pas unanime sur le rapport de l'enquête-examen ; mais il avait le mérite d'instaurer, et pour la première fois, un système de solution pacifique des conflits internationaux assez sérieux. Il introduisait des formules nouvelles, telles que la distinction des guerres en guerres légitimes et guerres illégitimes, imposition des longs délais avant le recours aux armes, définition de l'agresseur, réglementation de la conciliation, de l'arbitrage, etc.

(1) Connu sous le nom de Pacte Briand-Kellogg.

(2) Voir Annexe : Charte des N.U., art. 2, al. 1.

(3) Le Pacte Briand-Kellogg et l'Acte de Genève abolissaient et mettaient la guerre hors de la loi.

Rien de tout cela en 1945. Les Nations-Unies commencent par imposer aux Etats une vague obligation de résoudre pacifiquement leurs différends, usant d'une terminologie très faible⁽¹⁾ qui laisse aux Etats la possibilité de soustraire un certain nombre des conflits de la justice internationale. Puis elles font revivre toutes les anciennes distinctions et réserves⁽²⁾, telles que la compétence locale, les conflits qui touchent aux intérêts vitaux et à la dignité nationale, pour augmenter autant que possible le nombre des conflits qui échapperont au contrôle international. Finalement, après nous avoir énuméré⁽³⁾ les moyens pacifiques (art. 35) auxquels les Etats doivent recourir pour résoudre pacifiquement leurs conflits, elles abandonnent le reste au bon plaisir du Conseil de Sécurité⁽⁴⁾ et d'un Etat-Major International⁽⁵⁾.

Voilà en peu de mots le système de San Francisco. Les Nations-Unies, après avoir vu les résultats de cette prétendue souveraineté que réclament les Etats, et le prix que le droit de guerre, sa plus haute manifestation, finit par coûter à ceux mêmes qui ont été longtemps victorieux, ont tout fait pour mieux la sauvegarder, tout en ayant l'air de faire des sacrifices pour le bien commun international.

Si nous avons exécuté aujourd'hui les criminels de guerre de 1933, c'est grâce aux Pactes de 1919 et 1928 qui mettaient la guerre hors la loi. Si demain une nouvelle guerre éclate, comment allons-nous juger les responsables ? Avec les prévenir, les éloigner, et les favoriser de la Charte de San Francisco !!, ou nous retournerons aux "atteintes à la morale internationale et à l'autorité sacrée des traités" pour lesquelles nous voulions pendre le Kaiser !!

Sans vouloir nier purement et simplement toute souveraineté interne et externe aux Etats, nous répétons que tant que de tels principes régiront les relations internationales, il ne peut pas y avoir de droit international, car on ne peut pas qualifier de droit une règle qui ne s'impose à chacun qu'autant qu'il le veut bien.

(1) Voir Annexe: Charte des N.U., art. 2, al. 3.

(2) Voir Annexe: Charte des N.U., art. 2, al. 1.

(3) Purement et simplement. Sans aucune réglementation ni organisation. Elles pourraient très bien le faire, si le droit international était un droit codifié; mais hélas nous sommes encore très loin de là.

(4) L'organe du veto.

(5) Mais en réalité, simple organisme militaire de liaison des Etat-Majors des grandes puissances.

Après ces rudes affirmations de leur souveraineté, les Nations-Unies essayent, en lançant ici et là quelques règles de bonne administration internationale, d'atténuer un peu leur effet en montrant au monde qu'elles font, tout en permettant aux Etats de conserver une "certaine" souveraineté, œuvre d'organisation internationale.

Bien entendu, après les avoir posées, elles prennent toutes les mesures possibles et imaginables pour paralyser leur action et conserver ainsi intacte leur souveraineté.

Telles règles de bonne organisation internationale sont les engagements suivants des membres de l'O.N.U. : (a) de remplir de bonne foi les obligations auxquelles ils se sont engagés⁽¹⁾; (b) de s'abstenir de menace ou de l'usage de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de n'importe quel membre⁽²⁾; de prêter toute assistance aux Nations-Unies dans n'importe quelle action qu'elles prendront et de s'abstenir d'aider n'importe quel Etat contre lequel les Nations-Unies prendront une mesure préventive ou de force⁽³⁾; (d) de s'assurer que les Etats non membres agiront en conformité de ces principes autant que cela pourra être nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationale⁽⁴⁾.

L'engagement de l'exécution de bonne foi des conventions internationales nous révèle la manière dont les hommes de San Francisco concevaient le droit international. L'Etat étant souverain et indépendant (art. 2, al. 1) n'est déterminé par conséquence que par sa volonté exclusive, mais comme il a intérêt lui-même dans ses rapports avec les autres Etats à se soumettre à certaines règles; il s'y tiendra en principe puisqu'il les a reconnues et les exécutera de bonne foi (art. 2, col. 2). Nous sommes donc en pleine théorie de l'auto-limitation des Etats proposée par SUMNER, développée par JELLINEK et réfutée par toute la doctrine du droit des gens⁽⁵⁾. Un tel engagement est complètement inutile parce que tant que les relations des différentes nations seront régies par de tels principes, par de telles théories, elles ne se sentiront obligées que tant qu'elles y ont intérêt.

(1) Voir Annexe : Charte des N.U., art. 2, al. 2.

(2) Voir Annexe : Charte des N.U., art. 2, al. 4.

(3) Voir Annexe : Charte des N.U., art. 2, al. 5.

(4) Voir Annexe : Charte des N.U., art. 2, al. 6.

(5) LOUIS ERASMUS LUTEN : *Règles générales du droit de la Paix*. Rec. de l'Acad. de La Haye, 1933, t. 54, partie I^{re}, chap. 1.

A la garantie collective et active de l'art. 10 du Pacte de la S.D.N., la Charte de San Francisco substitue une vague abstention, une garantie passive⁽⁵⁾; en termes plus clairs, les Nations-Unies ne garantissent aucune circonscription territoriale. Les termes "intégrité territoriale" et "indépendance politique" sont des termes très élastiques. On peut très bien démembrer un Etat sans user des menaces ou de la force contre son "intégrité territoriale et son indépendance politique". Comme nous l'avons expliqué plus haut, il est très possible à des voisins très puissants de démembrer leurs voisins au moyen du principe de l'auto-détermination des peuples. Ils n'ont qu'à fomenter une "révolution populaire" dans une quelconque des provinces de leur voisin et ensuite faire de cette province un Etat libre et indépendant.

A-t-on démembré l'Etat en question? Oui, puisqu'il perd une province. A-t-on usé des menaces ou de la force? Non, puisque, officiellement, aucune action militaire ou diplomatique n'a eu lieu. Les voisins peuvent aussi être en très "bons rapports" diplomatiques. Le Conseil de Sécurité pourra-t-il intervenir? Non, le veto de la grande puissance paralysera son action.

On a donc, dans les cadres, buts et principes des Nations-Unies démembré un pauvre petit Etat.

Il est très possible que cette différence avec l'art. 10 du Pacte de la S.D.N. provienne de ce que la création de cette dernière suivait la conclusion du traité de Versailles. L'art. 10 du Pacte de 1919 garantissait le statu quo international établi par ce traité, tandis que la Charte de San Francisco précédant la conclusion des traités de Paix ne pouvait rien garantir d'une façon bien définie. Mais la question d'organisation internationale ne pressait pas, les Nations-Unies auraient pu très bien attendre la conclusion de la Paix et ensuite doter le monde d'une véritable Charte l'organisant réellement. A la place de ces déclarations de bonne foi, et de ces abstentions que nous rencontrons dans presque tous les traités, les hommes de 1945 auraient pu élaborer un véritable système de garantie collective, sur lequel les Etats membres auraient pu compter et alléger un peu leurs budgets des charges militaires, si lourdes de nos jours, pour employer les sommes ainsi rendues disponibles au relèvement économique et social de leurs ressortissants.

(5) Pour bien marquer la différence, je cite in extenso l'art. 10 de la S.D.N. : " Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société.

En matière d'assistance mutuelle, la Charte a le mérite d'introduire un système beaucoup plus général et plus catégorique que celui du Pacte de la S.D.N. Dorénavant, tous les membres prêteront assistance aux Nations-Unies et s'abstiendront d'aider n'importe quel Etat contre lequel les Nations-Unies prendront une mesure préventive ou de force. Donc, plus de situations privilégiées au sein des Nations-Unies au point de vue des sanctions comme en 1919. La Suisse participait seulement aux sanctions économiques, mais n'admettait pas que son territoire soit traversé par les forces internationales, tandis que les Etats-Unis conservaient tout le bénéfice de leur doctrine de Monroe.

Incontestablement, il y a un certain progrès en cette matière, mais, n'exagérons pas, progrès seulement théorique, parce que pratiquement la portée de cet engagement se réduira à peu de chose. Comme nous venons de le dire, ce que les Nations-Unies donnent d'une main, elles le reprennent de l'autre. Voyons comment.

Qui décide de l'assistance et des mesures qu'il y aurait lieu de prendre pour maintenir ou rétablir la paix ? C'est le Conseil de Sécurité (art. 41). Et de quelle façon sont prises les décisions du Conseil de Sécurité ? Sauf pour les questions de procédure, il faut un vote favorable de sept membres y compris le vote des membres permanents, c'est-à-dire des grandes puissances. Et comme ces dernières, au lieu de collaborer cordialement pour le bien de l'humanité, rivalisent, l'action se trouve dans la plupart des cas, pour ne pas dire toujours, paralysée.

En ce qui concerne, maintenant, les non-membres de l'O.N.U., la Charte nous dit (art. 2, al. 6) qu'ils doivent agir conformément aux buts et principes des Nations-Unies autant que cela pourra être nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationale. Cette solution, très raisonnable, est aussi très remarquable. En effet, puisqu'il s'agit d'Etats qui ne sont pas membres de l'O.N.U., cette disposition est inexplicable autrement que par l'affirmation implicite d'une loi internationale supérieure à la volonté des Etats. C'est par conséquent la reconnaissance par un texte de droit positif d'une solidarité internationale qui passe avant l'ancienne souveraineté absolue des Etats.

Le Pacte de la S.D.N. contenait une disposition analogue. Le dernier alinéa de l'article 17 ajoutait que si les deux Etats dont aucun peut n'être membre de la S.D.N. refusent d'accepter les obligations auxquelles sont soumis les membres en cas de conflit, le Conseil prendra toutes les mesures de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit.

Mais ici encore, comme partout ailleurs, le droit de veto des grandes puissances limite la portée pratique de cette règle.

Bien que la valeur morale d'une telle règle soit grande, elle est cependant d'après nous inutile, l'organisation internationale devant grouper tous les peuples et tous les gouvernements de la terre. Une Organisation Internationale qui laisse des Etats et des peuples en dehors de son sein est condamnée d'avance. Rien ne justifie, comme nous l'avons le voir dans le chapitre suivant, cette différence de conception entre la société internationale et la société étatique. Comme un citoyen ne peut pas dire à son gouvernement : "Je ne veux pas être régi par vos lois, parce qu'elles sont contraires à mes intérêts", de même un Etat ne doit pas pouvoir échapper aux lois internationales en quittant ou en ne faisant pas partie de l'Institut International.

Voilà quelles sont les tristes conséquences de la consécration par la Charte des Nations-Unies de la théorie de la souveraineté absolue des Etats. Théorie qui s'imposera aux nations et ces dernières seront incapables d'atténuer ses effets malgré tous leurs efforts d'organisation internationale, tant que le droit international sera dominé par les deux idées suivantes : (a) être essentiellement et exclusivement le droit des Etats, en ignorant les individus comme tels, ne s'en occupant qu'en leur seule qualité de sujets de l'Etat ; (b) les Etats sont des personnes morales et souveraines, ils ne sont soumis à l'empire du droit que dans la mesure où par leur libre et incontrôlable assentiment, ils consentent à le reconnaître comme obligatoire.



SECTION IV.—Ce que devraient être les bases et principes de la Charte des Nations-Unies.

Comme le bilan d'une société commerciale révèle sa situation commerciale et économique, de même la charte d'une société politique révèle sa situation politique.

La Charte des Nations-Unies, en consacrant la théorie de la souveraineté absolue des Etats, nous révèle la discorde et la rivalité des différentes Nations et, plus spécialement, des Grandes Puissances ; en édifant l'organisation internationale sur des principes dangereux tels que le principe de l'auto-détermination des peuples, le principe de la suprématie des grandes puissances, le bannissement complet de l'individu en tant que tel de l'œuvre d'organisation internationale,

son désir de vouloir tout organiser en dehors du contrôle international par des accords séparés, etc., nous révèle la politique internationale poursuivie par les divers Etats.

Les diverses Nations et plus particulièrement les Grandes Puissances se méfiant mutuellement, désirent s'engager le moins possible. Chacune d'elles ayant sa manière de concevoir l'organisation internationale, désire : (a) avoir en face d'elle une organisation internationale aussi faible que possible pour pouvoir la paralyser avec un simple veto ; (b) arrêter le contrôle international à ses frontières pour que ses rivaux ne sachent pas ce qu'elle fabrique ; (c) gagner par tous les moyens — bons ou mauvais — les petites puissances à sa cause et former avec elles des blocs politiques sous des apparences d'ententes régionales.

Il se passe actuellement, au point de vue international, exactement le même antagonisme entre les Grandes Puissances qu'il se passait, il y a cent ans, entre la Prusse et l'Autriche pour la domination de la Germanie.

Il n'y a qu'un seul moyen qui puisse sauver le monde d'une troisième Sadowa, c'est la coopération sincère et cordiale des grandes puissances. Entre temps, à cause de cette politique antagoniste des grandes puissances, le monde est en suspens et en pleine anarchie.

Il est donc urgent de rechercher les véritables causes de la discorde internationale et de les faire disparaître, faute de quoi toute tentative pacifique d'organisation internationale demeurerait stérile.

Nous constatons que depuis des siècles l'humanité souhaite une paix durable. Mais elle tente toujours de l'instaurer avec les mêmes vieux procédés : ceux-ci n'ayant jamais encore donné de résultat. Ne serait-il pas temps de changer de méthode et d'en essayer une plus logique, plus juste et en tous les cas moins dangereuse ?

Répudions une fois pour toutes les vieux principes de domination, de supériorité politique ou d'hégémonie, d'exploitation des peuples par d'autres peuples, d'égoïsme intéressé et d'exclusivisme exagéré. Remplaçons notre Charte internationale, qui fait revivre, en les consacrant, toutes ces vieilles doctrines qui n'ont jamais réussi à aucune nation et qui ont échoué dans le maintien de la paix, par une autre basée sur des principes justes, équitables et sincères, tels que :

(a) Abolition de la guerre en tant que mode de solution des conflits internationaux ; le droit pénal international et un système sérieux

des sanctions économiques doivent suffire pour assurer l'obéissance à la loi internationale et l'exécution des sentences des tribunaux internationaux.

(b) Participation plus active des individus en tant que tels à l'œuvre d'organisation internationale au moyen d'assemblées représentant les divers peuples du monde.

(c) Entretien au grand jour des relations internationales basées sur l'honneur et la justice et observation rigoureuse des prescriptions du droit international reconnues désormais comme règle de conduite effective des Gouvernements.

(d) Soumission à la Cour Internationale de tout conflit international, sans aucune distinction ni réserve, sans préjudice bien entendu au droit des nations de soumettre leurs conflits à l'arbitrage ou de les résoudre par ententes directes, le tout dans les limites reconnues par le droit international.

(e) Abolition des frontières politiques et économiques pour que le contrôle international puisse pénétrer partout et que les peuples puissent profiter des avantages du libre-échange et de la spécialisation et la division internationales de la production.

(f) Abolition du système diplomatique actuel ; l'organisation internationale elle-même, au moyen de représentations locales, assurera les relations de divers peuples entre eux.

(g) Admission en matière internationale du principe d'appel des jugements. A cet effet, seront créées des cours internationales régionales qui connaîtront en première instance les conflits internationaux de leur ressort, et en appel les jugements en dernier ressort des cours nationales. Les jugements des cours régionales seront susceptibles d'appel devant le "Haut Tribunal de la Civilisation". Tout individu aura le droit de saisir les cours internationales quand il sera en conflit avec un Etat.

(h) Comme il s'agit d'une Paix juridique et non pas d'une Paix armée, abolition des forces armées permanentes. Une police internationale dirigée par l'organisation internationale est amplement suffisante pour assurer la sécurité internationale.

(i) En vue d'améliorer le sort économique et social de l'individu et d'assurer ses libertés individuelles, érection en services internationaux gérés par les assemblées internationales de certains services aujourd'hui nationaux tels que le Service International du Travail, Service International d'Éducation des peuples, Service International d'Hygiène,

Service International de sécurité personnelle de l'individu, Service International des recherches pour améliorer le sort économique de l'individu, etc....

Voilà, en peu de mots, ce que l'humanité, après trente années d'expérience en matière internationale, meurtrie par une formidable guerre de six ans, attendait des juristes et hommes d'Etat de San Francisco.

CHAPITRE II

LES MEMBRES

SECTION I.—*Membres originaires*

Sont membres originaires, les Etats qui ont participé à la Conférence des Nations-Unies d'Organisation Internationale à San Francisco, en ayant précédemment signé la Déclaration des Nations-Unies du premier Janvier 1942 (art. 4).

En d'autres termes, sont membres originaires les nations alliées contre l'axe et membres non originaires les autres puissances — ennemies ou neutres — qui seront admises ultérieurement suivant la procédure prévue par l'art. 5.

Même système qu'en 1919, mais avec cette différence qu'en 1919 le Pacte de la Société des Nations était attaché aux traités de Paix et par conséquent imposé aux vaincus, tandis qu'en 1945 la Charte des Nations-Unies précède la conclusion des traités de Paix sans toutefois cesser d'être l'œuvre des vainqueurs.

Nous sommes contre une pareille distinction, contre une pareille manière de procéder pour organiser le monde.

Une organisation internationale étant une institution indépendante, internationale, universelle, ayant une mission générale et objective, au-dessus de tous les préjugés et de toutes les considérations subjectives et partiales, on ne voit pas pourquoi il faut la rattacher à des traités conclus entre puissances "ex-ennemies", ou simplement, comme en 1945, être l'œuvre des vainqueurs seulement. Une institution internationale doit être l'œuvre de tous les gouvernements de la terre pour être viable. Il est vrai que l'O.N.U. aussi bien que la S.D.N. sont des conséquences de la guerre et qu'elles sont nées des conflagrations où s'étaient trouvées impliquées les trois quarts des puissances

de la terre ; mais il n'est pas moins vrai qu'elles sont l'œuvre d'un certain nombre des puissances. Or, il fallait d'abord liquider tout ce qui avait trait à la guerre et ensuite inviter toutes les puissances du globe à participer à une conférence d'organisation internationale. C'est le système suivi en 1814 à Vienne ⁽¹⁾. On a d'abord liquidé la guerre et ensuite on a invité toutes les nations à la Conférence d'Organisation Internationale de Vienne.

On ne conçoit vraiment pas comment une institution chargée de faire régner la paix pourra être l'œuvre d'un certain nombre des puissances ou être rattachée à des traités de paix. Elle aura la tâche noire originale d'être exclusivement l'œuvre des vainqueurs, qui servira, plus tard, de prétexte aux mécontents pour la discréditer et troubler ensuite la paix.

Et nous nous demandons maintenant quelles sont les véritables raisons qui ont poussé les nations à convoquer la conférence d'organisation internationale en 1814, après la conclusion de la paix, en 1919 en même temps que la conclusion de la paix, et rattacher la S.D.N. aux traités de paix, et en 1945 avant toute conclusion de paix ? C'est qu'en 1814, il ne s'agissait pas à proprement parler d'une Conférence d'Organisation Internationale, mais d'une Conférence Internationale pour partager ce qu'elles avaient enlevé à la grande vaincue. En 1919, le Président Wilson était convaincu, et avec raison, que puisqu'on dotait pour la première fois le monde d'une constitution, il fallait que cette dernière, au moins pour ses débuts, fût garantie par les traités de paix. En 1945, les blocs voulaient une conférence aussi restreinte que possible pour pouvoir la dominer et ensuite admettre les autres Etats, suivant qu'ils font, ou non, leur jeu.



SECTION II. — *Admission des nouveaux membres*

Pourront être admis comme membres des N.U. tous autres Etats pacifiques qui accepteront les obligations contenues dans la Charte des N.U. et qui, au jugement de l'organisation, seront capables et désireux de remplir ses obligations (art. 4).

(1) DEANBURY : *Histoire diplomatique de l'Europe*, p. 1 : La Sainte-Alliance.

L'admission de tout Etat, poursuit l'art. 4 de cette catégorie, comme membre des N.U., aura lieu par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité.

L'Assemblée en cette matière décide à la majorité des deux tiers des membres présents et votants ; mais le Conseil de Sécurité qui propose à l'Assemblée décide en la matière par un vote favorable de 7 membres, y compris les votes concordants des membres permanents, c'est-à-dire droit de veto.

D'après le Pacte de la S.D.N., l'admission était prononcée à une majorité des deux tiers sur rapport de la Commission de l'Assemblée chargée d'examiner les demandes d'admission des nouveaux membres.

Bien que le système de 1919 n'était pas parfait, il se rapprochait cependant beaucoup plus des réalités que le système de San Francisco.

En 1919, l'admission d'un Etat était presque sûre s'il remplissait certaines conditions techniques jugées suffisantes par la Commission de l'Assemblée (1).

En 1945, au contraire, c'est le point de vue politique qui l'emporte sur le point de vue technique et réel. Or, c'est tout ce qu'il y a de plus absurde et ridicule que de faire dépendre, l'admission d'un Etat, à l'Organisation Internationale de la volonté politique des Etats.

Tout d'abord, doivent être membres de l'Organisation Internationale tous les Etats qui existent et sont reconnus par le Droit International comme Etats libres et indépendants au moment de sa création ; par conséquent, la question de l'admission ne doit se poser qu'en cas de sécession d'une province, décomposition d'un Etat fédéral, ou au contraire réunion de plusieurs Etats en un seul, émancipation d'un Etat sous tutelle internationale, des minorités qui réclament à former un Etat indépendant, etc...

(1) Au moment de l'admission de l'Irak, la Commission a examiné : (1) Si la demande d'admission à la S.D.N. était régulière ; (2) Si le gouvernement de l'Irak était reconnu *de jure* ou *de facto*, et par quels Etats ; (3) Si le pays possédait un gouvernement stable et des frontières définies, quelles sont sa population, sa superficie ;

(4) S'il se gouverne librement ; (5) Quels ont été les actes et les déclarations du gouvernement ; (6) en ce qui concerne ses engagements internationaux ; (7) en ce qui concerne les prescriptions de la société relatives aux armements.

Une fois posée la question de l'admission, une commission technique composée des experts ⁽¹⁾ examinera si l'Etat en question remplit les conditions exigées en 1919 et plus spécialement si vraiment on se trouve en présence d'une province ou minorité qui est réellement arrivée à la maturité politique ou simplement des mouvements insurrectionnels fomentés par les voisins. Si la commission établit un rapport favorable, la question est alors, par le canal du Secrétariat ⁽²⁾, soumise aux Assemblées Internationales qui, à la majorité simple, admettront ou rejetteront la demande.

En cas d'admission, la question se pose de savoir si tous les membres doivent reconnaître immédiatement le nouvel Etat et entretenir des relations diplomatiques ? Certains auteurs et notamment M. Le Fur ⁽³⁾, scindent la question en deux. Ils admettent l'obligation de reconnaître le nouveau membre puisque l'organisation internationale ne donne son consentement qu'à bon escient, après enquête sérieuse ; mais ils soutiennent aussi que la reconnaissance n'emporte pas nécessairement l'obligation d'entretenir des relations internationales.

Nous pensons que la question de la reconnaissance et la question de l'entretien des relations diplomatiques ne font qu'une seule et unique question. Tout d'abord, comme d'ailleurs M. Le Fur le reconnaît, la reconnaissance d'Etat est incompatible avec le fait de ~~refuser~~ pour non avendus les actes officiels, lois et arrêts de l'Etat en question ou régime politique, et refuser d'entretenir des relations diplomatiques ; et ensuite, à quoi servira alors la reconnaissance, si les Etats membres pourront après isoler le nouvel Etat ? C'est donner aux Etats le droit d'escamoter la décision internationale.

Nous allons même plus loin en interdisant aux Etats membres de l'Organisation Internationale de rompre leurs relations diplomatiques. S'ils sont en désaccord, ils doivent s'adresser aux institutions internationales suivant la procédure prévue par la Charte Internationale. Le chantage international doit disparaître.

(1) Et non des représentants des Etats qui ne peuvent pas, vu les instructions qu'ils reçoivent, juger objectivement et sont la plupart du temps incompetents.

(2) Une grande publicité sera donnée au rapport pour instruire l'opinion publique internationale.

(3) Le Fur : *Précis de Droit International Public*, page 203.

SECTION III.—*Section de l'article 5*

Tout membre des N.U. contre lequel le Conseil de Sécurité aura pris une action préventive ou une action de force pourra être privé de l'exercice des droits et privilèges des membres par l'Assemblée Générale, sur la recommandation du Conseil de Sécurité. L'exercice de ces droits et privilèges pourra être restauré par le Conseil de Sécurité.

Pour comprendre l'utilité de cette sanction, il faut procéder à l'analyse de cet article.

Tout d'abord, quels sont les privilèges et droits dont il s'agit ? D'après ce qu'il ressort de l'esprit de la Charte, puisque ces droits et privilèges ne sont pas énumérés, les principaux sont : le droit d'exiger le respect de son intégrité territoriale, d'être assisté en cas de péril économique ou militaire, de s'adresser aux tribunaux internationaux, etc...

Quelle est maintenant la différence entre un Etat qui a été privé par l'Assemblée de ses droits et privilèges suivant la procédure énoncée par l'art. 5, et un Etat contre qui le Conseil de Sécurité a pris une action préventive ou une action de force, mais sans demander à l'Assemblée la suspension de ses droits ?

L'art. 5 disant que l'Assemblée "pourra, sur recommandation du Conseil de Sécurité", donner à ce dernier aussi le droit de ne pas recommander la suspension. Donc, supposons un Etat qui, poursuivant des buts impérialistes, attaque son voisin. Le Conseil de Sécurité décide l'intervention militaire et demande à l'Assemblée la suspension de ses droits et privilèges, et l'Assemblée à la majorité requise suspend ses droits. Par conséquent, cet Etat ne pourra plus prétendre au respect de son intégrité territoriale, ni être secouru économiquement, ni s'adresser aux tribunaux internationaux, etc...

Si maintenant le Conseil de Sécurité, pour une raison quelconque, ne demande pas la suspension ⁽¹⁾, est-ce que cet Etat peut encore prétendre à exercer ses droits et privilèges découlant de sa qualité de membre de l'Organisation Internationale ? Bien sûr que non ; même si, théoriquement, il avait ce droit, pratiquement il lui sera impossible de se prévaloir de sa qualité de membre.

(1) Parce qu'un veto a paralysé son action.

L'Etat, qui se met hors la loi internationale par sa façon d'agir contraire à ses principes, ne peut pas en même temps prétendre à sa protection. Le cas est identique à celui du criminel de droit commun qui condamné à la peine capitale, soutient que son exécution est illégale, comme contraire à la loi constitutionnelle qui assure à tous les citoyens la protection de leur vie et de leurs fortunes.

Quelle est alors la différence ? Aucune. Tout membre de l'organisation internationale condamné pour une raison quelconque se met par le fait même hors la loi internationale, et ne peut plus prétendre à sa protection.

Puisque cette sanction n'a aucune utilité pratique, pourquoi l'a-t-on alors énoncée ? La raison est plutôt politique.

On a voulu, par des demi-mesures des soi-disantes sanctions ou initiatives, donner une certaine satisfaction aux petits Etats et maquiller l'omnipotence du Conseil de Sécurité.

Qu'advient-il maintenant si l'Assemblée refuse de suspendre les droits et privilèges de l'Etat déclaré en faute par le Conseil de Sécurité ? Logiquement, chaque membre doit reprendre sa liberté; il y a alors scission au sein de l'Organisation Internationale ? Et par conséquent guerre possible entre membres ? Malheureusement, bien que le Conseil de Sécurité ait le droit de passer outre à la décision contraire de l'Assemblée, la scission n'est pas moins apparente; que si elle n'aboutit pas à la guerre, elle aura pour conséquence directe des frictions entre membres qui sont aussi nuisibles que la guerre à la Paix et à la prospérité du monde.

Voilà à quoi mènent les dernières mesures et la méconnaissance des droits de certaines puissances, la dictature internationale.

En fin, l'article 5 nous dit que c'est au Conseil de Sécurité à restaurer les droits et privilèges et non plus à l'Assemblée.

Règle contraire aux règles de fonctionnement des Assemblées publiques reconnues par le Droit public. Les Assemblées publiques ont une compétence commune ou une compétence exclusive, ou enfin une compétence concurrente; mais jamais une assemblée publique ne peut intervenir dans la compétence de l'autre et l'entraver par des décisions contraires. Lui reconnaître ce droit, c'est faire de la politique et non du droit.

Si on donnait à l'Assemblée le droit de suspendre et restaurer les droits et privilèges de l'Etat en faute, l'Assemblée et par conséquent les petits Etats pourraient prendre une certaine initiative politique;

or, les grands ne l'ont pas voulu, parce que eux-mêmes ne collaboraient pas cordialement et chacun avait peur que l'autre ne se serve des petits Etats comme satellites.



SECTION IV.—*Exclusion d'un membre*

Tout membre des Nations-Unies qui aura violé avec persistance les principes contenus dans la présente Charte pourra être exclu de l'Organisation par l'Assemblée générale sur la recommandation du Conseil de Sécurité (art. 6).

La notion de l'exclusion de l'Organisation Internationale d'un membre en faute, découle de la conception qui, jusqu'à maintenant, domine la question de l'organisation mondiale, que cette dernière constitue un groupement volontaire à but limité comme les associations du droit privé. D'où sa dénomination S.D.N. ou O.N.U. Nous pensons tout autrement.

L'organisation internationale ne doit pas être conçue comme une association volontaire, où chaque membre peut sortir ou entrer à volonté ; l'organisation internationale est une association obligatoire, comme la famille et l'Etat, sans laquelle l'humanité ne pourra pas vivre en paix et prospérer. Tant que les nations continueront à conserver l'Institut International comme entreprise privée et volontaire, la guerre et l'anarchie ravageront le monde.

Nous sommes contraires même aux dénominations qu'on donne souvent à l'Organisation Internationale pour mieux faire entendre son caractère volontaire. Exemple : le terme S.D.N. (League of Nations en anglais) donne immédiatement l'impression d'un syndicat, d'une ligue, formé d'un nombre limité de membres. Le terme O.N.U. est plus heureux, mais laisse entendre le caractère volontaire de l'institution.

Nous plaçons pour la suppression de ces enseignes internationales, parce que d'abord, comme nous venons de le dire, l'Organisation Internationale est obligatoire, et ensuite, elle donne aux mécontents des arguments pour la discréditer aux yeux du monde en la présentant comme une institution représentant les intérêts de certaines puissances seulement, et non comme poursuivant le bien de la communauté internationale.

Si, comme nous venons de le dire, l'organisation internationale est indispensable à la paix du monde, ceux qui forment la collectivité doivent y rester, et se soumettre à ses décisions. On ne doit pas échapper à la justice internationale même en se faisant exclure.

L'espoir d'un profit ne va jamais sans contrepartie ; il ne faut pas profiter de tous les avantages pour se faire exclure dès que l'on voit dans l'organisation internationale une entrave à de secrets desseins. L'expérience a d'ailleurs démontré que le retrait ou l'expulsion d'un membre de l'organisation internationale a le plus souvent des causes secrètes et dangereuses. Rien de plus facile au membre qui a des arrière-pensées politiques⁽¹⁾, et ne pouvant les manifester tant qu'il fait partie de l'Organisation Internationale, que de se faire exclure sous n'importe quel prétexte et avoir ainsi les mains libres.

Pour ne pas donner alors aux nations l'occasion d'intriguer, il faut abolir ces exclusions, même à titre de sanction ; même à ce degré, l'exclusion est dangereuse, parce qu'elle provoque la scission de la communauté internationale.

Au point de vue technique, les observations faites à l'occasion de l'art. 5 valent aussi pour l'expulsion. Tout est abandonné à la bonne volonté d'un corps politique très restreint, le Conseil de Sécurité. Les exclusions, si les nations persistaient à les maintenir, doivent être prononcées par la C.P.J.I. et après justifications sérieuses des fautes commises et qui sont telles d'après le Droit International, c'est-à-dire à la procédure politique de l'art. 6 substituer une procédure juridique d'exclusion⁽²⁾.



SECTION V.—*L'Individu dans l'Organisation Internationale*

Si nous demandons à la littérature de nous renseigner sur le rapport existant entre l'individu et l'ordre de droit international, ce qui nous frappera tout d'abord, ce sera l'extrême divergence des opinions. A

(1) Expansion, légitimité, supériorité, impérialisme, etc...

(2) Entre ces deux solutions extrêmes, une infinité d'autres combinaisons politico-juridiques sont possibles ; par exemple celle que nous envisageons au chapitre que nous consacrons à la solution pacifique des conflits internationaux, de faire de la conciliation l'étape la première phase de solution de tout différend entre États.

première vue, on pourrait même parler de confusion générale. Mais un examen plus approfondi permet de distinguer nettement les conceptions fondamentales suivantes :

(a) L'opinion ⁽¹⁾ dominante estime que le droit international ne règle que les relations des Etats et, partant, ne saurait renfermer de droits ou d'obligations pour les individus ou autres personnes juridiques.

(b) D'après une autre doctrine, le droit des gens régit en principe les relations des Etats entre eux, mais il contient aussi des droits et des obligations intéressant directement l'individu. Cette doctrine présente elle-même deux variantes. D'après l'une ⁽²⁾, le droit international comporte aussi des droits et des devoirs pour les individus sans que ceux-ci toutefois deviennent pour cela sujets du droit des gens. D'après l'autre ⁽³⁾, les individus sont de façon limitée titulaires de droits et d'obligations du droit des gens.

(c) Pour une troisième doctrine qui a été exposée pour la première fois de façon systématique dans ces derniers temps, les individus sont les sujets exclusifs de l'ordre de droit international. M. DUGUIT ⁽⁴⁾ et M. KRAHKE ⁽⁵⁾ sont les deux représentants de cette doctrine. M. POLITIS, tout en admettant la manière de voir de KRAHKE et DUGUIT, n'est pas aussi radical qu'eux. Il admet certaines limitations. Dans son étude sur "Les nouvelles tendances du droit international, l'éminent internationaliste convient sans détours que la plupart des règles du droit international visent les Etats ; mais, il ajoute qu'on confond la valeur intrinsèque de ces règles avec leur mise en œuvre ; si elles s'adressent aux Etats, c'est uniquement parce que,

⁽¹⁾ ANSELOTTI : *Corso di diritto internazionale*, T. I, 1912, p. 60. DIENI : *Principii di diritto internazionale pubblico*, p. 24. HOFER : *Die völkerrechtliche Haftung der Staaten*. SCHÖN : *Der Schadensersatz im Landkriegsrecht*.

⁽²⁾ SCHROCKING : *Der staatsverlehd der Haager Konferenzen*, p. 141-142.

⁽³⁾ KAUFMAN : *Die Rechtskraft des internationalen Rechts*, p. 1. ISAY : *Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht*. CAVALLER : *Soggetti del diritto internazionale*, dans *Rivista di diritto internazionale*, 1925, p. 180-181. VERHOEF : *Die Verfassung der Völkerrechts gemeinschaft*, p. 163.

⁽⁴⁾ DUGUIT : *Traité de Droit constitutionnel*, p. 99.

⁽⁵⁾ KRAHKE : *Die moderne Staatsidee*, p. 7.

dans l'état actuel de l'organisation internationale, leur réalisation ne peut pas se passer de leur intermédiaire, mais elles visent principalement et directement l'individu.

Voilà pour ce qui concerne la doctrine ; examinons maintenant la pratique internationale.

(a) Droit des individus d'ester en justice devant les Cours internationales. Cour Internationale des Prises. Cour de l'Amérique Centrale. D'après l'art. 297 du Traité de Versailles, les particuliers ont qualité pour ester en justice devant les tribunaux arbitraux mixtes.

(b) Le cas de piraterie et de rupture de blocus.

(c) L'art. 3 du Traité de Washington du 6 février 1922 concernant l'emploi en temps de guerre des sous-marins et des gaz toxiques ⁽¹⁾.

(d) Art. 6 de l'accord signé le 8 août 1945 constituant un tribunal pour juger tout individu ayant commis des crimes internationaux au profit des Puissances de l'Axe, agissant soit seul, soit sous l'ordre de ses supérieurs.

(e) Art. 8 de la Charte de San Francisco : " Les Nations-Unies ne mettront pas de restrictions à l'éligibilité d'hommes ou de femmes pour participer à n'importe quel travail et aux conditions d'égalité dans les organes principaux et subsidiaires.

Et demandons-nous maintenant, avec M. SPIROPOULO ⁽²⁾, pourquoi cette diversité ? L'éminent Professeur nous répond qu'elle " provient de ce que tous les auteurs qui se sont occupés du problème ne partent pas d'un même point de départ, chacun ayant bien plutôt le sien, d'où naît sa théorie ". Et il poursuit : " L'erreur fondamentale de la littérature de notre discipline est précisément de croire qu'elle part d'une définition du droit des gens " exacte " valable universellement. Pour

(1) " Les Puissances signataires, dit cet article, désireuses d'assurer l'exécution des lois d'humanité déjà reconnues et confirmées par elles relativement à l'attaque, à la rapine et à la destruction des navires de commerce, déclarent en outre que tout Individu au service de quelque Puissance que ce soit agissant ou non sur l'ordre d'un supérieur hiérarchique, qui violera l'une ou l'autre des dites règles, sera réputé avoir violé les lois de la guerre et sera susceptible d'être jugé et puni comme s'il avait commis un acte de piraterie. Il pourra être mis en jugement devant les autorités civiles et militaires de toute Puissance dans le ressort de laquelle il sera trouvé.

(2) JEAN SPIROPOULO : *L'Individu et le Droit international*, Recueil, La Haye, Tome 20, année 1929, p. 196 et s.

Établir cette définition exacte, la plupart des écrivains prennent pour point de départ l'expérience juridique dont ils tentent de tirer des conclusions concernant le concept du "droit des gens". Il y a là une faute grave de méthode. L'expérience juridique ne nous fournira pas le concept désiré. La pratique internationale ne permet pas de se prononcer sur le caractère des normes existantes entre les États ou entre ceux-ci et d'autres sujets de droit... La qualification de la règle de conduite, dans les normes de droit des gens comme dans les normes de droit privé, est l'œuvre de la volonté humaine. Et il n'existe pas de règles spéciales prescrivant une qualification dans un sens déterminé des règles de droit existantes. Il n'y a pas de norme établissant que tel principe juridique se distingue de tel autre par telle ou telle marque distinctive. C'est à l'observateur faisant œuvre de discrimination à choisir le criterium permettant de distinguer un principe juridique ou une catégorie de normes d'autres normes, ou d'autres catégories de normes. Ce qui signifie que toute qualification, ou, ce qui revient au même, toute définition de règles juridiques et, partant, d'un système de règles juridiques, est purement arbitraire, arbitraire en ce sens qu'on ne saurait procéder à une qualification dans un sens délimité à l'avance. Cela étant, toute définition est une affirmation *a priori*."

Et maintenant, puisque la pratique et l'expérience en matière juridique ne nous permettent pas de se prononcer sur le caractère des normes existantes et par conséquent toute définition de règles juridiques est purement arbitraire; pourquoi alors la même confusion qui existe quant à la définition de la norme internationale ne se présente-t-elle pas aussi en matière de définition du Droit civil, pénal, commercial?

Presque tous les civilistes s'accordent à nous donner une définition plus ou moins identique. Est-ce que les normes de notre discipline sont tellement différentes des normes du droit interne? Aucunement. L'homme n'a pas plusieurs consciences juridiques, une interne, l'autre externe, une civile et l'autre pénale, etc... La norme juridique est une, elle est une norme d'organisation et de conduite. Ce qui change, c'est l'activité des personnes physiques ou morales qui sont régies par cette norme. L'observateur du moment, contrairement à ce que pense M. SERRAVALLO, doit faire un travail d'observation très minutieux pour pouvoir nous définir cette norme. Il nous dira qu'elle est internationale; quand elle règle l'activité des États, elle est interne; quand elle règle l'activité des individus d'un même

Etat, elle est commerciale ; quand elle concerne l'activité des commerçants ; et ainsi de suite. M. SPINOROULO, en nous disant que toute définition est une affirmation *a priori*, tombe lui-même dans l'apriorisme en partant d'un principe faux et tout à fait arbitraire, pour nous dire que chaque auteur définit le droit des gens suivant ses conceptions personnelles. Ce que M. SPINOROULO n'a pas compris, c'est que notre discipline est récente et en pleine évolution. Au moment où GROTIUS, BUNNENBACH, FAUCHILL, STRUPP, CALVO, ANZILOTTI, DEXNA HOFFER et SCHÖN définissaient le droit des gens, ce dernier ne comprenait que des normes régissant les relations des diverses nations.

Puis, tout doucement, l'individu rentre en scène ; tout d'abord très timidement, et M. SCHÜCKING nous dira que le droit des gens comporte des droits et des devoirs pour les individus sans que ceux-ci toutefois deviennent pour cela sujets du droit des gens. L'évolution continue et KAUFMANN, LEAV, CAVAGNARE, VERDROSS, FIORE, BONFILLI, RICH, KULSEN, ELDERS l'admettront d'une façon limitée comme titulaire de droit.

Finalement, l'individu devient l'égal de l'Etat en droit international, et M. DOUGUT et M. KRAUSS, allant un peu loin, représentent l'individu comme le seul sujet du Droit des gens. Voilà la cause de la confusion qui existe dans la littérature de notre discipline et non, comme nous dit M. SPINOROULO, d'une faute grave de méthode.

Aujourd'hui, nous observons que l'individu et les Etats, comme nous l'avons indiqué plus haut, sont des sujets égaux et directs du droit international, et par conséquent, si on nous demandait de définir notre discipline, nous aurions dit que le droit international est l'ensemble des règles régissant les rapports des hommes appartenant à divers groupements politiques, les rapports des diverses nations et autres personnes morales du droit international, et les rapports entre hommes et Etats dans le plan international.

L'individu étant alors, au même titre que l'Etat, sujet du droit international, il est juste de lui donner une part égale à celle des Etats dans l'élaboration de ce droit et non pas le condamner à subir la loi des groupements politiques.

Comment faire participer l'individu à la formation de la volonté internationale ? Nous avouons que nous sommes en présence d'un problème très difficile, parce que les peuples ne sont pas encore politiquement éduqués. Dès qu'on formera une assemblée composée d'individus, il y aura une tentance générale à se liguier, à former des partis. D'abord, les individus d'une même race tâcheront de former un bloc ; puis ce bloc sera subdivisé en différents partis suivant

les conceptions personnelles de chacun, et ainsi nous tombons de la politique nationale que nous avons voulu éviter, à la politique internationale, bien plus dangereuse. Sans vouloir minimiser les difficultés et obstacles du commencement, avec patience, persévérance, bonne volonté de la part des diverses nations, peuples et gouvernements, l'humanité arrivera au zénith de sa civilisation qui est son organisation internationale. Quant aux difficultés techniques, par exemple manque de bâtiments, salles, agencement adéquat, etc..., pour réunir un si grand nombre de délégués et individus qu'exige une telle organisation, nous ne les envisageons même pas, parce qu'il est vraiment ridicule, en plein siècle atomique, de parler de difficultés techniques.

Le seul moyen qui nous permettra de surmonter ces difficultés, c'est l'éducation politique des peuples, la formation d'une conscience internationale. Pour cette raison, l'organisation de sa formation doit diriger tous ses efforts vers ce but, et non pas à perdre son temps pour résoudre des querelles territoriales. Le groupement en question, nous pouvons, en partie, l'éviter en interdisant tout contact des délégués des peuples avec leur pays d'origine. Quant à la formation, au sein même de l'assemblée, de partis sans rapport avec les partis nationaux, elle est presque impossible, parce qu'il manque la condition essentielle de son existence, le gouvernement politique, qui monte ou descend suivant la politique des partis.

Quant au groupement par race, il est inévitable ; mais nous pouvons nous en servir en le combinant, comme nous le démontrerons plus loin, avec la question du régionalisme international.

Chaque Etat fournira :

(a) Un délégué qui le représentera au sein de l'organisation internationale et qui pourra être entouré de tous les experts qu'il voudra et dont il aura besoin.

(b) Un nombre d'individus suivant sa population, en raison de un par cent mille habitants. Exemple : s'il a une population de dix millions, il fournira cent délégués. Ces individus ne représenteront pas l'Etat qui les envoie, mais l'humanité entière, au sein de l'organisation internationale. Ils ne recevront d'instructions de personne ; ils ne pourront être entourés d'aucun expert, et tout contact entre eux et le délégué officiel de leur pays doit être strictement défendu et l'Etat encourra des sanctions sévères si une telle question est jamais soulevée.

et prouvée. Et même, nous allons plus loin encore en leur interdisant tout contact avec leur pays natal, et leur correspondance doit être soumise à une censure très sévère.

Ces délégués des peuples seront désignés au suffrage universel ; les femmes ne seront pas exclues, et les élections doivent être non seulement contrôlées, mais organisées par l'organisation internationale. Une fois élus, les délégués doivent être acceptés par l'organisation internationale qui, par des services compétents, s'informera sur leur passé, leur présent et leur avenir. Elle doit exclure les personnes ayant appartenu directement ou indirectement à un parti politique national quelconque, anciens révolutionnaires, nationalistes, ou supernationalistes, têtes fortes ; un passé pénal irréprochable est nécessaire ; même les condamnations de simple police ne doivent pas être tolérées.

Nous voulons des hommes propres ayant envie de travailler pour l'humanité. Leur mandat sera de six ans ; l'assemblée sera renouvelée par tiers chaque deux ans. Durant leur mandat international, non seulement ils participeront aux réunions de l'assemblée, mais aussi on les formera ; ils suivront des cours d'organisation internationale, ils voyageront, etc..., et une fois de retour à leur pays l'organisation internationale pourra encore les utiliser en les incorporant à son service d'instruction des peuples ou comme experts.

Pour être élu et nommé comme délégué à l'assemblée, une instruction supérieure ne doit pas être demandée. Une instruction moyenne doit suffire. Nous voulons des standards moyens, car ce sont ces derniers qui représentent vraiment la conscience internationale.

L'ensemble de ces délégués des peuples formera l'Assemblée des PEUPLES, organe principal de l'Organisation Internationale, et l'ensemble des délégués officiels des Etats l'Assemblée des GOUVERNEMENTS, organe non moins important, mais sans initiative internationale. Son rôle se rapprochera un peu du rôle du Sénat américain.

En supposant que le monde soit peuplé de deux milliards d'habitants, nous aurons une Assemblée des Peuples de vingt mille personnes. Ce nombre ne doit pas nous effrayer. On pourra la diviser en sections en tenant compte de la question délicate du régionalisme international.

On divisera le monde en régions sans tenir compte des circonscriptions territoriales, suivant d'autres barèmes (*) que les experts internationaux jugeront utiles. Cette section régionale de l'assemblée

(*) Voir chapitre : Régionalisme international.

aura même une priorité législative, c'est-à-dire un projet de loi internationale qui concerne par exemple les États Arabes sera soumis d'abord à la Section Arabe de l'Assemblée des Peuples, pour être d'abord voté, et une fois accepté à la majorité simple par cette section, on le soumettra ensuite aux autres sections et ensuite à l'Assemblée des Gouvernements. Si un projet de loi internationale concerne l'humanité entière, on le soumettra à toutes les sections en même temps.

Voilà, en peu de mots, le fonctionnement de la future Organisation Internationale. Chacune de ces questions sera reprise et développée aux chapitres suivants.

En conclusion, la future Organisation Internationale aura pour membres :

- (a) Un nombre X de délégués des peuples ;
- (b) Tous les États existants au moment de sa création.

Les exclusions et retraits volontaires des États seront supprimés.

L'Assemblée des Peuples pourra cependant exclure de son sein les individus compromis politiquement après arrêt de la Cour Régionale Internationale sur leur culpabilité.

Les nouveaux États qui naîtront seront admis dans l'organisation internationale après enquête sérieuse faite par une commission d'experts et par un vote à la majorité simple de deux assemblées.

CHAPITRE III

ORGANES

SECTION I.—*Organes principaux*

Les principaux organes des Nations-Unies sont : (a) Une Assemblée générale ; (b) Un Conseil de Sécurité ; (c) Un Conseil économique ; (d) Une Cour internationale de Justice ; (e) Un Secrétariat (art. 7, al. 1).

Le Pacte de la S.D.N. comportait les organes suivants : (a) Une Assemblée générale ; (b) Un Conseil ; (c) Un Secrétariat. Quant à la Cour Permanente de Justice Internationale, le Pacte de 1919 prévoyait sa création ; mais de crainte d'un échec, il n'osa pas l'organiser.

En dehors de la C.P.J.I., organe juridictionnel, et du Secrétariat, organe administratif dont le rôle est de préparer les affaires soumises au Conseil et à l'Assemblée, l'O.N.U. comportant une assemblée et deux conseils, on pourrait penser que le Pacte de San Francisco a opéré entre ces deux organes une certaine séparation des pouvoirs ou des fonctions, à l'exemple de ce qui existe dans les Etats modernes ; l'Assemblée délibérante eût été ainsi tout naturellement le pouvoir législatif de la Communauté internationale, alors que les Conseils en eurent formé le pouvoir exécutif.

Peut-être une ébauche de séparation des pouvoirs eût-elle été désirable et ce sera sans doute la solution de l'avenir ; mais ce n'est pas ce que la Charte a établi, et à tort, parce que si la chose eût été sans doute prématurée en 1919, où, pour la première fois, on lançait une Charte internationale, en 1945, c'est-à-dire après 30 ans d'expérience d'organisation internationale et six années de guerre dévastatrice, les juristes et hommes d'Etat de San Francisco devaient penser que le moment était venu de poser les fondements d'une véritable Organisation internationale. Mais le manque de confiance réciproque a fait revivre toutes les vieilles théories moyenâgeuses, et au lieu de compléter l'œuvre de 1919, sur plusieurs points l'ont détruite.

Le seul mot de pouvoir législatif international les a effrayés ; comment organiser un véritable parlement international et conserver tout entière la théorie de la souveraineté absolue ! Ce sont deux choses inconciliables. Non seulement il n'y a pas de séparation des pouvoirs entre ce qu'on peut appeler les deux grands pouvoirs actifs de l'Assemblée, mais il y a subordination de tous les autres organes, sauf, bien entendu, de la Cour Permanente de Justice Internationale (1), à un seul, le Conseil de Sécurité, pour mieux sauvegarder leur souveraineté. Il est vrai que le Pacte de 1919 ne fonctionnait que sur le principe de l'unanimité ; mais de temps à autre, certaines décisions étaient prises par l'Assemblée à une majorité de 2/3, par exemple l'admission des nouveaux membres, ou à la majorité simple, par exemple la révision du Pacte, qui constituaient de véritables décisions internationales non basées sur le principe de l'unanimité.

En 1945, on supprime soi-disant le principe de l'unanimité pour tous les organes ; mais rien d'important ne sera soumis à l'Assemblée ou au Conseil économique sans passer par le Conseil de Sécurité, qui

(1) Directement non, mais indirectement elle est, elle aussi, subordonnée au Conseil de Sécurité, comme nous allons le voir au Chap. I Dispositions générales, Section C.P.J.I.

prend ses décisions, sauf pour les questions de procédure, à la majorité des deux tiers des membres votants, y compris le vote favorable des membres permanents, c'est-à-dire des "grands".

Si le système de l'unanimité n'est pas du tout recommandable parce qu'il entrave le progrès du droit international, il est encore préférable à celui de 1945, parce qu'au moins chaque Etat a le droit et la liberté de discuter et de rejeter ; mais avec le système de 1945, il se voit, tout simplement, imposer les décisions des autres.

Le Pacte de 1919 créait un Conseil ; la Charte en crée deux ; un Conseil s'occupant de la Sécurité internationale, et un autre, des affaires économiques. Dans cette idée de spécialisation des organes internationaux, on pourrait voir une ébauche de création des services internationaux, que nous avons préconisée plus haut ; mais la prépondérance du Conseil de Sécurité, même en matière économique, avec le droit de veto des grandes puissances, entrave tout.

La Charte cite parmi ses organes la Cour Permanente de Justice Internationale. C'est une grave erreur. Une cour de justice ne peut jamais être l'organe d'une constitution politique. Tout au plus, la Charte aurait pu prévoir ou imposer sa création, mais non la faire un organe égal à l'Assemblée ou aux Conseils.

De tout ce que nous venons de dire, nous concluons que l'O.N.U. comprend un seul organe principal, le Conseil de Sécurité, auquel tous les autres lui sont subordonnés, malgré les affirmations de l'art. 7.

Le Conseil de Sécurité étant une assemblée composée de 11 membres dont 5 permanents, comment peut-on prétendre qu'on a doté le monde d'une charte démocratique où tous les Etats pourront faire entendre leur voix et prendre librement une décision ? Comment les Etats, petits ou grands, pourront-ils avoir confiance en une telle combinaison ? Comment l'individu pourra-t-il enfin dire qu'après six ans de souffrances inimaginables, après l'enterrement de près de six millions d'hommes, l'humanité a fait un grand pas vers l'unité ?

L'humanité a perdu une autre grande occasion de se donner une organisation (*). Si elle revient sur elle-même, comme nous le souhaitons, il faut que les juristes et hommes d'Etat qui seront chargés de l'organiser comprennent qu'une véritable organisation internationale démocratique ne peut comprendre que deux organes égaux : (a) l'Assemblée des Peuples ; (b) l'Assemblée des Gouvernements.

(*) DEBROUË : *Histoire diplomatique de l'Europe*, Tome 1 : Sainte-Alliance.

SECTION II.—*Organes subsidiaires*

Tout autre organisme subsidiaire qu'on aura jugé nécessaire pourra être établi en conformité de la présente Charte.

Comme durant l'époque du fonctionnement de la S.D.N., et suivant l'esprit général de la Charte, il ne peut s'agir que des organismes sans aucune initiative. Ces organismes appelés le plus souvent comités, conseils, conférences, ne peuvent travailler que sur les affaires que les organes principaux leur soumettent.

Aucune initiative ne peut être prise, aucun travail de réforme ne peut être entrepris sans décision préalable d'un organe principal de l'Organisation Internationale.

Malgré l'existence de ce grand inconvénient qui a comme conséquence de limiter le champ d'activité de ces organes, ces derniers ont accompli durant l'existence de la S.D.N., c'est-à-dire de 1919 à 1939, un travail vraiment utile pour l'humanité. Exemple : le comité pour la répression de la traite des femmes et des enfants, comité de la protection de l'enfance, commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles, comité central permanent d'opium, commission temporaire d'experts pour l'étude de la question de l'esclavage, comité international pour le placement d'intellectuels réfugiés, commission des mandats, commission des minorités, etc....

A côté de ces organes appelés à disparaître après l'accomplissement du travail soumis par les organes principaux, il existe des établissements publics internationaux absolument analogues aux établissements publics du droit administratif interne et qui, malgré leur subordination aux organes principaux, malgré le champ limité de leur activité, avaient une existence permanente et autonome, chargés de gérer un service public international permanent. C'est le cas, par exemple, des grandes commissions internationales du Danube, commission des Détroits, Organisation internationale du Travail.

Entre ces deux catégories extrêmes d'établissements internationaux, il existe une catégorie intermédiaire, celle des établissements qui, tout en jouissant d'une autonomie presque absolue, ne sont pas cependant dotés de la personnalité juridique. C'est le cas des multiples unions et bureaux internationaux, composés de représentants des divers Etats qui se réservent un droit de ratification à l'égard de leurs propositions,

Tel est le cas de l'Union postale, de l'Union télégraphique des chemins de fer, de l'Union pour la protection de la propriété littéraire et artistique, de l'Union pour la protection de la propriété commerciale et littéraire.

De tout cela, nous constatons qu'au fur et à mesure que se développe le droit international, les services publics internationaux se multiplient. C'est exactement le même mouvement que celui qui s'est produit au cours du siècle dernier en droit administratif interne. Il y a un peu plus d'un siècle, quantité de services publics actuels, l'assistance, l'enseignement, l'hygiène, le travail, les transports en commun, ou bien n'existaient pas, ou bien étaient effectués par d'autres corps que l'Etat, notamment par l'Eglise pour l'assistance et l'enseignement. Depuis lors, l'on a assisté à une véritable floraison de services publics; les Etats ont été très loin dans cette voie.

Après cette anarchie initiale des services publics internationaux, nous pensons qu'il est temps, pour le droit international, à l'exemple du droit administratif interne, de sortir de cette anarchie et choisir un type de service public international et en faire la véritable base de tout l'édifice international.

Comme nous l'avons soutenu plus haut, pour mieux garantir les libertés individuelles et les droits internationaux de l'individu, il faut internationaliser certains services qui sont considérés aujourd'hui comme des services essentiellement nationaux. En transformant ainsi un service national en service international, quel type doit-on lui donner pour mieux servir l'humanité? Est-ce le type d'organe secondaire sans initiative et à compétence limitée qui disparaît après l'accomplissement du travail soumis? Non, parce que des services avec des buts tels que l'organisation du travail, de l'enseignement, de l'hygiène, de la communauté internationale, exigent une initiative illimitée; rien ne doit entraver leur travail; leur autorité doit être absolue. Le seul contrôle que les organes principaux (Assemblée des Peuples et Assemblée des Gouvernements) exerceront sur eux, c'est un contrôle de décision quand il s'agit d'ériger en loi internationale obligeant les divers Etats une de leurs décisions. Les organes principaux ne doivent même pas avoir un droit d'amendement; ils doivent accepter ou rejeter le projet soumis, et c'est à l'organe subsidiaire, à qui revient le projet après son rejet, de l'amender et de le soumettre de nouveau aux organes principaux.

En outre, le service doit être perpétuel, avec des cadres permanents qui, tout doucement, acquerront la pratique et l'expérience, essentielles en notre matière.

Cependant, nous retiendrons de ce type des services internationaux son caractère de service subordonné aux organes principaux.

C'est à l'Assemblée des Peuples de décider s'il y a lieu de créer un tel service, de le contrôler durant toute son existence et de nommer les principaux de ses fonctionnaires, et avec la collaboration de l'Assemblée des Gouvernements ériger en loi internationale ses décisions.

De même, ni le type de service public international permanent et autonome doté de la personnalité juridique internationale, ni celui de service public international permanent et autonome, mais sans personnalité juridique, ne conviennent à notre service public international.

Le premier, parce que, formé des représentants des divers Etats, il acquiert une très grande indépendance à l'égard de l'Organisation Internationale. Ses décisions une fois prises suivant la procédure prévue par ses statuts sont soumises directement aux Etats qui sont libres de les ratifier ou de les rejeter. En d'autres termes, chacun de ces services constitue une petite S.D.N. ou O.N.U. limitée quant au but poursuivi. Or, c'est ce que nous voulons éviter, pour créer une véritable administration internationale, il faut enlever aux Etats le dernier mot et le donner à l'Organisation internationale.

C'est elle qui doit nous dire si tel projet de réforme proposé par l'organe subsidiaire doit être érigé en loi internationale et non laisser la faculté aux Etats de l'accepter avec ou sans réserves ou de le rejeter. Il est très rare que tous les Etats ratifient un projet de réforme, parce que qui dit Etat dit Gouvernement, qui dit Gouvernement dit parti politique au pouvoir, et il est prouvé que ce dernier ne juge jamais les projets de réforme objectivement, mais toujours à travers les intérêts du parti.

Quant au type du service public permanent et autonome, mais sans personnalité juridique internationale, lui aussi est à écarter parce que, outre qu'il est composé, comme le précédent, des représentants des divers Etats, qui se réservent un droit de ratification à l'égard de ses propositions, il ne s'agit pas à proprement parler de service international poursuivant l'organisation d'un besoin déterminé de la communauté internationale, mais il constitue en quelque sorte un agent de liaison entre les différents Etats signataires d'une convention internationale; c'est le cas de toutes les unions internationales que nous avons signalées plus haut.

De tout ce qui précède, nous concluons que pour avoir l'uniformité dans l'administration internationale, il faut créer un service public international ayant les caractères suivants:

(a) Créé par l'Assemblée des Peuples à la majorité simple;

(b) Composé non pas des représentants des Etats, mais des véritables fonctionnaires internationaux, dont les principaux obligatoirement nommés par l'Assemblée des Peuples ;

(c) Il faut créer une véritable carrière des fonctionnaires internationaux avec hiérarchie, avancement, discipline, recrutement au concours ou nommés sans concours, mais parmi les anciens membres de l'Assemblée des Peuples ;

(d) Il faut doter le service international d'une autonomie complète et d'une initiative absolue, nécessaires pour l'accomplissement de sa tâche ; mais pour que ses décisions deviennent internationalement obligatoires, il faut le vote favorable à la majorité simple des deux Assemblées Internationales ;

(e) Lui subordonner tous les services similaires nationaux ;

(f) Son but étant permanent, lui aussi doit être permanent ;

(g) Juridiquement, il doit être contrôlé par la Cour Permanente de Justice Internationale.

CHAPITRE IV

L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

SECTION I.—Composition

L'Assemblée Générale sera composée de tous les membres des Nations-Unies. Chaque membre n'aura pas plus de cinq représentants à l'Assemblée Générale (art. 9).

Dans notre essai de réorganisation de la communauté internationale, cette assemblée composée des représentants des divers Etats ne formera que l'un des organes principaux de l'Organisation internationale. C'est un organe principal parce que sans lui aucune décision de l'organisation internationale ne s'imposera aux Etats. Avec elle, les Etats ont une espèce de veto, mais un veto démocratique semblable à celui qu'ont les Etats membres de la grande démocratie américaine. Mais bien que principal, cet organe sera sans initiative politique, c'est-à-dire tout projet de loi internationale, toute espèce de réforme politique, administrative, économique, doit être soumise d'abord à l'Assemblée des Peuples qui doit l'admettre à la majorité simple et ensuite passée à l'Assemblée des Gouvernements.

L'Assemblée des Peuples sera aussi chargée seule de l'administration internationale. Tout ce qui concerne l'infrastructure de la communauté internationale, c'est-à-dire création des services internationaux, nomination ou renvoi des fonctionnaires internationaux, sera de la compétence exclusive de l'Assemblée des Peuples.

Nous reconnaissons que nous soutenons une règle contraire au fonctionnement des assemblées parlementaires ; mais, tout au moins pour le commencement, il est indispensable, pour briser l'égoïsme international et faire disparaître pour toujours la théorie de la souveraineté absolue des Etats, qui entrave tout progrès en matière internationale, non pas subordonner, mais simplement limiter l'initiative et le champ d'activité de l'Assemblée des Gouvernements.

A côté de cette assemblée composée des représentants de différents Etats, nous proposons, pour les raisons que nous avons maintes fois exposées durant notre thèse, la création d'une assemblée représentant les divers peuples de la terre.

Chaque Etat enverra à l'Organisation Internationale, outre son représentant officiel entouré de tous les techniciens nécessaires, un certain nombre d'individus, à raison de un pour cent mille habitants, désigné au suffrage universel dans des élections organisées par l'organisation internationale, parmi les personnes ayant un passé politique et civil irréprochable.

Pour faciliter les réunions de cette assemblée et pour tenir compte dans la mesure du possible du régionalisme international, cette assemblée sera divisée en autant de sections qu'il y a dans le monde de régions ayant des intérêts économiques, politiques et sociaux distincts.

On dotera les sections de l'Assemblée des Peuples d'une certaine autonomie administrative et d'une initiative politique limitée.

Tout réforme administrative, économique ou politique concernant spécialement une section doit être d'abord votée par cette section et ensuite par les autres sections et l'Assemblée des Gouvernements.



SECTION II.—*Attributions de l'Assemblée générale de l'O.N.U.*

La question des attributions de l'Assemblée générale de l'O.N.U. EST UNE des questions les plus délicates du droit des gens.

Le système suivi à San Francisco est de beaucoup plus compliqué que celui de la S.D.N. En 1919, on avait créé deux organes égaux, l'Assemblée et le Conseil, et on avait réparti entre ces deux organes la compétence générale de la S.D.N. Il y avait des attributions communes, par exemple la révision du Pacte (art. 24 de la S.D.N.), l'enquête-examen prévue par l'art. 15 de la S.D.N., et des attributions propres à chaque organe, par exemple l'admission des nouveaux membres à la majorité des deux tiers (art. 1 de la S.D.N.), révision des traités devenus inapplicables (art. 19 S.D.N.) pour l'Assemblée et l'établissement des plans de désarmement (art. 8, S.D.N.), exclusion d'un membre, questions relatives aux mandats, etc., pour le Conseil.

Donc, en 1919, chaque organe principal de la S.D.N. avait une compétence bien définie qui était un véritable pouvoir de décision.

En 1945, on a suivi un système beaucoup plus compliqué et beaucoup moins démocratique et équitable.

Pour mieux sauvegarder leur souveraineté, les grandes puissances ont créé un corps politique restreint de onze membres, le Conseil de Sécurité, par où doivent passer toutes les questions.

D'un autre côté, comme elles devaient donner une certaine satisfaction aux petites nations, elles ont créé à côté du Conseil de Sécurité une assemblée générale.

Adopter le système de 1919, c'est-à-dire la répartition des compétences, fatalement certaines questions devaient leur échapper. Or, c'est justement ce qu'elles voulaient éviter. Elles ont alors eu recours au système anarchique de l'enchèvement des compétences pour réduire presque à néant le champ d'activité de l'assemblée générale.

C'est avec grande difficulté, malgré une clarté apparente extraordinaire, que nous pouvons, en lisant les articles 10 à 22 de la Charte qui traitent cette question, déterminer les véritables pouvoirs de l'Assemblée générale.

On commence tout d'abord à lui donner un champ d'activité très grand au point de vue administratif et politique ; puis tout doucement, ce champ devient de plus en plus petit, pour se réduire à peu de choses.

L'art. 10 nous dit : « L'Assemblée générale pourra discuter toutes questions en toutes matières rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de tous les organes prévus par la présente Charte.

En lisant ces paroles, le lecteur de la Charte est étonné.

Ces paroles font de l'Assemblée l'organe principal et tout puissant de l'organisation internationale, et qui élit assemblée des petites puissances ; et quand on donne le rôle principal aux petites et moyennes puissances, on établit vraiment une véritable démocratie internationale ; que veut-on de plus !!

Hélas, les choses se passent autrement ; les articles suivants ne laissent à l'Assemblée pas même le pouvoir d'un petit comité de la S.D.N.

Tout d'abord, on interdit à l'Assemblée d'intervenir pendant que le Conseil de Sécurité exerce, dans un différend ou dans une situation quelconque, les fonctions à lui assignées par la présente Charte ; l'Assemblée générale n'a même pas le droit de faire la moindre recommandation au sujet de ce différend ou de cette situation, à moins que le Conseil de Sécurité ne le lui demande (art. 12).

Et comme tout ce qui concerne la paix et son maintien forme la compétence naturelle du Conseil de Sécurité et doit passer d'abord par lui, on enlève ainsi sans le dire à l'Assemblée générale toute compétence et tout pouvoir d'intervention en matière de sécurité internationale.

D'ailleurs, l'art. 12, dans son second alinéa, pour éviter tout malentendu et toute intrusion éventuelle de l'Assemblée dans les questions de sécurité internationale, charge le Secrétaire général de notifier à l'Assemblée, à chaque session, toutes les questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont le Conseil de Sécurité a été saisi.

En présence de l'alinéa 1 de l'art. 11 de la Charte, cette question des pouvoirs de l'Assemblée en matière de sécurité internationale exige un examen plus approfondi.

Cet alinéa nous dit que l'Assemblée générale pourra discuter toutes questions se rapportant au maintien de la Paix et de la sécurité internationales qui lui auront été soumises : (a) par un membre quelconque des Nations-Unies ; (b) par le Conseil de Sécurité ; (c) par un Etat non-membre de l'O.N.U.

Ne perdons pas de vue que le Conseil de Sécurité est un organe permanent (art. 30), tandis que l'Assemblée générale se réunira seulement en sessions annuelles régulières et exceptionnellement en sessions spéciales durant l'année, convoquées par le Secrétaire général sur la demande du Conseil de Sécurité ou de la majorité des Nations-Unies.

Supposons maintenant qu'un Etat membre de l'O.N.U., mais non membre du Conseil de Sécurité, ou un Etat non membre de l'O.N.U. désire soulever une question relative à la sécurité mondiale. Trois voies s'ouvrent devant lui : (a) Attendre la réunion annuelle de l'Assemblée ; (b) Intéresser la majorité des membres de l'O.N.U. pour pouvoir provoquer une session extraordinaire de l'Assemblée ; (c) Saisir le Conseil de Sécurité par l'intermédiaire d'un Etat membre de ce Conseil. Comme le plus souvent les questions relatives à la sécurité internationale sont des questions urgentes, quelle voie cet Etat (supposons qu'il est menacé d'une agression) doit-il prendre ? Sûrement la voie du Conseil de Sécurité, et une fois ce dernier saisi, la porte de l'Assemblée se ferme (art. 12).

Il faut donc supposer que l'incident menaçant la paix survient au moment de la réunion de l'Assemblée générale et entre Etats non membres du Conseil de Sécurité (1).

Supposons maintenant, bien que très rare, un Etat menacé d'agression, durant la session de l'Assemblée, saisit cette dernière. Quels sont les pouvoirs de l'Assemblée concernant cette question ?

L'art. 11, alinéa 2 nous dit que l'Assemblée ne pourra faire qu'une simple recommandation aux Etats ou au Conseil de Sécurité, et cela si la solution recommandée par l'Assemblée ne prévoit pas une action.

Si la situation nécessite une action, la question est déferée au Conseil de Sécurité.

Donc les pouvoirs de l'Assemblée en matière de sécurité internationale se ramènent : (a) à faire une recommandation dans une question qui ne nécessite pas une action et soulevée durant une de ses réunions ; (b) attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur les situations dangereuses pour la Paix (art. 11, al. 3).

Par conséquent, en matière de sécurité internationale, l'Assemblée n'a aucun pouvoir de décision ; elle ne peut faire que des recommandations dans deux cas, l'un très rare et l'autre sans aucun intérêt pratique.

Les pouvoirs de l'Assemblée générale sont aussi très limités en matière de coopération et d'administration internationale. Elle ne peut faire que des recommandations soit au Conseil de Sécurité, soit aux Etats directement.

(1) Parce que si un différend quelconque menaçait la Paix intéresse directement ou indirectement les membres permanents ou non permanents du Conseil de Sécurité, on devrait sans aucun doute s'en saisir de préférence à l'Assemblée.

L'Assemblée générale, dit l'art. 11, al. 1, pourra examiner les principes généraux de coopération dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les principes régissant le désarmement et le règlement des armements elle pourra faire des recommandations relativement à de pareils principes aux membres ou au Conseil de Sécurité ou aux deux.

Quant à l'administration internationale, l'Assemblée générale, dit l'article 13, procédera à des études et fera des recommandations dans le but de :

(a) Promouvoir la coopération internationale dans le domaine politique et encourager le développement progressif du droit international et de sa codification.

(b) Promouvoir la coopération internationale dans les domaines économique, social, culturel, éducatif et sanitaire, aider à la réalisation des droits de l'homme et des libertés essentielles pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

Ici, nous nous trouvons en présence d'un verbiage inutile qui, en bons termes diplomatiques, ne dit rien, n'organise rien. Avec des vœux et des recommandations, le droit international ne peut ni progresser ni se codifier ; les libertés individuelles ne peuvent se sauvegarder, les droits de l'homme ne peuvent s'organiser.

Il faut des institutions réelles avec de véritables pouvoirs, si nous voulons avoir une organisation internationale capable de faire régner la paix et la prospérité dans le monde.

Nous avons examiné longuement cette question de l'organisation de la coopération internationale, des droits et libertés de l'homme, dans les chapitres précédents ; nous n'y reviendrons pas ; nous répétons seulement que tant que les puissances ne doteront pas le monde d'une véritable organisation internationale, la guerre, la misère, les révolutions ravageront l'humanité.

L'article 15 dit : L'Assemblée générale recevra du Conseil de Sécurité des rapports annuels et des rapports spéciaux qu'elle examinera. Ces rapports comprendront un compte rendu des mesures que le Conseil de Sécurité aura adoptées ou appliquées pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Elles recevra aussi des autres organismes des rapports qu'elle examinera.

Ici, de nouveau, on essaye de camoufler l'omnipotence du Conseil de Sécurité, en nous le présentant comme organe qui, bien que principal, est subordonné en principe à l'Assemblée, à qui elle doit rendre compte de son activité.

Mais nous nous demandons quels sont les pouvoirs de l'Assemblée en ce qui concerne ces rapports ? A-t-elle le pouvoir de les modifier, d'annuler certaines initiatives du Conseil de Sécurité, lui dicter d'autres solutions ? Non ; l'art. 15 garde le silence, rien n'y est dit, et par conséquent l'Assemblée est condamnée à les entendre ou à les lire, sans pouvoir rien faire ; tout au plus, elle pourra ouvrir une discussion sans aucun résultat pratique.

Quelle est alors l'utilité de cet article ? Aucune, d'ailleurs il n'est pas le seul ; la Charte est pleine de pareils articles, de grandes phrases tapageuses, de proclamations solennelles des principes, pour masquer un échec presque complet.

Au point de vue, maintenant, du règlement pacifique des conflits internationaux, l'Assemblée ne peut que recommander une solution, et c'est au Conseil de Sécurité à décider si cette solution recommandée par l'Assemblée doit être imposée aux Etats en litige, si ce dernier nécessite une action, etc...

Sous réserve des dispositions de l'article 12, nous dit l'article 14, l'Assemblée générale peut recommander des mesures pour le règlement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qu'elle considérerait comme entravant vraisemblablement le bien-être ou les relations amicales entre nations, y compris les situations résultant de la violation des dispositions de la présente Charte qui établissent les buts et les principes des Nations-Unies.

A lire cet article, on peut croire que le droit de recommandation de l'Assemblée est très étendu, puisque notre article englobe la presque totalité des cas où un conflit international pourra se présenter.

Un petit raisonnement nous prouvera le contraire.

Tout d'abord, n'oublions pas les grandes réserves de l'alinéa 7 de l'article 2, concernant les questions qui restent essentiellement dans le ressort de la compétence locale des Etats ou touchant à leurs intérêts vitaux ou à leur dignité nationale. Voilà donc une grande partie des conflits internationaux ⁽¹⁾ pour lesquels l'Assemblée ne peut même pas proposer une solution.

A ces conflits, il faut ajouter ceux envisagés par l'article 12, c'est-à-dire ceux pour lesquels le Conseil de Sécurité a été déjà saisi et dont le nombre est assez respectable, étant donné que ces conflits sont la plupart

(1) Et, croyez-vous, les trois quarts des conflits politiques touchent soit les intérêts vitaux, soit la dignité nationale. Voir Chapitre I.

du temps urgents et exigent une solution rapide; les parties en conflit ont toujours intérêt à s'adresser au Conseil de Sécurité, organe permanent, au lieu d'attendre la session ordinaire de l'Assemblée ou de provoquer une session extraordinaire.

Qu'est-ce qu'il reste alors à l'Assemblée? Les conflits qui surgiront au moment où elle est en session, soit ordinaire, soit extraordinaire, desquels il faut encore enlever les conflits juridiques qui sont de la compétence de la Cour Permanente de Justice Internationale.

Jusqu'à maintenant, nous n'avons parlé que du pouvoir de recommandation de l'Assemblée⁽¹⁾, parce que c'est le seul pouvoir qu'elle possède en ce qui concerne les grandes affaires internationales.

Quant à son pouvoir de décision, l'Assemblée n'a le dernier mot que sur des problèmes secondaires, et encore, en ce qui concerne les plus importants de ces problèmes, elle ne l'exercera qu'après recommandation du Conseil de Sécurité.

Sur recommandation du Conseil de Sécurité, l'Assemblée générale: (a) admettra les nouveaux membres; (b) suspendra l'exercice des droits et privilèges des membres; (c) exclura les membres en faute.

Sans recommandation du Conseil de Sécurité, l'Assemblée générale: (a) élira les membres non permanents du Conseil de Sécurité; (b) élira les membres du Conseil économique et social; (c) désignera les membres des Nations-Unies qui doivent désigner les membres du Conseil des Trusteeships des N.U.; (d) résoudra les questions budgétaires de l'O.N.U.; (e) élira son président; (f) établira ses propres règles de procédure et tous organes subsidiaires nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions.

On ne laisse par conséquent à l'Assemblée générale de l'O.N.U. que les attributions qu'il était impossible, par le fait même des choses, de lui enlever.

En émettant l'article 10 qui donne une compétence générale sur toute la sphère d'activité de l'O.N.U., qui, comme nous l'avons démontré, se ramène à très peu de choses, résumons sa compétence pour pouvoir la comparer avec celle de l'Assemblée de la S.D.N.

(1) Donner à l'Assemblée seulement un pouvoir d'émettre des vœux, il eût été ridicule; lui donner un pouvoir de décision, il eût été excessif. On a choisi alors quelque chose entre le simple vœu et la véritable action, la recommandation, qui dérive de l'anglais "recommend" et signifie invitation à se conformer aux vœux de l'Assemblée.

Elle consiste en :

(1) Un droit de recommandation assez étendu en matière économique, sociale, culturelle, éducative, sanitaire.

Un droit de recommandation très limité en matière de sûreté internationale.

Un droit de recommandation limité en ce qui concerne les différends internationaux.

(2) Un droit de décision dans les matières suivantes ; mais elle ne pourra l'exercer qu'après recommandation au Conseil de Sécurité :

- (a) Admission des nouveaux membres ;
- (b) Exclusion des membres en faute ;
- (c) Suspension de l'exercice des droits et privilèges des membres ;

(3) Un pouvoir de décision exclusif dans les affaires suivantes :

- (a) Election des membres non-permanents du Conseil de Sécurité ;
- (b) Election des membres du Conseil économique et social ;
- (c) Election des membres des N.U. qui doivent désigner les membres du Conseil des Trustships ;
- (d) Questions financières et budgétaires de l'O.N.U. ;
- (e) Election de son président ;
- (f) Adoption de ses propres règles de procédure.

L'Assemblée générale de la S.D.N., comme nous l'avons dit, avait des attributions dont certaines s'exerçaient en collaboration avec le Conseil, d'autres lui étant confiées uniquement : à la première catégorie, appartiennent :

(1) Les modifications éventuelles dans le nombre des sièges du Conseil de la S.D.N.

(2) Désignation d'autres membres de la société dont la représentation sera désormais permanente au Conseil.

(3) La nomination du secrétaire général de la S.D.N.

L'approbation de l'Assemblée est indispensable dans ces trois cas.

(4) Une autre attribution est commune à l'Assemblée et au Conseil, avec une légère différence : c'est l'élection des juges de la Cour Permanente.

Les articles 8 et 10 du statut de la Cour étaient ainsi conçus : " L'Assemblée et le Conseil procèdent indépendamment l'un de l'autre à

l'élection d'abord des juges titulaires, ensuite des juges suppléants... Sont élus ceux qui ont réuni la majorité absolue des voix dans l'Assemblée et le Conseil.

(5) Il existe aussi un cas spécial qui ressort de la compétence du Conseil, en principe, mais peut être déferé à l'Assemblée; c'est le cas du règlement d'un différend. L'Assemblée peut en être saisie directement, ou bien elle peut enlever au Conseil un différend dont elle a été préalablement saisie.

Les attributions exclusives de l'Assemblée de la S.D.N. étaient : (a) Election des membres non permanents du Conseil; (b) Répartition des dépenses de la société; (c) Enfin, l'article 19 du Pacte permettait à l'Assemblée d'inviter les membres de la Société à réexaminer les traités de paix devenus inapplicables.

Ce tableau nous montre combien les pouvoirs de l'Assemblée ont été limités en 1945.

Cette limitation est une des conséquences de la méfiance qui régnait en 1945 entre les puissances. Si on donnait un pouvoir plus étendu aux petites puissances, ces dernières pourraient, en se servant de l'Assemblée, mener une vie politique indépendante. Or, les grandes puissances, en antagonisme, voulaient d'une part empêcher les petites nations de sortir de leur orbite, et d'autre part s'en servir comme satellites et gagner ainsi des voix au Conseil de Sécurité.

Elles ont alors limité au strict minimum les pouvoirs de l'Assemblée, seule arme des petites nations.

Pour les gagner à leur politique, elles emploient tous les moyens possibles et imaginables. Le plus usité est celui de provoquer une révolution à la suite de laquelle une dictature est née qui, bien sûr, fera le jeu de la puissance qui l'a provoquée. Voilà pourquoi, après six ans de guerre pour libérer le monde de l'oppression fasciste, les dictatures, au lieu de disparaître, se multiplient.

Si, maintenant, le petit Etat a une certaine vitalité et une conscience nationale très forte, c'est alors le grand drame; la guerre civile continuera à ravager l'Etat en question, sans que ce dernier puisse faire appel à l'organisation internationale. Dès qu'il demandera l'aide du Conseil de Sécurité, seul organe compétent en la matière, immédiatement le veto de la grande puissance qui fomenta la révolution paralysera son appel. La tragédie grecque illustre amplement notre exposé.

Dans tout cela, il n'y a qu'un seul remède. C'est la création de véritables pouvoirs internationaux de décision à compétence illimitée.

Tout doit être soumis d'abord à l'Assemblée des Peuples et ensuite à l'Assemblée des Gouvernements, et si on l'approuve à la majorité simple, il deviendra loi internationale.

De cette compétence illimitée des assemblées internationales, il faut enlever : (a) Les affaires urgentes qui seront décidées par l'organe administratif compétent, qui rendra plus tard compte aux sections compétentes de l'Assemblée des Peuples ; (b) Une certaine compétence régionale qui sera attribuée aux sections de l'Assemblée des Peuples ; (c) Toutes les questions administratives internationales, comme nous les avons définies dans les chapitres précédents, seront de la compétence exclusive de l'Assemblée des Peuples.



SECTION III.—*La question de la majorité dans les Assemblées Internationales*

C'est une question que nous avons à maintes reprises touchée durant nos exposés précédents ; mais vu son importance, une étude d'ensemble de cette question est nécessaire pour pouvoir se prononcer ; si dans les assemblées internationales il faut l'unanimité, la majorité absolue ou la majorité simple, laquelle de ces trois dernières sauvegarde le mieux les droits et libertés des individus et des Etats ? Laquelle est la solution la plus démocratique et la plus équitable pour tout le monde ?

Commençons notre étude par le XVIII^{me} siècle. Le XVIII^{me} siècle admettait comme un dogme l'idée d'un "droit de la nature antérieur à la vie de l'homme en société ; il supposait un état d'isolement antérieur à l'état social, qui n'aurait donc pas été l'état naturel de l'homme. L'individu aurait commencé par vivre isolément, il ne serait sorti de cet état de nature que par un contrat social, contrat par lequel il aurait renoncé à certains droits ; mais il n'aurait abdiqué que ceux des droits qu'il avait bien voulu remettre à l'Etat".

Une doctrine de ce genre était bien entendu a fortiori appliquée aux Etats.

Les Etats étaient alors des personnes souveraines qui vivaient presque isolément ; ils n'avaient de compte à rendre à personne, et comme il n'existait pas, en ce qui les concerne, d'obligation créée par un contrat social entre Etats, le principe restait leur souveraineté absolue. C'est sur ce principe qu'a vécu tout le XIX^{me} siècle. Dans cette théorie, quand des Etats entrent cependant en rapports, on ne peut rien imposer à aucun d'eux contrairement à sa volonté ; d'où la règle que les décisions des congrès internationaux doivent toujours être prises à l'unanimité.

Le droit est donc créé par la volonté libre des individus dans l'État, par celle des États dans la société internationale; toute limitation à leur souveraineté ne peut être que volontaire.⁽¹⁾

Ainsi, le droit international c'est la volonté des États souverains manifestée par les traités librement conclus par eux.

Sans être partisans de la théorie du droit naturel selon laquelle le droit préexiste ⁽²⁾, et c'est au législateur de le constater et de le poser, comme le savant qui découvre les lois physiques et nous les fait connaître, — nous sommes contrainés à cette théorie selon laquelle le droit est l'œuvre de la volonté souveraine des États. Sans vouloir aborder la question des fondements du droit, question non comprise dans le sujet que nous traitons et qui nous amènerait loin, nous affirmons seulement, pour les besoins de nos exposés ultérieurs, que le législateur soit national ou international, se basant sur des directives à lui, imposées par les besoins économiques, sociaux, religieux, géographiques, etc... de la société dont il est chargé d'organiser, crée le droit.

Le droit donc est une question d'organisation; mais dans cette organisation il faut tenir compte de certains facteurs qui s'imposent aux législateurs par le milieu autour duquel ils vivent.

Ce sont ces directives que les partisans du droit naturel nous présentent, comme étant un droit super-étatique inamuable et semblable à toutes les races et nations de la terre, que le législateur doit constater, découvrir et poser. Le droit positif, nous disent les partisans du droit naturel, pour être un bon droit doit se rapprocher autant que possible du droit naturel.

Nous refusons d'admettre de pareilles théories; le droit n'est ni physique ni chimique; le droit est une science d'organisation, de conduite; ce que le législateur doit découvrir, ce sont les besoins de la société dont il est chargé d'organiser.

Ces besoins, non seulement varient d'époque à époque, mais aussi de nation en nation, d'une région géographique à l'autre, suivant les conceptions religieuses ou les aspirations économiques, commerciales, politiques de son milieu. C'est autour de ces besoins que le législateur crée le droit.

(1) Théorie de l'auto-limitation de l'État.

(2) LEROUX: *Théorie du droit naturel*. Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, 1927, t. XVIII, p. 379 et s., et notamment p. 383.

Nous corrigeons donc la théorie du droit naturel, en ce sens que les règles qu'elle qualifie de droit naturel ne sont que l'ensemble des besoins sociaux essentiellement variables, et la théorie selon laquelle le droit est l'œuvre volontaire du législateur, en ce sens qu'il crée le droit, mais suivant des directives imposées par les besoins de son milieu. S'il ne tient pas compte de ces directives, il fait du mauvais droit, il échoue dans son œuvre d'organisation, il doit recommencer.

Revenons maintenant à notre question. Quel est le besoin de la communauté internationale qu'il faut organiser ? C'est de la munir d'organes de décision. Quelles sont les directives dictées au législateur par la composition particulière de la communauté internationale ? Cette communauté composée d'individus et d'Etats, il faut, en la munissant d'organes de décision, concilier : (a) les intérêts en antagonisme continuel des Etats ; (b) les intérêts des Etats et des individus qui, comme nous l'avons démontré dans le premier chapitre, coïncident rarement.

Examinons maintenant dans quelle mesure les systèmes employés jusqu'à présent répondent à ces données.

La conséquence des conceptions qui dominaient le XVIII^{me} siècle et le XIX^{me} siècle était l'établissement de la règle de l'unanimité en matière de décisions internationales.

Cette règle sauvegarde bien les droits et intérêts des Etats, mais que d'inconvénients ! C'est elle qui a fait échouer presque toutes les grandes conférences ; ce fut elle qui empêcha, par exemple, la création d'une véritable Cour permanente d'arbitrage aux Conférences de La Haye ; c'est encore elle qui constitue l'obstacle éternel au progrès du droit international. Puis, si elle sauvegarde bien les intérêts des Etats, elle néglige non seulement complètement les intérêts des individus, mais l'individu lui-même.

Au commencement du XX^{me} siècle, les conceptions changent. On comprend que la communauté internationale n'est pas seulement une communauté d'Etats, mais une communauté d'Etats et d'individus.

Comment régler alors la question ?

Supprimer purement et simplement l'unanimité et la remplacer par une majorité (absolue ou simple), c'est traiter tous les Etats sur un même pied d'égalité. Chose impossible et contraire au bon sens ; que la République de Libéria qui a environ deux millions d'habitants, et les cinq petites Républiques de l'Amérique centrale, par exemple,

dont certaines n'ont pas un million d'habitants, soit environ huit millions à elles six, puissent, parce qu'elle représentent un plus grand nombre de voix, l'emporter sur les cinq plus grandes puissances du monde qui, réunies, comptent plus d'un milliard de ressortissants.

Sous prétexte de respecter l'égalité des États, ce serait montrer le plus parfait mépris de l'égalité des individus.

On a donc eu recours en 1919 à la solution que voici : on a réalisé l'égalité complète dans l'un des organes de la société pour l'Assemblée générale ; dans ce premier organe, chaque État y a une voix et une seule. Mais il y a un organe dans lequel cette égalité n'est pas maintenue, puisque seuls les grands États y ont une représentation permanente, c'est le Conseil.

Entre ces deux organes, ont été réparties suivant leur importance les attributions de la S.D.N. Pour le Conseil, on avait établi la règle de l'unanimité, et pour l'Assemblée, suivant l'importance de la question, l'unanimité ou la majorité des deux tiers.

En 1945, pour plus de précaution, on aggrave le système de 1919. On rétrécit autant que possible la compétence de l'Assemblée, et pour les plus importantes de ses attributions on exige la majorité des deux tiers, et pour le reste la majorité simple.

Pour le Conseil de Sécurité, l'organe principal de l'O.N.U., on exige une majorité des deux tiers pour les affaires de moindre importance, et pour les autres la même majorité plus le vote favorable des membres permanents.

Voici en quoi consiste la manœuvre politique commencée en 1919 et aggravée en 1945 : — Former deux assemblées politiques d'une composition identique, c'est-à-dire des représentants officiels des États, l'une comprenant tous les États et l'autre les grandes puissances, plus un certain nombre de petites puissances par rotation. — Répartir la compétence de l'organisation internationale de telle manière que la part revenant à l'assemblée restreinte (Conseil en 1919, Conseil de Sécurité en 1945), soit la plus importante. — Exiger l'unanimité pour les décisions de l'assemblée restreinte et se réserver ainsi un veto sur les plus importantes affaires internationales.

Quant à l'Assemblée générale, exiger la majorité de deux tiers pour les affaires les plus importantes, et pour les autres une majorité simple.

En 1919, les grandes puissances avaient un veto, mais un veto limité, parce que d'une part les attributions de l'Assemblée étaient, comme nous l'avons démontré, assez importantes, et d'autre part ce veto appartenait aussi à un nombre limité de petites ou moyennes puissances.

En 1945, on aggrave la situation : pour mieux tenir en tutelle les petites puissances, on réduit à peu de chose la compétence de l'Assemblée générale, et quand au Conseil, on le débarrasse des affaires secondaires en le sectionnant en Conseil de Sécurité et Conseil économique et social ; on donne l'importance au premier, où les grandes puissances se réservent à elles seules le veto. Avec une telle construction, rien n'empêche de diminuer la majorité et exiger une majorité simple.

En 1919, beaucoup d'auteurs avaient vu dans cette construction une véritable brèche dans le système de la souveraineté absolue et un progrès décisif du droit international.

Quant à nous, non seulement le système de 1945, mais aussi celui de 1919, beaucoup plus logique et plus démocratique, au lieu de faire progresser le droit international et développer l'organisation internationale, l'entravent beaucoup plus que le système antique de l'unanimité.

Les plus grands progrès du droit international ont été réalisés durant le règne de l'unanimité. Le droit international positif s'arrête aux Conférences de La Haye. Depuis 1919, conférences sur conférences, invitations sur invitations, recommandations, vœux, sans que rien de véritablement constructif de notre discipline soit fait.

Si quelque chose a été fait, qui rendra peut-être les progrès futurs possibles ; cette chose est l'œuvre de la doctrine et des sociétés et instituts d'origine privée et non de l'organisation internationale.

Si la S.D.N. a été capable de rendre durant son existence certains services humanitaires, c'est grâce à l'existence d'organismes privés sous sa tutelle honorifique.

Si avant 1919 chaque Etat était libre de dire oui ou non suivant ses intérêts, avec les systèmes de 1919 et 1945 ce droit n'appartient qu'aux cinq grandes puissances membres permanentes du Conseil de Sécurité.

En 1919 et 1945, on a voulu faire un pas en avant en détruisant ce principe de l'unanimité, éternel obstacle au développement du droit des gens ; mais en réalité, on n'a fait que dix pas en arrière.

Ce n'est pas en enlevant le droit de décision aux petites puissances et en les mettant en tutelle qu'on organise réellement la communauté internationale. Tous les Etats sont des personnes morales dotées de la

personnalité juridique et doivent être égaux devant le droit international comme les personnes juridiques du droit privé sont égales devant le droit interne. Pourquoi voulez-vous qu'il y ait une différence entre le droit international et le droit interne ? On nous répond que la base n'est pas identique. Le droit privé régit une communauté d'individus et des personnes morales assimilées à des individus, et le droit international une communauté composée uniquement d'Etats en antagonisme continu, dont il faut concilier les intérêts ; ce qui rend impossible au droit des gens de se débarrasser de la politique.

Voilà la grande erreur de notre siècle. La communauté internationale n'est pas une communauté d'Etats, mais une communauté d'Etats et d'individus.

Tant que les internationalistes et hommes d'Etat persisteront à la concevoir comme une société d'Etats, et à former des assemblées internationales uniquement composées des représentants des Etats, rien ne pourra être fait ; ils iront de formale en formale, de compromis en compromis, d'échec en échec, de guerre en guerre ; ils feront toujours du mauvais droit, parce qu'ils ne veulent pas tenir compte de l'élément principal de la communauté internationale : "l'individu", c'est-à-dire, comme nous l'avons dit au commencement de ce chapitre, des directives imposées par la nature même de la communauté internationale.

Tant qu'on formera des assemblées d'Etats, toujours les grandes puissances auront la suprématie. Chaque fois que les petites puissances réclameront contre cette suprématie, les grandes puissances leur diront : nous sommes les plus grandes, nous avons une plus grande responsabilité que vous en matière internationale, et il est injuste, dans la balance internationale, de faire peser deux cents ressortissants britanniques, français, russes, américains, chinois, autant qu'un ressortissant du Libéria, du Vénézuëla, de la Grèce, etc...

Ces arguments sont très puissants, on ne peut les détruire qu'avec la formation d'une assemblée représentant les peuples et une autre les Etats. En ce moment, on répondra aux grandes puissances qu'en établissant une majorité simple pour les décisions internationales, on ne fait pas peser deux cents britanniques, français, russes, américains ou chinois autant qu'un ressortissant du Vénézuëla, parce que si dans l'Assemblée des Gouvernements tous les Etats sont égaux, l'Assemblée des Peuples contient beaucoup plus d'anglais, français, russes, américains, chinois que des ressortissants du Vénézuëla.

Quant à la responsabilité internationale, on pourra leur dire : " Vous avez un veto, comme tout le monde, dans l'Assemblée des Gouvernements " ; c'est suffisant, parce qu'avec la nouvelle conception de la communauté internationale, la responsabilité de la sécurité internationale a cessé d'être à votre charge ; dorénavant, elle appartiendra à l'organisation internationale.

Il nous est impossible de clore ce chapitre de la majorité sans rendre hommage au Dr. EWATT, l'illustre représentant de l'Australie à la Conférence des Vingt-et-un à Paris, qui a soutenu si bravement le principe de la majorité simple, en soulignant la nécessité absolue d'une réorganisation radicale de la Société Internationale.

CHAPITRE V

LE CONSEIL DE SÉCURITÉ

SECTION I.—*Les raisons du sectionnement du Conseil de l'Organisation internationale*

En 1919, au Conseil unique de 1919, en 1945 on substitue : (a) un Conseil de Sécurité, (b) un Conseil économique et social, (c) un Conseil de trusteeship.

L'idée est excellente ; on peut y voir un commencement d'organisation internationale à base des conseils spécialisés ; une certaine division de la besogne internationale entre différents conseils.

Avec l'évolution des idées, ces conseils deviendraient des conseils techniques, de véritables services internationaux, qui prépareraient toutes les affaires de leur compétence et viendraient les déposer sur les bureaux des assemblées internationales pour les voir transformer en lois internationales.

Mais malheureusement, ce ne sont pas ces idées qui ont poussé les puissances, en 1945, à sectionner le Conseil de la S.D.N. Les véritables raisons sont les suivantes :

L'art. 4 du Pacte de la S.D.N. fixait à neuf les membres du Conseil, dont cinq permanents (France, Angleterre, Italie, Japon, Etats-Unis), et quatre non-permanents. On voit que la majorité était assurée aux membres permanents.

Plus tard, au fur et à mesure que les besoins de la communauté internationale augmentaient, le Conseil devenait insuffisant. Composé de neuf membres ayant des attributions beaucoup plus nombreuses que l'Assemblée, il lui était impossible de répondre au travail international. Son agrandissement s'imposait.

On a commencé à porter à six, puis à neuf, puis à dix le nombre des membres non permanents du Conseil. Les membres permanents avaient perdu la majorité.

En 1945, les grandes puissances, pour des raisons de politique internationale, tenaient absolument à avoir la majorité dans le Conseil de l'organisation internationale.

Techniquement, il était impossible ; elles avaient devant elles l'exemple de 1919. Elles ont eu, alors, recours au procédé du sectionnement. A côté du véritable conseil dénommé "Conseil de Sécurité", elles ont créé un Conseil économique et un Conseil de trusteeship. Elles ont passé au premier toutes les questions économiques, et au second toutes les affaires concernant les mandats.

Le travail du Conseil de Sécurité étant ainsi allégé, il lui était possible désormais de fonctionner sans possibilité d'agrandissement ultérieur.

Mais comme il est impossible de se prononcer d'une manière ferme en ce qui concerne l'avenir de l'organisation internationale, et pour écarter pour toujours toute possibilité d'agrandissement qui ferait perdre la majorité aux membres permanents, (s'ils l'avaient organisé comme en 1919) de neuf membres en 1919, le nombre a été porté à onze, et sous prétexte qu'en matière de sécurité internationale les grandes puissances ont les plus grandes charges, la charte, sauf pour les questions de procédure, exige les votes concordants des membres permanents (art. 19).



SECTION II.—*Composition du Conseil de Sécurité*

Le Conseil de Sécurité est formé de deux catégories de membres : les membres permanents et les membres non permanents.

Les membres permanents sont : (1) Les Etats-Unis d'Amérique, (2) Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, (3) L'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, (4) La République de Chine, (5) La France.

En d'autres termes, les cinq grandes puissances du monde.

L'Assemblée générale élira six autres membres pour être des membres non permanents du Conseil de Sécurité. Le nombre total des membres du Conseil de Sécurité sera aussi porté à onze.

Les membres non permanents du Conseil de Sécurité seront élus pour une période de deux ans. Toutefois, pour la première élection des membres non permanents, trois d'entre eux seront choisis pour un an. Un membre sortant ne sera pas candidat à une réélection immédiate.

Comme nous voyons, en 1945, on suit le même système qu'en 1919, en ce qui concerne la composition du Conseil de l'Organisation Internationale.

Cependant, en ce qui concerne l'élection des membres non permanents, nous rencontrons deux règles très heureuses, qui, si elles sont bien appliquées, peuvent jouer un grand rôle dans le maintien de la sécurité internationale.

" Une attention spéciale, dit l'art. 23, al. 1, devant être accordée en premier lieu à la contribution des membres des Nations-Unies au maintien de la paix et de la sécurité internationales, aux autres buts de l'Organisation et également à une répartition géographique équitable.

L'Assemblée générale, avant d'élire les membres non permanents du Conseil de Sécurité, doit donc procéder à une petite enquête.

Examiner quelle était jusqu'à maintenant la contribution des Etats proposés à la paix mondiale et quelle pourra être leur contribution future, c'est-à-dire s'il s'agit des Etats sur lesquels l'Organisation internationale pourra compter. Si cette règle est sérieusement appliquée, les Etats satellites sont par le fait même exclus. L'Organisation ne peut pas compter sur des Etats qui ont trahi la paix.

Seront aussi exclus les Etats systématiquement réactionnaires, qui ne font que de l'obstruction et entravent ainsi la rapidité des décisions du Conseil de Sécurité :

Cette règle organise une espèce de casier judiciaire international des Etats qui pèsera assez lourdement au moment de leur élection.

Mais qui ordonnera et organisera ces enquêtes ? L'élection des membres non permanents étant une des rares attributions exclusives

de l'Assemblée, c'est à elle qu'incombe le devoir de nommer une commission permanente et de la charger de la besogne.

L'Assemblée générale doit aussi, en élisant les membres non permanents du Conseil de Sécurité, tenir compte de leur situation géographique. Il eût été vraiment réticule d'élire par exemple quatre États européens sur six, et deux Américains et négliger le reste.

Avec une répartition géographique équitable, on empêche aussi, dans une certaine mesure, la théorie des satellites de donner son plein.

On peut aussi, un peu plus tard, quand la paix sera affermie, charger les États, membres non permanents du Conseil de Sécurité, d'une certaine police régionale. L'élection biennale les empêchera d'appliquer dans la région en question un certain monolisme.

Malheureusement, ces deux règles, si utiles et si justes, ont été méconnues dès le commencement. Nous n'avons qu'à jeter un coup d'œil sur la composition actuelle du Conseil pour se rendre compte dans quelle mesure ces deux règles ont été prises en considération.

Quant à la division des membres du Conseil de Sécurité en membres permanents et membres non permanents, elle n'a aucune utilité au point de vue organisation internationale. Non seulement elle est inutile, mais elle est aussi nuisible, parce qu'elle donne aux membres permanents des vetos qui entravent le progrès du droit international.

Elle n'a d'utilité que dans une société internationale d'États, comme c'est le cas, actuellement, pour donner, et à juste titre, une certaine prépondérance aux grandes puissances; mais dans une société internationale d'individus et d'États, avec comme organes de décision une Assemblée des Peuples et une Assemblée des Gouvernements, cette division en membres permanents et membres non permanents disparaît.

Elle disparaît sans faire disparaître avec elle la prépondérance des grandes puissances. Seulement, leur veto prend une autre forme.

Pourquoi une puissance est-elle grande? Parce qu'elle compte un grand nombre de ressortissants. Dans la nouvelle organisation internationale, son veto sera exercé cinquante pour cent par son gouvernement dans l'Assemblée des Gouvernements, et cinquante pour cent par ses ressortissants à la section régionale de l'Assemblée des Peuples.

SECTION III.—*Compétence du Conseil de Sécurité*

Le Conseil de Sécurité est l'organe le plus important et le plus puissant de l'Organisation des Nations-Unies.

Bien que, d'après son nom de Conseil de Sécurité, il semble avoir une compétence limitée aux affaires qui touchent directement ou indirectement à la sécurité mondiale, sa compétence est cependant illimitée ; elle touche presque tous les domaines dans lesquels la Charte des Nations-Unies donne une compétence à l'O.N.U.

Cette compétence illimitée se justifie en partie par le fait que presque toutes les questions internationales touchent plus ou moins la sécurité publique. C'est le seul organe de l'O.N.U. muni d'un pouvoir d'action, et cette action, si on veut, pourra être très rapide et très efficace. A ce point de vue, la charte présente une certaine supériorité sur le Pacte de 1919 qui avait créé un Conseil assez nombreux et pas très maniable.

Le Conseil de Sécurité est le seul organe permanent, en dehors du secrétariat, de l'O.N.U. Cette permanence lui donne une supériorité incontestable sur tous les autres organes de l'O.N.U. (art. 39, al. 1).

Il a aussi la faculté de tenir des réunions en dehors du siège de l'Organisation, s'il estime que cela peut faciliter son travail. Cela est très utile, surtout en matière d'enquête ; il peut tenir une séance sur les lieux et se rendre compte directement de la situation au lieu de se faire une idée à travers des rapports des délégués et experts.

Comme tous les organes de l'O.N.U., le Conseil de Sécurité possède un pouvoir de recommandation et un pouvoir d'action.

On a attribué au Conseil de Sécurité un pouvoir de recommandation non pas pour limiter sa compétence, comme c'est la règle quand on ne veut pas donner un pouvoir d'action à une assemblée publique on lui donne simplement le pouvoir de faire des recommandations, mais au contraire pour renforcer ses pouvoirs. Avec son pouvoir de recommandation, le Conseil de Sécurité surveille les autres organes de l'O.N.U. C'est sur recommandation du Conseil de Sécurité, par exemple, que l'Assemblée générale admettra les nouveaux membres. C'est une manière de contrôler les agissements de l'Assemblée dans ce domaine.

Ensuite, vu son importance, et en ce qui concerne les membres de l'O.N.U., une recommandation du Conseil de Sécurité équivaut presque à une décision internationale; sa recommandation pèse plus lourdement que la recommandation de n'importe quel autre organe de l'O.N.U. Les membres réfléchiront beaucoup avant de passer outre à une recommandation du Conseil de Sécurité.

Les membres des Nations-Unies confèrent, dit l'art. 24, al. 1, au Conseil de Sécurité, en vue d'assurer une action prompte et efficace, la première responsabilité pour le maintien de la sécurité internationale, et acceptent que dans l'accomplissement des devoirs de cette responsabilité le Conseil de Sécurité agisse en leur nom.

Les Nations-Unies mettent à la charge du Conseil de Sécurité la responsabilité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Il était juste, en contrepartie de cette charge énorme, de le doter d'une compétence illimitée.

Cette compétence, bien que d'après l'art. 24, al. 1, limitée aux questions touchant à la sécurité internationale, s'étend cependant sur toutes les autres questions et occupe ainsi la presque totalité des activités de l'O.N.U., transformant ainsi cette dernière institution démocratique d'organisation internationale en un Directoire dictatorial composé de cinq membres, dont trois seulement dirigent en réalité les affaires internationales.

Il est vrai que l'art. 10 donne aussi une compétence illimitée à l'Assemblée générale sur toutes les affaires rentrant dans la compétence de l'organisation des Nations-Unies; mais, comme nous l'avons démontré, cette compétence illimitée lui est enlevée par les articles suivants, ne lui laissant que quelques fonctions administratives, tandis que la compétence donnée au Conseil de Sécurité par l'art. 24, loin de la limiter, les articles suivants la renforcent, comme nous allons le voir.

En ce qui concerne le désarmement, l'art. 26 charge le Conseil de Sécurité d'élaborer avec l'assistance du Comité de l'Etat-Major militaire des plans à soumettre aux membres des Nations-Unies en vue d'établir un système réglementant les armements.

Mêmes errements qu'en 1919; l'échec des efforts faits à Genève de 1920 à 1934, particulièrement à la Conférence de limitation des armements, devait au moins instruire les délégués des Nations-Unies réunis à San Francisco.

Le Pacte de la S.D.N., après avoir énoncé le principe du désarmement dans l'art. 8, pose la nécessité de limiter les armements, à la double condition que la réduction soit compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées pour une action commune. La réalisation se fait par l'intermédiaire de plans élaborés par le Conseil et révisables tous les dix ans au moins.

Le système de 1945 est donc, comme nous le voyons, identique à celui de 1919 : (a) élaboration des plans ; (b) soumission de ces plans aux Etats ; (c) approbation de ces plans par les Etats dans une conférence générale de désarmement.

Malheureusement, des mesures de ce genre ne sont guère efficaces, et cela pour une raison de première importance : c'est que l'efficacité des mesures prises en ce qui concerne le désarmement dépend pratiquement de l'efficacité du contrôle.

Ce serait parfait si l'on pouvait compter d'une façon absolue sur la sincérité de tous les Etats ; mais la bonne volonté de certains d'entre eux à faire connaître l'état exact de leurs armements est fort douteuse, de sorte que c'est fermer les yeux à l'évidence des choses que de ne pas contrôler la façon dont les Etats limitaient leurs armements après en avoir pris l'engagement. Oui, à San Francisco, Messieurs les délégués des Nations-Unies, sur une question si vitale, ont fermé les yeux. Expressément, ils ont lancé un petit article presque incompréhensible parmi ceux qui organisent la compétence du Conseil de Sécurité, et c'est tout. Et remarquons qu'ils ont même affaibli, un peu, le système de 1919, parce que ce dernier prévoyait (art. 9 S.D.N.) l'établissement d'une Commission permanente consultative en matière de problèmes techniques militaires qui, effectivement, fut créée en 1920, tandis que leur système ne prévoit rien, il charge simplement le Conseil de sécurité d'élaborer des plans de désarmement. Au lieu d'imposer un système de désarmement efficace, ils ont désarmé l'organisation internationale d'avance. C'est exactement comme si une loi destinée à lutter contre la contrebande supprimait tout contrôle effectif à l'égard de ceux qui sont soupçonnés de s'y livrer.

Il est clair que le sort de cette timide tentative est d'ores et déjà compromis ; au lieu de profiter de l'occasion offerte par la fin d'une deuxième guerre mondiale, pour corriger les erreurs du passé, on se contenta de nouveau, comme en 1919, d'une vague promesse de réglementation future des armements.

Il est très intéressant de remarquer que la Charte ne parle pas du tout de désarmement, mais seulement des "plans pour réglementer

les armements". Donc, il n'est pas du tout question de désarmer. Simplement, le Conseil de Sécurité, aidé par la commission de l'Etat-Major, réglementera les armements des Nations-Unies suivant les besoins de la Sécurité internationale. Mais en 1919 aussi, il n'était pas question de désarmer, mais simplement de réduire les armements suivant les besoins de la sécurité internationale. Donc parler de réglementer les armements ou de réduire les armements suivant les besoins de la communauté internationale c'est dire la même chose. Puisqu'alors les deux formules expriment la même chose, pourquoi ce changement de ton en 1945 ? C'est tout simplement la conséquence de l'esprit de méfiance et de non collaboration qui régna et qui règne malheureusement encore actuellement parmi les puissances du monde. Parler de désarmement dans une époque où chacun, craignant son voisin, s'arme jusqu'aux dents, c'est une folie. La nation qui oserait, avec une telle mentalité internationale, désarmer, commettrait à coup sûr un suicide national.

Voilà pourquoi les gens de San Francisco, voulant présenter au monde une charte "complète", lancèrent aussi quelques mots sur la "future réglementation des armements".

Il est très possible qu'à cause, d'une part de la situation internationale, et d'autre part d'un passé plein d'échecs, les hommes de 1945 énoncèrent simplement quelques mesures concernant le désarmement en attendant des temps plus favorables.

Mais avec de petits remèdes on ne guérit pas les grandes maladies, et si dès le commencement la S.D.N. prenait des mesures efficaces non seulement la deuxième guerre mondiale aurait pu être épargnée, mais on ne verrait pas aujourd'hui, après une deuxième guerre désastreuse, une menace nouvelle de plus en plus grave pesant de nouveau sur le monde.

La seule solution pour cette question du désarmement, c'est l'institution d'un Conseil permanent du désarmement, composé d'experts et de fonctionnaires internationaux, qui, suivant les besoins de la sécurité internationale, élaborera des plans qui ne deviendront définitifs qu'après leur approbation, à la majorité simple, par les assemblées internationales.

L'exécution de ces plans sera assurée par l'établissement des agences de contrôle dans chaque Etat. Ces agences, composées aussi de fonctionnaires internationaux, relèveront du Conseil permanent du désarmement, qui, périodiquement, sur les renseignements fournis par ces

agences, enverra au Conseil de Sécurité des rapports sur la situation mondiale des armements.

Revenons maintenant à la compétence du Conseil de Sécurité. Si nous étions obligés de nous écarter momentanément, c'est parce que nous désirions parler un peu du désarmement sans lui consacrer un chapitre spécial.

En ce qui concerne les pouvoirs du Conseil de Sécurité relatifs : (a) au règlement des conflits internationaux, (b) à l'action au sujet des menaces contre la paix, (c) aux accords régionaux, nous renvoyons notre lecteur aux chapitres I, II, III, Partie II, où chacune de ces trois questions est examinée non seulement au point de vue des pouvoirs du Conseil, mais d'une manière beaucoup plus générale.

Le Conseil de Sécurité possède encore d'autres attributions, la plupart desquelles ont été déjà examinées, savoir :

(a) Il recommande à l'Assemblée générale l'exclusion d'un membre en faute ;

(b) Il recommande à l'Assemblée la suspension des droits et privilèges des membres ;

(c) Il recommande à l'Assemblée l'admission d'un nouveau membre ;

(d) Il autorise un membre des Nations-Unies à participer à la discussion de toute question portée devant lui chaque fois qu'il considère que les intérêts de ce membre sont spécialement affectés (art. 34) ;

(e) Il invitera tout membre des Nations-Unies non membre du Conseil de Sécurité ou tout Etat non membre de l'O.N.U., partie dans un conflit sous examen devant lui, à participer à sa discussion (art. 34) ;

(f) Il exercera toutes les fonctions des Nations-Unies relatives aux zones stratégiques, y compris l'approbation des termes des accords des trusteeships, de leur changement ou modification ;

(g) Il est chargé, sous réserve des dispositions des accords de trusteeships et sans préjudice des considérations de sécurité, d'assister au Conseil du trusteeships, pour remplir celles des fonctions confiées aux Nations-Unies en vertu du système de trusteeship qui se rapportent aux matières politiques, économiques, sociales et éducatives dans les zones stratégiques (art. 85, al. 3) ;

(h) Il recommande à l'Assemblée générale la personne qui doit être désignée par elle comme Secrétaire général (art. 99) ;

(i) Il peut demander à la Cour Permanente de Justice Internationale de donner un avis consultatif sur n'importe quelle question légale ;

(j) Tout amendement de la charte doit être ratifié par les membres permanents du Conseil de Sécurité pour pouvoir entrer en vigueur (art. 110, al. 2);

(k) Avec la collaboration de l'Assemblée générale et avec un veto favorable de sept de ses membres, le Conseil de Sécurité décidera si la Conférence de révision de la Charte doit être convoquée (art. 110, al. 1 et 3);

(l) Il établira tels organes subsidiaires qu'il jugera nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions (art. 34);

(m) Il adoptera ses propres règles de procédure et élira son président (art. 32) (1).

Après cette énumération des attributions du Conseil de Sécurité, on peut très bien nous objecter : "Comment pouvez-vous parler de compétence illimitée du Conseil de Sécurité, puisque ce dernier n'a aucune compétence économique ou sociale ?" Oui, c'est exact. Mais il s'agit d'une autre manœuvre politique très habile : (a) pour camoufler l'omnipotence du Conseil de Sécurité, (b) pour présenter le veto comme ne portant que sur une partie seulement des activités de l'organisation internationale.

A San Francisco, on a divisé les affaires internationales en deux catégories : en affaires concernant la sécurité et en affaires économiques et sociales.

Comme il était impossible, pour des raisons techniques et de politique internationale, de créer un Conseil unique comme en 1919 et faire jouer le veto sur toute la compétence de l'organisation internationale, ils ont donné l'importance aux affaires de sécurité pour lesquelles une action rapide est nécessaire et ils ont négligé les affaires économiques et sociales en les mettant en marge de l'organisation internationale.

Un conseil de dix-huit membres a été créé et dénommé pompeusement "Conseil Economique et Social", où les décisions sont prises à la majorité simple et où la distinction des membres en membres permanents et membres non permanents n'existe pas. Ce conseil a une compétence qui s'étend sur toute la compétence économique et sociale de l'institution internationale, mais rien comme pouvoirs. Il n'a le droit que de faire des recommandations, des projets de réformes, de convoquer des conférences en laissant le reste à la discrétion des Etats.

(1) Ces attributions sont simplement énumérées, parce qu'une partie a été déjà discutée; l'autre le sera aussi aux chapitres suivants.

Les hommes de San Francisco ont considéré les affaires économiques et sociales comme des affaires secondaires, comme des affaires ne pouvant justifier une action de l'organisation internationale.

Voilà une autre grave erreur. Les affaires économiques et sociales, non seulement ne méritent pas d'être qualifiées de secondaires, mais sont des affaires de beaucoup plus d'importance que les affaires de sécurité. Sans une solution adéquate des affaires économiques et sociales, nous ne pouvons pas avoir une paix durable. Or, faire des projets de réforme et laisser leur application à la discrétion d'un parti politique, c'est ne rien faire. Il faut donner au Conseil Economique et Social le pouvoir d'imposer par la force ses décisions.

Donc, les affaires économiques ne font pas partie de la compétence du Conseil de Sécurité, parce qu'elles ne rentrent pas dans la compétence de l'institution internationale. Elles forment un corps à part, en dehors pour ainsi dire de l'O.N.U., comme la compétence de la Cour Permanente de Justice Internationale.



SECTION IV.—*Le veto des grandes puissances*

Chaque membre du Conseil de Sécurité a une voix (art. 27). Les décisions sont prises : sur les matières de procédure par un vote favorable émanant de sept membres (art. 28), sur toutes les autres matières par un vote favorable de sept membres, y compris les votes concordants des membres permanents (art. 29).

Nous avons, durant presque tous nos chapitres et paragraphes précédents, parlé assez longuement du veto des grandes puissances, de cette institution si critiquable, de cet éternel obstacle au progrès de notre discipline, qui constitue la caractéristique essentielle de la Charte de San Francisco ; mais nous avons encore jugé nécessaire de lui consacrer ce paragraphe pour l'examiner du triple point de vue des grandes puissances, du Conseil de Sécurité lui-même, de la communauté internationale.

On est porté à croire que le veto constitue le régime international idéal pour les grandes puissances, plein d'avantages pour ces dernières puisque rien ne se décide en matière de politique internationale sans passer par leur consentement. Sans nier les grands avantages que ce veto procure aux grandes puissances, nous allons essayer de démontrer qu'à San Francisco si on a consacré ce veto, ce n'est nullement en considération de ses avantages pour les grandes puissances, mais

uniquement pour paralyser leur action commune et laisser la communauté internationale dans une anarchie continuelle qui profiterait à certaines puissances.

Les avantages de l'institution du veto au point de vue des grandes puissances sont énormes. Sans leur consentement, rien ne peut se décider. Elles tiennent toutes les autres puissances, petites ou moyennes, en tutelle. Grâce au veto le Conseil de Sécurité acquiert une capacité d'action très grande, si utile en matière d'enquêtes et de solutions des conflits internationaux.

Malgré tout ce que nous avons dit, malgré que nous l'avons présenté comme l'éternel obstacle au développement du droit international, il peut, s'il est bien manié, devenir très utile pour la communauté internationale. Les grandes puissances, justement à cause de leur force et de leurs inépuisables ressources économiques, sont beaucoup mieux placées que les petites puissances pour juger d'une manière objective le bien de la communauté internationale et l'imposer par la force de leur veto aux petites puissances. Si les tentatives de codification du droit des gens ont échoué, c'est justement parce qu'il manquait à la communauté internationale cette autorité souple et rapide pour juger chaque projet de codification objectivement et l'imposer ensuite au reste des États.

De ce point de vue, le veto des grandes puissances se présente comme une institution indispensable à la sécurité et au bien-être de la communauté internationale.

Mais, pour cela, une condition est indispensable; sans elle, le veto d'institution si utile tourne en institution néfaste, dangereuse, déplorable, pour la sécurité du monde, et cette condition c'est "l'accord des grandes puissances pour travailler en commun en vue de réaliser le bien commun international. Or, hélas, cet accord n'existe que rarement et à plus forte raison dans une société comme la nôtre où deux blocs, chacun représentant un régime différent, s'affrontent, chacun cherchant à paralyser l'action de l'autre au détriment du bien commun international.

Dans de telles conditions, le veto non seulement ne profite pas aux grandes puissances, mais il paralyse leur action, diminuant ainsi leur force qui pourrait si utilement être employée pour le bien de la communauté internationale.

Quant à la communauté internationale, elle-même, tout dépendra de la politique internationale des grandes puissances. Si leur but est la réalisation du bien commun international, le veto est alors une

titution très utile, qui lui procure de très grands avantages, par exemple rapidité d'action, solution plus objective des problèmes internationaux, etc... Si au contraire leur but est de paralyser l'une, l'action de l'autre, le veto, condamnera la communauté internationale à une anarchie continuelle avec ses terribles conséquences, révolutions, famines, crises économiques, guerres, etc...

Quant au Conseil de Sécurité lui-même, tout dépendra de nouveau du but poursuivi par les grandes puissances. Elles peuvent le faire l'organe le plus utile de l'organisation internationale, comme elles peuvent s'en servir pour torpiller d'une manière indirecte et camouflée l'organisation internationale.

Or, c'est justement ce qui a été voulu à San Francisco, et voici comment ce but a été atteint. On a réduit à peu de chose les pouvoirs de l'Assemblée générale pour ne pas permettre aux petits États de jouer un rôle quelconque en matière internationale. On a séparé les affaires économiques des affaires de sécurité en faisant d'elles la compétence du Conseil Économique et Social, organe sans pouvoirs, ne pouvant faire que des recommandations aux États. On a concentré tout le reste entre les mains du Conseil de Sécurité, puis torpillé le tout par le veto en rendant ce dernier incapable non seulement d'agir, non seulement de prendre des décisions capitales, mais de simples mesures d'instruction ou préventives.

Tous ces raisonnements nous conduisent à cette triste conclusion que la communauté internationale est en pleine anarchie et sans charte internationale l'organisant. Celle que les gens de San Francisco ont prétendu lui avoir donnée n'en est pas une parce qu'elle est vouée à l'inaction⁽¹⁾.

Comment le monde peut-il avoir confiance au Conseil de Sécurité quand il est incapable de prendre une simple mesure d'instruction ? Exemple : la tragédie grecque. La Grèce, pays de neuf millions d'habitants, après avoir donné au monde les premières victoires, ravagée par une guerre civile manifestement soutenue par l'étranger, demande une simple enquête à ses frontières au Conseil de Sécurité, et ce dernier est incapable de donner suite à sa demande.

Et pourquoi ? Parce que le veto de la grande puissance intéressée paralyse son action.

Voilà de quoi est capable le veto des grandes puissances.

(1) Elle est tout court une Charte de vœux et recommandations.

CHAPITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

SECTION I.—*Cour Internationale de Justice*

La Cour Internationale de Justice constitue l'organe judiciaire principal des Nations-Unies. Elle fonctionnera conformément à un statut établi sur la base du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale et annexé à la Charte des Nations-Unies dont il fait partie intégrante (art. 92).

Tous les membres des Nations-Unies sont ipso facto parties au statut de la Cour Internationale de Justice (art. 93, al. 1).

Les États non membres de l'O.N.U. peuvent aussi devenir parties au statut de la Cour Internationale de Justice, mais suivant des conditions déterminées dans chaque cas, par l'Assemblée générale, sur recommandation du Conseil de Sécurité (art. 93, al. 2).

Chaque membre des Nations-Unies s'engage à se conformer à la décision de la Cour Internationale de Justice dans tout litige auquel il est partie. Si une partie à un litige ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour, l'autre partie peut recourir au Conseil de Sécurité, et celui-ci, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations et décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt (art. 94).

Les membres des Nations-Unies peuvent aussi confier la solution de leurs différends à d'autres tribunaux en vertu d'accords déjà existants ou qui pourront être conclus à l'avenir (art. 93 et 95).

L'Assemblée générale ou le Conseil de Sécurité peut demander à la Cour Internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique (art. 96, al. 1).

Les autres organismes de l'O.N.U. et les institutions spécialisées ne peuvent demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité, qu'après autorisation de l'Assemblée générale (art. 96).

Notre opinion, en ce qui concerne l'organisation de la Cour Internationale de Justice ayant été largement exposée aux chapitres consacrés aux Buts et Principes des N.U. et à la solution pacifique des différends internationaux, nous jugeons inutile de répéter les mêmes choses.

Les mêmes faiblesses et les mêmes échecs qui caractérisent la Charte des Nations-Unies se retrouvent dans l'organisation de la Cour Internationale de Justice.

Puisque les arrêts de la Cour ne sont exécutoires que si le Conseil de Sécurité, c'est-à-dire les puissances du veto le "jugent nécessaire", nous nous demandons pourquoi alors on a, à San Francisco, institué une Cour Internationale de Justice? Depuis quand soumet-on à l'approbation des hommes politiques l'œuvre d'un juge? Où en est l'indépendance du pouvoir judiciaire?

Si une partie, nous venons de le dire, à un litige, n'exécute pas l'arrêt de la Cour, l'autre partie peut l'assigner devant le Conseil de Sécurité, et ce dernier, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt. Or, si l'arrêt ne convient pas à l'une des parties et si cette dernière est une grande puissance, tout simplement elle n'a qu'à ne pas l'exécuter. L'autre partie l'assignera pour exécution de l'arrêt devant le Conseil de Sécurité, mais son action sera paralysée par le veto de la grande puissance. Si c'est une puissance non membre du Conseil de Sécurité qui n'est pas satisfaite, elle aussi n'a qu'à ne pas l'exécuter. Son patron se chargera de paralyser par son veto l'action du Conseil de Sécurité.



SECTION II.—*Secrétariat*

Le Secrétariat de l'O.N.U. comprend un Secrétaire général et le personnel que peut exiger l'organisation.

Le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité (art. 97).

Il est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation des Nations-Unies. Le Secrétaire général agit en cette qualité à toutes les réunions de l'Assemblée générale, du Conseil de Sécurité, du Conseil Economique et Social et du Conseil de Tutelle. Il remplit toutes autres fonctions dont il est chargé par ces organes. Il présente à l'Assemblée générale un rapport annuel sur l'activité de l'O.N.U.

Le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'O.N.U. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'O.N.U. (art. 100).

Chaque membre de l'Organisation, de son côté, s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

Le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale (art. 101).

Un personnel spécial est affecté d'une manière permanente au Conseil Economique et Social et au Conseil de Tutelle, et s'il y a lieu à d'autres organes de l'Organisation.

Ce personnel fait partie du Secrétariat.

La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible.

Le personnel international, y compris les représentants des membres des Nations-Unies et l'Organisation elle-même, jouit de tous les privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour exercer en toute indépendance ses fonctions en rapport avec l'O.N.U. (art. 105).

Le Secrétariat enregistre et publie tout traité ou accord international conclu par un membre des Nations-Unies après l'entrée en vigueur de la Charte (art. 102).

Aucune partie à un traité ou accord international qui n'aura pas été enregistré et publié par le Secrétariat de l'O.N.U. ne pourra invoquer le dit traité ou accord devant un organe de l'O.N.U.

Combien d'accords et de traités, cependant, n'ont pas été conclus entre satellites ou ces derniers et leur patron sans passer par le Secrétariat de l'O.N.U. ? Il faut être bien naïf pour croire que ces blocs ont été formés sans accords secrets. Que de voisins n'ont pas été partagés par ces accords ? Bien sûr, ces accords ne pourront pas être invoqués devant un organe de l'Organisation, mais qu'importe ; leur but est de nuire et non de sauvegarder la Paix du Monde.

Pour faire disparaître la diplomatie secrète, il n'est pas suffisant de décréter des mesures, il faut aussi changer les conceptions. Tant que la société internationale sera une société d'Etats, la diplomatie secrète existera, tandis qu'elle disparaîtra d'elle-même avec une communauté internationale où l'individu est l'égal de l'Etat.



SECTION III.—*Amendements et révision*

Les amendements à la Charte entreront en vigueur pour tous les membres des Nations-Unies quand ils auront été adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale et ratifiés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de Sécurité (art. 106).

Une conférence générale des membres des Nations-Unies, aux fins d'une révision de la Charte, pourra être réunie au lieu et date qui seront fixés par un vote de l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers et par un vote de sept quelconques des membres du Conseil de Sécurité.

Chaque membre de l'Organisation disposera d'une voix à la Conférence.

Toute modification à la présente Charte recommandée par la conférence à la majorité des deux tiers prendra effet lorsqu'elle aura été ratifiée conformément à leurs règles constitutionnelles respectives par les deux tiers des membres des Nations-Unies, y compris tous les membres permanents du Conseil de Sécurité.

Si cette conférence n'a pas été réunie avant la dixième session annuelle de l'Assemblée générale qui suivra l'entrée en vigueur de la présente Charte, une proposition en vue de la convoquer sera inscrite à l'ordre du jour de cette session, et la conférence sera réunie, s'il en est ainsi décidé par un vote de la majorité de l'Assemblée générale et par un vote de sept quelconques des membres du Conseil de Sécurité.



SECTION IV.—*Protection des minorités*

En vertu des traités de 1919, le Conseil de la S.D.N. était l'organe chargé de protéger les droits des minorités. C'était ses membres seuls qui pouvaient attirer son attention sur les infractions ou dangers d'infraction aux droits des minorités placées sous sa garantie.

La procédure minoritaire que le Conseil élabora graduellement jusqu'à 1939 afin de s'acquitter le mieux possible de sa mission est la suivante.

Le Conseil considérait toute pétition comme un simple élément possible d'information. Il se refusait à y voir une plainte déposée contre un gouvernement. Pour être recevables, les pétitions ne devaient pas émaner d'une source anonyme ou mal établie; elles ne devaient pas contenir de violence de langage; leur objet devait être conforme aux traités. C'était le Secrétariat général qui décidait de leur recevabilité. Si une pétition était déclarée recevable, le Secrétaire général la communiquait pour observations éventuelles au gouvernement intéressé. Puis pétition et observations étaient communiquées aux membres du Conseil.

En vue de faciliter aux membres du Conseil l'exercice de leurs droits et devoirs, on avait pris le parti de renvoyer toutes les pétitions devant un Comité des Minorités composé du Président du Conseil et de deux membres nommés par lui. Ce Comité, aidé par le Secrétariat, avait pour fonction d'étudier la pétition à la lumière des renseignements disponibles, à seule fin de déterminer s'il y avait lieu d'attirer l'attention du Conseil sur une infraction ou sur un danger d'infraction aux clauses de traités conclus pour la protection des minorités. Il s'opérait ainsi un véritable triage, et ce n'était que dans les cas exceptionnels que le Conseil était saisi, non pas par un de ses membres, mais par un de ses Comités qui avait même posé sa décision.

Voilà, en peu de mots, le système de 1919. Si, de façon générale, il a été reconnu que la S.D.N. ne pouvait guère faire mieux, qu'elle n'a fait, et que notamment sa procédure lui était en quelque sorte dictée par la nécessité d'éviter Charybde et Scylla, si, d'autre part, il est acquis que les Etats avaient maintes fois pris les mesures que le Conseil attendait d'eux ou avaient même pris les devants et fait spontanément droit à des revendications que les Comités du Conseil n'avaient même pas eues à formuler, il n'en est pas moins vrai que le système de protection des minorités de la S.D.N. était ouvert à plusieurs objections.

Nous ne sommes pas appelés ici à discuter la valeur du système de 1919, mais nous nous demandons: Qu'a-t-on fait à San Francisco pour améliorer ce système? Absolument rien.

Les rédacteurs de la Charte n'ont même pas eu le courage d'aborder cette question. Comment élaborer un système de protection des minorités au moment où on consacre la souveraineté la plus absolue

des Etats ! Comment parler des minorités puisque justement on compte se servir de ces minorités pour créer des satellites ! Protéger les minorités au moment où des majorités entières sont opprimées par des minorités armées, c'est faire œuvre inutile.

La Charte, non seulement a purement et simplement rayé la protection des minorités des institutions du droit des gens, mais elle a donné toute la liberté nécessaire aux minorités pour créer des mouvements autonomistes, signes avant-coureurs de naissance d'un satellite.

Pour cette raison, elle proclame solennellement le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes et le principe de l'égalité des peuples. Et pour jeter de la poudre aux yeux du monde, elle parle à plusieurs reprises des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

Nous avons à maintes reprises parlé de la valeur de ces affirmations solennelles de la Charte.

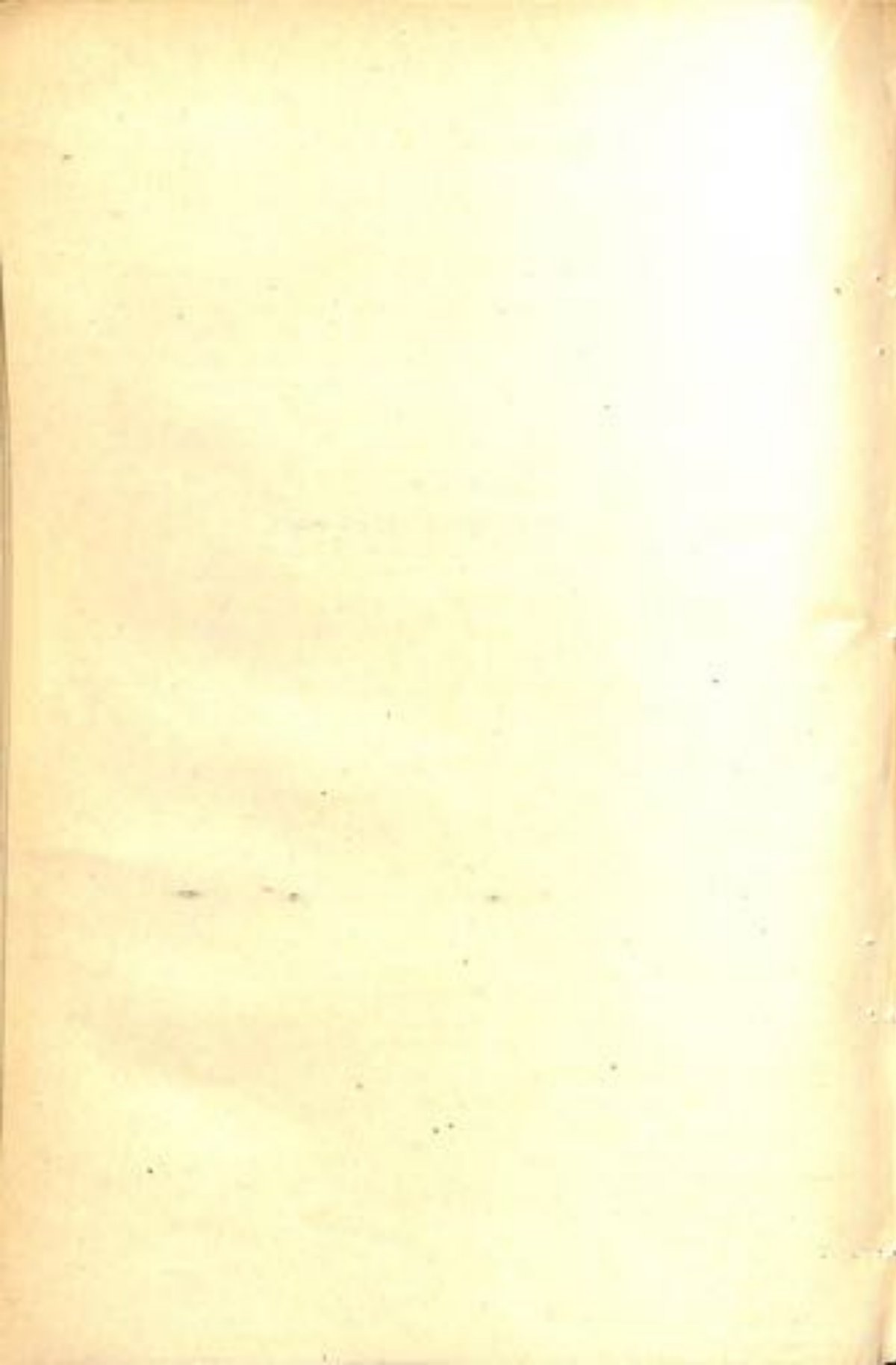
Après tout, les rédacteurs de la Charte, devant une telle situation politique, ont très bien fait de ne rien prévoir pour les minorités, parce qu'ils auraient une fois de plus ridiculisé le droit des gens.

Quant à nous, nous avons longuement, durant tout cet exposé, développé nos idées. Les Etats ne peuvent plus méconnaître l'individu. Il est temps que ce dernier participe en tant qu'individu au gouvernement mondial par l'entremise d'une Assemblée des Peuples.

Et pour clôturer cette première partie de notre travail, nous répétons les sages paroles de FRANKLIN D. ROOSEVELT, l'illustre président de la grande démocratie américaine, tombé au champ d'honneur, juste au moment où l'humanité entière avait le plus besoin de lui : " Si nous voulons vivre, nous devons bâtir un nouveau monde. " (1)

(1) Discours annonçant la Charte de l'Atlantique.

Deuxième Partie
LES GARANTIES DE LA PAIX



CHAPITRE I

RÈGLEMENT PACIFIQUE DES CONFLITS INTERNATIONAUX.

SECTION I.—*Les précédents*

Dans un travail comparatif, il est toujours nécessaire de faire appel aux précédents pour pouvoir expliquer les nouveaux. Comme précédents, en matière de règlement pacifique des conflits internationaux, nous indiquerons seulement le système de la S.D.N. et le système de l'Acte Général de Genève de 1923, parce que tous deux constituent une espèce de codification des efforts antérieurs.

Ils forment vraiment deux étapes capitales en la matière. Nous les exposerons aussi succinctement que possible pour éviter des longueurs sur des matières connues.

D'après l'art. 12 du Pacte de la S.D.N., "Tous les membres de la société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre, avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil. Dans tous les cas prévus par cet article, la décision doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend".

Obligation dans tous les cas; par conséquent, plus d'exception pour les questions touchant à l'honneur ou aux intérêts vitaux, dont on avait si souvent abusé. La convention est générale, elle est obligatoire pour tous les cas et pour tous les membres de la société.

Les conflits sont divisés en deux catégories: les conflits juridiques, pour lesquels l'art. 12 prévoit une solution juridique, arbitrage ou C.P.J.I., et les conflits politiques, pour lesquels il prévoit une solution politique, une tentative de rapprochement, une conciliation-médiation du Conseil.

Une autre grande nouveauté du Pacte de 1919, c'est l'obligation que contractent tous les membres de ne recourir à la guerre, en aucun cas, avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des

arbitres ou le rapport du Conseil, qui, eux-mêmes, doivent intervenir dans un délai raisonnable pour la première, dans les six mois pour le second. Les délais qui s'imposeraient aux Etats désireux de liquider le conflit par la force peuvent donc atteindre plusieurs mois, neuf mois si c'est le Conseil qui est saisi, peut-être davantage encore pour les arbitres, et jusque là toute déclaration de guerre serait illégale.

Cette idée d'imposer de si longs délais avant le commencement de la guerre, c'est, on peut le dire, la grande innovation du Pacte. On avait fondé de très grandes espérances que la seconde guerre mondiale a fait évanouir. Mais quand on est décidé de commettre un crime, les meilleures lois préventives ne pourront l'empêcher. De sorte qu'il est très injuste de faire peser toute la responsabilité de la guerre de 1939 sur la S.D.N. La S.D.N. n'est pour rien, bien au contraire; elle a fait son devoir jusqu'au dernier moment.

Le premier alinéa de l'art. 13 s'exprime ainsi : " Les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale ou judiciaire et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire.

Les membres de la S.D.N. convenaient donc qu'ils soumettront intégralement à ce mode de règlement les différends qui en sont susceptibles à leur avis. C'est ce texte qui a fait dire avec quelque exagération que désormais l'arbitrage obligatoire existait, que les Etats étaient liés puisqu'ils admettaient de soumettre à l'arbitrage les différends susceptibles de l'être.

Mais malheureusement, les mots " à leur avis " donnaient aux Etats une fâcheuse liberté de décision qui, en pratique, limitait la portée de cet alinéa; mais malgré cela il avait un changement notable.

En effet, l'alinéa 2 de l'article 13 S.D.N. indiquait un certain nombre de cas " qui sont généralement susceptibles de solution judiciaire "; par exemple, " les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture ".

Malgré donc la présence du mot " généralement " qui atténuait l'idée, et sauf interprétation de mauvaise foi les Etats étaient obligés de soumettre à l'arbitrage ou à la C.P.J.I. tous leurs conflits rentrant dans les cas prévus. C'est une obligation nette, claire et précise.

À défaut maintenant d'arbitrage ou de solution judiciaire proprement dite, parce qu'il ne s'agit pas d'une question d'ordre juridique prévue par l'article 13, on tombe dans l'article 15. C'est ici que le Pacte était entré dans une voie vraiment nouvelle; n'ayant pas pu imposer l'arbitrage obligatoire, comme nous venons de le dire, il avait imposé la médiation. Il existait donc une obligation alternative très nette à la charge des Etats en conflits: ils devaient opter entre l'arbitrage et la médiation du Conseil, et à défaut du premier la seconde devenait obligatoire.

Le Conseil alors, une fois saisi, suivant cet article, du consentement des deux parties ou par le fait d'une seule, s'efforçait d'assurer le règlement du différend: s'il y réussissait, il publiait un exposé relatant les faits, les explications, etc.

Si le différend ne pouvait pas se régler, le Conseil rédigeait un rapport pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommandait comme les plus équitables et les mieux appropriées.

Nous voici donc arrivés à la rédaction d'un rapport, et ce rapport serait pris ou bien à l'unanimité ou à la simple majorité. Cette différence est très importante en ce qui concerne les sanctions.

Tel était le système établi par le Pacte de 1919. Loïn d'être parfait, il avait cependant le mérite d'imposer, comme nous venons de voir, certaines obligations très précises à la charge des Etats en ce qui concerne la soumission d'un certain nombre des conflits, soit à l'arbitrage ou à la Cour Permanente de Justice Internationale, soit à la médiation du Conseil.

Abordons maintenant l'Acte Général de Genève. L'Acte, comme la S.D.N. en cette matière, a codifié plus qu'il n'a inauguré.

Il a en effet reproduit presque sans modification les nombreuses formules contenues dans les diverses conventions d'arbitrage. Il s'est inspiré principalement des formules contenues dans les accords de Locarno.

Quelques-unes d'entre elles sont reproduites presque sans aucune modification. Cependant, nous le verrons, d'importantes innovations ont été admises et constituent autant de progrès en matière de solutions pacifiques des conflits internationaux. L'Acte a prévu trois procédures distinctes et il a institué entre elles une gradation partielle en augmentant ainsi les chances de solution pacifique des conflits.

La première procédure avait trait à la conciliation. Suivant en cela les accords de Locarno, l'Acte n'a admis la conciliation obligatoire que pour les différends non juridiques. Pour les différends d'ordre

uridique, elle est, au contraire, facultative ; à la requête d'une seule partie, le conflit peut être soumis directement à la Cour Permanente. Mais, ce qui est beaucoup plus important, l'Acte prévoit l'institution d'une commission de conciliation permanente, sans du reste exclure la possibilité d'une commission spéciale (art. 2). A la requête d'une seule partie, une commission permanente devra être instituée dans un délai de six mois (art. 3). La conciliation devient une fonction régulière. La commission est composée de cinq membres ; sauf accord contraire des parties, deux des membres sont nommés par elles, les trois autres sont désignés d'un commun accord parmi les ressortissants d'autres Etats. A défaut d'accord, l'Acte prévoit en détail un autre mode de procédure. Le mandat des commissaires dure trois ans, mais ils sont rééligibles (art. 4, al. 2. A.G.). La commission sera saisie par la requête adressée au président par les deux parties d'un commun accord, ou, à défaut, par l'une d'elles (art. 7, al. 1). La commission règle elle-même la procédure, sauf accord contraire des parties (art. 11). Les décisions sont prises à la majorité, à moins que les parties n'en disposent autrement (art. 12).

Après l'échec de la tentative de conciliation, en principe tous les différends non juridiques⁽¹⁾ doivent être soumis au tribunal arbitral (art. 21).

Les conflits juridiques peuvent également être portés devant un tribunal arbitral, mais il faut le consentement des deux parties (art. 17). Le tribunal arbitral sera composé de cinq membres, dont deux sont nommés par les parties en litige et les trois autres choisis par elles parmi les ressortissants de tierces puissances.

A défaut d'accord des parties sur la désignation de ces trois membres l'article 23 prévoit toute une procédure à la suite de laquelle, en cas d'échec, la nomination est faite par le président de la Cour Permanente, ou, en cas d'empêchement de ce dernier, par le membre le plus âgé de la Cour. De cette façon, la constitution du tribunal n'est plus laissée

(1) L'Acte définit comme différends juridiques, d'une façon générale, "tous différends au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit" ; il prend soin cependant d'ajouter "qu'il est entendu que les différends ci-dessus visés comprennent notamment ceux que mentionne l'art. 26 du Statut de la C. P. J. I. (art. 17). Or, la formule de l'art. 26 est beaucoup plus large ; d'après elle, les différends d'ordre juridique sont ceux qui ont pour objet l'interprétation d'un traité et, d'une façon générale, tout point de droit international".

à la discrétion des Etats en litiges. L'Acte aussi réglemente minutieusement le compromis à intervenir, les pouvoirs des arbitres et le droit à appliquer. Nous venons d'examiner la procédure B. Quant à la procédure C, elle concerne les litiges d'ordre juridique qui sont obligatoirement portés devant la Cour Permanente.

Les parties, comme nous l'avons dit, sont aussi libres de les soumettre au tribunal arbitral. Mais si elles ne s'entendent pas sur le compromis ou la désignation des arbitres, le litige reviendra de plein droit devant la Cour Permanente, car la procédure normale pour les conflits juridiques est le renvoi devant la Cour (art. 19).

On se rappelle que, pour ces conflits, la conciliation est purement facultative (art. 20). Une fois la cause portée devant la Cour, la procédure se déroule devant elle conformément à son statut.

Voilà donc, en peu de mots, les excellents matériaux que les gens de San Francisco avaient en mains. Voyons maintenant ce qu'ils nous ont donné.



SECTION II.—*Système de San Francisco*

Contrairement à ses habitudes, la Charte, en une matière si importante, est très brève. Elle ne consacre que six articles (33 à 38). Son système consiste à tout réunir entre les mains du Conseil de Sécurité, qui est en cette matière — comme partout ailleurs — très puissant. Pour faciliter son travail, la Charte se désintéresse complètement de tout ce qui s'appelle conciliation, médiation, arbitrage, enquête, commissions d'enquêtes, etc... Elle met simplement à la charge des Etats une obligation vague de résoudre pacifiquement tous leurs différends par n'importe quel moyen. C'est ce que l'article 33, al. 1, dit : "Les parties à un conflit dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, doivent en rechercher la solution, avant tout par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix."

Les parties en conflit peuvent d'ailleurs porter directement l'affaire devant le Conseil de Sécurité. "Tout membre, dit l'article 35, peut attirer l'attention du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée générale sur un différend ou une situation de la nature visée dans l'article 34,

L'alinéa 2 du même article donne ce droit aussi aux Etats non membres des Nations-Unies s'ils acceptent d'avance, au sujet du conflit, les obligations de règlement pacifique prévues dans la Charte.

Si maintenant les parties à un différend de la nature mentionnée à l'article 33 ne réussissent pas à le régler par les moyens indiqués audit article, le Conseil de Sécurité est saisi automatiquement (art. 37, al. 1).

Si le Conseil de Sécurité n'est pas saisi par les parties ou si l'affaire ne lui revient pas automatiquement en vertu de l'alinéa 1 de l'article 37, il peut intervenir de lui-même et à tout moment de la procédure. Le Conseil de Sécurité peut, dit l'article 36, al. 1, à tout moment de l'évolution d'un différend de la nature mentionnée à l'article 33 ou d'une situation analogue, recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées.

Le Conseil de Sécurité, en faisant des recommandations en vertu de l'article 36, devra prendre en considération : (a) que les conflits légaux (juridiques) doivent en règle générale être déferés par les parties à la C.P.J.I. ; (b) de toutes procédures destinées au règlement du conflit, qui auraient déjà été adoptées par les parties (al. 2 et 3, art. 36).

Empiétant sur la compétence et les prérogatives de la Cour Permanente, le Conseil de Sécurité, en vertu de l'article 34, peut enquêter sur tout différend en toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce conflit ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Donc, d'après cet article, le Conseil de Sécurité a le droit d'intervenir et d'évoquer tout conflit — juridique ou non juridique —, puisque l'article parle de " tout conflit " ou " toute situation " ; il lui suffit pour cela, après enquête, de conclure que ce différend touche à la sécurité internationale. Et comme la notion de sécurité internationale est trop élastique, qu'est-ce qu'il en restera pour la Cour ou pour l'arbitrage ? Nous nous le demandons.

Et ensuite il arrivera ceci : comme les parties en conflit, d'après l'article 33 sont libres ou doivent, avant de saisir le Conseil de Sécurité, essayer un moyen de solution pacifique de leur choix, il se peut qu'en considérant leur différend juridique, ces deux Etats le soumettent dès le commencement à la Cour. La Cour se déclare compétente et elle commence l'examen du différend. Si, maintenant, une tierce puissance se trouve intéressée dans le conflit et qu'elle voie la Cour se prononcer

contre son ami ou satellite, il lui est très facile de saisir le Conseil de Sécurité en vertu de l'article 35, qui, en vertu de l'article 34, enquêtera et évoquera le conflit en le qualifiant de conflit touchant à la sécurité internationale.

Au moment même de la discussion du conflit, la même puissance — ou son satellite — voyant le Conseil de Sécurité se prononcer contre elle, ou contre son ami, torpèlera le tout avec son veto. Et voilà le conflit sans solution. Voilà la Cour Permanente qui doit être la plus haute autorité du monde, bafouée, ridiculisée, atteinte dans son prestige. Puisque, à San Francisco, à tout prix, il fallait consacrer la théorie de la souveraineté absolue, et que le bien commun international importait peu, il fallait, au lieu de ce méli-mélo qui ridiculise notre discipline, inventer n'importe quel *modus vivendi* conforme à la politique internationale du moment qui aurait satisfait tout le monde.

Autre empêchement à la compétence de la Cour : l'article 38 permet aux parties "en conflit", et par conséquent en conflit politique ou juridique puisqu'on ne précise pas, de saisir le Conseil de Sécurité, qui, après examen, leur fera des recommandations en vue d'un règlement pacifique de leur différend. Il est vrai que l'article ajoute : "sans préjudice des dispositions des articles 33 à 37", et par conséquent le Conseil de Sécurité, saisi du consentement des parties en conflit, doit prendre en considération que les conflits légaux sont de la compétence de la Cour, mais rien ne l'empêche aussi, puisque c'est lui qui doit nous dire si nous sommes en présence d'un conflit politique ou juridique, de le qualifier de politique et de lui donner la solution qu'il lui plaît ou de ne pas lui donner du tout de solution si un veto quelconque paralyse son pouvoir.

La Charte maintient la distinction des conflits en conflits politiques et conflits juridiques, ou comme elle le dit (art. 36, al. 3), conflits légaux.

Sans donner une définition expresse, l'article 33, cependant, en nous disant "que les parties à un conflit dont la continuation mettrait vraisemblablement en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales", nous définit, par là, les conflits politiques.

Quant aux conflits d'ordre juridique, la Charte renvoie à l'article 36 du Statut de la Cour Permanente qui nous donne la définition suivante : "Les différends d'ordre juridique ont pour objet : (a) l'interprétation d'un traité ; (b) tout point de droit international ; (c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ; (d) la nature ou l'étendue de la réparation due par la rupture d'un engagement international.

La Charte fait revivre l'ancienne et si fâcheuse distinction des conflits en conflits rentrant dans la compétence exclusive des États comme touchant aux intérêts vitaux et à la dignité nationale, et en conflits qui peuvent être soumis à un règlement international (art. 2, al. 7).

L'article 10 du Statut de la Cour Permanente dit : " Sont élus ceux qui ont réuni la majorité absolue des voix dans l'Assemblée générale et dans le Conseil de Sécurité." L'alinéa 2 du même article continue : " Le vote au Conseil de Sécurité, soit pour l'élection des juges, soit pour la nomination des membres de la commission visée à l'article 12, ne comportera aucune distinction entre membres permanents et membres non permanents au Conseil de Sécurité."

C'est une mesure vraiment surprenante. Comment laisse-t-on cette compétence en dehors des activités du veto ? C'est que les gens de San Francisco se sont trouvés devant le dilemme suivant : ou bien il fallait, pour faire jouer le veto en matière d'élection des juges de la Cour, modifier complètement les statuts de cette dernière, ou bien lui donner une certaine existence autonome, mais limiter autant que possible sa compétence. C'est ce dernier qu'ils ont préféré en multipliant les réserves de toute espèce.

Voilà, en peu de mots, le système de San Francisco en matière de règlement pacifique des conflits internationaux.

Examinons maintenant sa valeur par rapport à ses ancêtres, le Pacte de 1919 et l'Acte de 1928.



SECTION III.—*Valeur du système de San Francisco*

Dans ses traits généraux, le système de San Francisco ressemble à celui de 1919 et de 1928.

Comme le Pacte de la S.D.N. et l'Acte de Genève, la Charte : (a) met à la charge des États une obligation assez nette de soumettre tous leurs conflits à un règlement pacifique : " Tous les membres doivent régler leurs conflits internationaux par les moyens pacifiques, de façon que la paix internationale, la sécurité et la justice ne soient pas menacées ".

Et nous pouvons immédiatement nous demander si la Charte a enfin établi l'arbitrage ou la juridiction de la Cour, obligatoire. Il est vrai que l'obligation est nette ; mais, comme nous allons le voir tout à l'heure, d'une part les réserves, et d'autre part le fonctionnement même du Conseil de Sécurité paralysent tout le force de cette

obligation qui dorénavant n'existera que sur le papier ; (b) Elle maintient la division des conflits internationaux en conflits politiques et conflits juridiques ou légaux ; (c) Elle définit presque de la même façon les conflits politiques et les conflits juridiques ⁽¹⁾ ; (d) Pour les conflits politiques, elle prévoit une solution politique, la conciliation-médiation du Conseil, et pour les conflits juridiques l'arbitrage ou la Cour ; (e) Elle maintient presque intact le statut de la Cour Permanente.

Dans ses grandes lignes, donc, les systèmes précédents ont été maintenus. La Charte même présente sur certains points une légère supériorité sur l'Acte de 1928 et le Pacte de 1919. Ces points sont les suivants :

(a) Tout Etat, même s'il n'est pas membre des N.U., peut saisir le Conseil de Sécurité s'il accepte d'avance, au sujet du conflit, les obligations de règlement pacifique prévues dans la Charte.

(b) Le Conseil de Sécurité peut intervenir dans n'importe quel conflit et à n'importe quel moment de la procédure pour recommander des solutions, ajustements, etc...

(c) Le Conseil de Sécurité peut, sans être requis par les parties, évoquer n'importe quel conflit et à n'importe quel moment de la procédure.

(d) Tout Etat membre ou non des Nations-Unies, une minorité, voire même un parti politique, peut signaler au Conseil de Sécurité toute situation internationale fâcheuse d'où naîtront des conflits, et par conséquent dangereuse pour la paix du monde.

(e) Les pouvoirs d'enquête et d'instruction du Conseil de Sécurité sont énormes. Il peut même se réunir sur place pour se rendre compte de lui-même des faits.

(f) Sa permanence lui donne une supériorité très nette sur tous les autres organes de l'O.N.U. Elle lui assure une rapidité d'action sans précédents en matière internationale. Il suffit d'une petite dépêche adressée au Secrétaire général de l'O.N.U., qui peut réunir dans l'espace de quelques heures le Conseil de Sécurité.

Tous ces droits du Conseil de Sécurité font de lui une espèce de Parquet International, un gardien de la Paix du Monde, toujours prêt à courir là où le besoin se fait sentir. Ils donnent une supériorité incontestable à la Charte par rapport au Pacte de 1919 et l'Acte de 1928,

⁽¹⁾ Voir *supra* et comparer les définitions.

aux procédures lentes et aux organes difficilement maniables. Ils nous présentent la Charte comme mettant le lien commun international au-dessus de toute considération nationale, détruisant ainsi pour toujours la théorie de la souveraineté nationale.

Mais, malheureusement, les choses se passent tout autrement. Dans cette matière, comme partout ailleurs, le seul et unique but des nations, c'est de préserver autant que possible leur souveraineté, en empêchant autant que possible l'ingérence internationale, en paralysant l'action des organes internationaux par le veto, en se servant si possible de l'organisation internationale pour réaliser leurs rêves d'expansion, en maintenant les petites nations en tutelle, etc... C'est l'anarchie internationale.

Comme nous l'avons dit, la Charte impose une obligation très nette à la charge des Etats de soumettre tous leurs conflits à une solution pacifique, c'est très bien. Mais il faut que cette solution pacifique soit provoquée, recommandée, conditionnée, surveillée, exécutée par l'organisation internationale, sinon nous n'avons rien fait.

C'est exactement comme si un Etat disait à ses ressortissants : " Vous avez pleine liberté de résoudre vos différends, comme vous entendez, mais tâchez seulement de ne pas tuer ". Alors, les habitants de ce pays pourront impunément commettre toutes sortes de vols, escroqueries, chantages, violences, etc...

C'est justement ce que la Charte poursuit en obligeant d'une part les Etats à soumettre leurs conflits à une solution pacifique et en essayant, d'autre part, avec toutes sortes de réserves, de distraire autant que possible un nombre plus grand de conflits de la juridiction de l'organisation internationale.

Après avoir imposé aux Etats l'obligation de résoudre pacifiquement tous leurs conflits, la Charte (art. 2, al. 7) dit : " Rien de ce dont fait état la présente charte n'autorise les Nations-Unies à intervenir dans les questions qui rentrent essentiellement dans le ressort de la compétence locale de n'importe quel Etat, ni d'inviter les membres à soumettre de telles questions à un règlement en vertu de la présente Charte ".

Voilà un nombre assez grand de conflits qui échapperont à la justice internationale. Et ensuite, que doit-on entendre par " compétence locale " ; qui déterminera cette compétence ; qui dira que tel conflit est de la compétence locale de tel Etat ? Rien de tout cela. Le silence le plus absolu est gardé.

Si nous questionnons les gens de San Francisco à ce sujet, ils nous diront " que c'est le Conseil de Sécurité, en vertu de son pouvoir d'évoquer tout conflit, qui nous dira que tel conflit est de la compétence locale de tel Etat ". A quoi nous répondrons : " Soumettre une question purement juridique à un corps politique, c'est ne pas résoudre cette question, parce que, ou bien le Conseil de Sécurité essaiera d'imposer une solution objective, mais son action sera paralysée par le veto de la grande puissance intéressée, ou bien le Conseil de Sécurité imposera une solution, mais cette solution ne sera qu'un compromis politique. Et un compromis politique est loin d'être la solution adéquate à des questions juridiques si délicates."

La question de la compétence locale des Etats doit être maniée par des institutions vraiment juridiques et en contact avec les réalités régionales. Pour cette raison, même la Cour Permanente de Justice Internationale serait incapable de se prononcer, étant donné qu'elle est loin des réalités régionales. Seulement, une Cour de Justice régionale peut se prononcer infailliblement sur de telles questions.

Ces réserves avaient une certaine utilité en 1899 et 1907, aux Conférences de La Haye, où pour la première fois on proposait l'arbitrage obligatoire et la création des cours permanentes internationales, parce qu'elles faisaient croire aux nations qu'en acceptant le principe de l'arbitrage international elles ne s'engageaient pas sérieusement.

Mais, à notre époque éclairée, le point de vue a changé. On a reconnu que l'arbitrage ne serait jamais pratiqué avec ces réserves excluant les questions vitales ou celles qui touchent à la dignité de l'Etat. On a compris enfin que ces réserves ne signifiaient absolument rien, parce qu'à bien examiner la question tout conflit touche à la dignité nationale. Il n'est pas plus contraire à la dignité des Etats qu'à celle des particuliers de soumettre leurs différends à un tiers ; les Etats ont donc toujours le droit de conclure une convention d'arbitrage visant ces sortes de différends. Et en fait, beaucoup de traités d'arbitrage ont été conclus sans ces réserves.

En 1919, on a de nouveau, soutenu qu'on se trouvait en face d'un domaine réservé que le droit international devait reconnaître, le domaine de la juridiction domestique comme disent les Anglo-saxons ; l'Etat y est maître chez lui et toute intervention d'un pouvoir international y est impossible.

Mais, tout en soutenant l'existence de ce domaine réservé, les publicistes de 1919 faisaient un pas en avant en admettant qu'il appartenait au droit international de fixer les limites de ce domaine.

L'art. 15, § 8 du Pacte de la S.D.N. déclarait que " si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie ". Donc, reconnaissance du domaine réservé, mais contrôlé par le Conseil de la S.D.N.

Enoncer simplement ces réserves d'une manière vague et imprécise comme les rédacteurs de la Charte des Nations-Unies, c'est faire prévaloir nettement la souveraineté absolue de l'Etat sur le bien commun international ; c'est accepter le point de vue de l'arrêt du *Lotus* ⁽¹⁾, d'où ressortait qu'à côté du domaine réglementé par le droit international, il existe un autre domaine qui n'est pas encore réglementé et où, par conséquent, peuvent se déclarer compétentes soit les autorités internationales et celles d'un Etat, soit les autorités de deux Etats différents ; c'est dire clairement que le droit international ne peut jamais aller à l'encontre de la volonté souveraine des Etats.

La doctrine a déployé des efforts immenses pour pouvoir, d'une part justifier l'existence de ces réserves, et d'autre part leur donner un cadre juridique.

Ces efforts de la doctrine se trouvent condensés dans la résolution votée par l'Institut de Droit international sur le problème de la " Détermination par le Droit International du domaine laissé à la compétence exclusive de chaque Etat " ⁽²⁾.

(1) Arrêt extérieurement discuté, rendu à égalité des voix, grâce à la voix prépondérante du Président.

(2) Cette résolution est ainsi conçue : I. L'expression " domaine laissé par le droit international à la compétence exclusive de l'Etat " désigne l'ensemble des questions qui relèvent de la compétence d'un Etat déterminé et qui, en même temps, dans les rapports entre cet Etat et un autre Etat ou la communauté internationale, échappent à toute décision obligatoire, quand au fond, d'un organe juridictionnel international. II. La compétence des Etats est déterminée par le droit international. Cette détermination s'applique non seulement au domaine de la compétence, mais également aux modalités de son exercice en tant qu'elles intèressent d'autres Etats ou la communauté internationale. III. Les limites dans lesquelles cette compétence est exclusive sont essentiellement relatives et elles dépendent du développement des rapports internationaux. IV. Le point de savoir si, dans un cas déterminé, l'objet du différend relève ou non de la compétence exclusive de l'Etat, ne peut être tranché unilatéralement par aucun des Etats intéressés. V. Sauf convention contraire, l'objection de compétence exclusive soulevée au cours d'une procédure de conciliation ou de médiation internationale n'en interrompt pas le cours. VI. La reconnaissance, dans un cas déterminé, de la compétence exclusive d'un Etat, n'empêche pas l'exercice, le cas échéant, d'une action conciliatrice entre les parties.

Cette résolution votée en 1932 à Oslo à la quasi-unanimité des membres présents, tout en n'excluant pas la possibilité de développements futurs et de précisions nouvelles sur cette question, constituait un progrès considérable par l'abandon très net de la théorie de la souveraineté absolue ; mais malheureusement la pratique internationale n'a pas suivi les juristes d'Oslo et nous les voyons de nouveau apparaître dans la Charte des Nations Unies.

Ces réserves, conséquence directe de la théorie de la souveraineté, elle-même conséquence de la conception de la communauté internationale comme uniquement composée d'États, ne disparaîtront que quand l'individu sera admis comme l'égal de l'État dans l'œuvre de l'organisation internationale.

La Charte des Nations-Unies en disant que "... les parties en conflit qui... devront avant tout chercher une solution par négociation, enquêtes, médiation, etc..." (art. 33), impose, il est vrai, aux États, une obligation très nette de solution pacifique, mais elle se désintéresse complètement des moyens. Pourquoi ce désintéressement ? Il y a lieu d'insister un peu sur cet article qui constitue la base de tout le système.

Au point de vue de la technique judiciaire, ce désintéressement est déplorable. Il est déplorable parce que, comme nous l'avons plusieurs fois dit, il ne s'agit pas d'obtenir une solution pacifique, il faut que cette solution soit une véritable solution du différend et non pas simplement un compromis politique extorqué parfois par la force, le chantage, les menaces, etc.... Si les procédures étaient inutiles, pourquoi alors le droit interne en fait-il une véritable science juridique ? Le législateur, au lieu de se fatiguer constamment à édicter des lois de procédure, à refaire les anciennes, etc..., pourrait très bien dire aux ressortissants : " Videz vos différends par n'importe quel moyen, sauf le duel ", et un point c'est tout.

Le législateur interne sait très bien qu'en prenant ce parti il manquerait à son but qui est " de faire régner la justice " ; au lieu de faire régner la justice, il aurait fait régner l'injustice et l'arbitraire. Il sait aussi que les procédures constituent des garanties, les moyens par lesquels la force publique se fait sentir. Elles sont l'expression même de sa force. Or, c'est justement cette force publique, cette force publique internationale que les gens de San Francisco voulaient de toute façon arrêter, affaiblir, anéantir si possible. C'est la meilleure façon

de sauvegarder autant que possible leur souveraineté. Imposer soi-disant une obligation vague de solution pacifique, puis tuer l'action de l'organisation internationale en lui interdisant de réglementer les moyens de solution pacifique.

En prenant donc pour règle cet article et pour exception l'intervention du Conseil de Sécurité, nous pouvons dire que les conflits internationaux se règlent en dehors de l'organisation internationale en plein arbitraire, anarchie, intrigues et chantages politiques, sans garantie de liberté et d'équité.

Voilà donc tout le beau système procédural de l'Acte de Genève détruit.

On peut nous objecter qu'il y a d'une part encore le Conseil de Sécurité qui, s'il voit les choses tourner mal, trouvera moyen d'évoquer le conflit, et ainsi l'organisation internationale exercera son action ; et d'autre part, il y a la Cour Permanente, seule compétente en ce qui concerne les conflits " légaux ".

Nous répondons. Le Conseil de Sécurité, comme nous l'avons dit plusieurs fois, malgré sa force apparente, est un corps impuissant. En la matière, les réserves de l'article 7, al. 2 d'une part, et le veto d'autre part paralyseront son action. Quant à la Cour, comme nous allons le voir tout à l'heure, l'art. 34 non seulement paralyse son action, mais il a nettement tué la Cour Permanente de Justice Internationale.

L'art. 34 dit : " Le Conseil de Sécurité peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales."

Donc, d'après cet article, c'est le Conseil de Sécurité qui nous dira si nous sommes ou non en présence d'un différend politique ou d'un conflit juridique. Le champ d'activité de la Cour Permanente se trouve, par là, dépendre du Conseil de Sécurité. Et comme, d'une part la notion de sécurité publique est très élastique, et d'autre part la souveraineté absolue doit être sauvegardée, le nombre des conflits que le Conseil de Sécurité lui passera ne brillera sûrement pas par sa grandeur.

Supposons maintenant qu'un conflit, soit par le silence du Conseil de Sécurité, soit sur renvoi de ce dernier, arrive devant la Cour. Cette dernière commence à l'examiner. Un peu avant le jugement, la grande puissance intéressée, voyant la Cour lui donner tort (si elle est

directement en cause) ou donner tort à son satellite, peut, en vertu de cet article, soit elle-même directement, soit par l'intermédiaire d'un n'importe quel Etat, membre ou non de l'organisation (art. 35), saisir le Conseil de Sécurité pour torpiller le tout par son veto.

Voilà le Conseil de Sécurité saisi de l'affaire. Il est vrai que la situation sera un peu délicate. Si c'est pour la première fois que le Conseil de Sécurité se prononce sur le caractère politique ou juridique du conflit, incontestablement il a le droit d'évoquer le conflit. Si, au contraire, il avait un peu avant transmis à la Cour le conflit comme juridique, il se trouvera devant une impasse. Mais l'Etat qui le saisit de nouveau saura très bien le faire sortir de l'impasse en présentant les choses d'une manière assez intelligente.

Voilà donc la Cour paralysée à son tour. Voilà pourquoi les gens de San Francisco ont maintenu le Statut de la Cour intact. A quoi bon le modifier, puisqu'on peut paralyser facilement son action ?

Quant aux conflits politiques que la Charte charge le Conseil de Sécurité de résoudre, ils resteront alors sans solution. Jusqu'à maintenant, le Conseil de Sécurité a été saisi d'un nombre assez grand de conflits : affaire iranienne, affaire grecque, affaire indonésienne, etc.. A-t-il été capable de les résoudre ? Non, le veto ayant paralysé son action.

Pour en finir, résumons le système de 1945 :

(a) Sauvegarde de la souveraineté absolue en écartant autant que possible l'action de l'organisation internationale. D'où les réserves de l'art. 2, al. 7, les art. 33 et 34.

(b) Maintenir un certain équilibre international au moyen des compromis, des pseudo-arbitrages ou pseudo-enquêtes, conciliations, etc...; d'où le désintéressement de l'art. 33.

(c) Réunir entre les mains du Conseil de Sécurité un nombre autant que possible grand de conflits, d'où les pouvoirs exorbitants du Conseil de Sécurité pour pouvoir les laisser, grâce au veto, sans solution.

Donc, quatre vingt-dix pour cent des conflits internationaux resteront sans solutions et dix pour cent seront réglés par des compromis, pseudo-enquêtes, conciliations, etc...

C'est vraiment désespérant...



SECTION IV.—*Ce que devrait être le système de San Francisco*

La Charte pourrait, sans porter atteinte à ses conceptions sur la communauté internationale, édifier un système beaucoup plus sérieux, de solution pacifique des conflits internationaux.

D'abord, elle ne devrait pas faire revivre les anciennes réserves de compétence locale, intérêts vitaux, etc., mortes et enterrées depuis longtemps.

Généraliser la compétence de la Cour internationale, c'est-à-dire faire de sa compétence la règle. La Cour devrait être saisie directement par les parties ou l'organisation internationale. C'est elle qui devrait nous donner la qualification des conflits. Garder les conflits juridiques et envoyer au Conseil de Sécurité les différends politiques.

Instituer, à l'exemple de l'Acte de Genève, une commission de conciliation, la Cour et le Conseil de Sécurité devant lui envoyer obligatoirement tous les conflits avant examen au fond.

Les choses se passeront cependant autrement avec une communauté internationale conçue en tant que communauté d'Etats et d'individus ayant comme organes internationaux une Assemblée des Peuples et une Assemblée des Gouvernements.

Un conseil de solution pacifique des conflits entre Etats sera institué, revêtant le type de service international, tel que défini supra.

Ce Conseil aura autant d'agences régionales que l'Assemblée des Peuples aura de sections régionales. Chaque agence régionale sera divisée en deux sous-agences : l'agence régionale de conciliation-médiation et l'agence d'instruction des différends entre Etats.

Dès qu'un différend est né entre deux ou plusieurs Etats de la région, la sous-agence régionale d'instruction est immédiatement saisie, c'est-à-dire dès que le différend est porté à sa connaissance. Une fois saisie de l'affaire, la sous-agence d'instruction constituera le dossier. A cet effet, elle aura les mêmes pouvoirs que le juge d'instruction interne. Elle pourra par conséquent faire des enquêtes, citer des personnes devant elle, entendre des témoins, etc... Une fois l'affaire instruite, elle passera le dossier à la sous-agence de conciliation-médiation régionale qui tentera une espèce de conciliation-médiation à la manière du Conseil de la S.D.N.

Si cette conciliation échoue, la sous-agence rédige un rapport énonçant les solutions proposées et les causes de l'échec et saisit immédiatement la Cour régionale.

Cette dernière, une fois saisie, pourra recommencer l'instruction ; elle ne sera nullement liée par l'instruction ou les conclusions des sous-agences précitées. Ses pouvoirs d'instruction seront illimités.

Une fois le jugement prononcé, la Cour régionale passera le dossier à l'agence régionale du Conseil de Sécurité qui surveillera l'exécution du jugement et appliquera les sanctions prévues par la Charte de l'organisation internationale en cas de non exécution du jugement.

Les parties auront le droit de faire appel du jugement de la Cour régionale devant la Cour suprême dans les quarante jours qui suivront le prononcé du jugement.

Les parties, en même temps qu'elles saisiront la Cour suprême, aviseront l'agence régionale du Conseil d'exécution pour qu'elle suspende les mesures d'exécution jusqu'au moment de l'arrêt définitif de la Cour suprême.

Quand il s'agit alors d'un conflit entre un Etat et les ressortissants d'un autre, cette procédure se simplifie un peu.

L'individu ou l'Etat saisira directement la Cour régionale, sans passer par les deux sous-agences régionales du Conseil de solution pacifique des conflits internationaux.

En effet, s'agissant des conflits purement civils, la tentative de solution politique de la sous-agence de conciliation régionale devient inutile.

Les jugements en dernier ressort des Cours nationales pourront être déférés sous forme d'appel devant la Cour régionale.

Ainsi, la distinction des conflits en conflits juridiques et conflits politiques, ainsi que toutes espèces de réserves, disparaîtront.

Voilà ce que le Monde attendait des gens de San Francisco après la terrible épreuve de 1939-1945.

CHAPITRE II

LES SANCTIONS EN DROIT INTERNATIONAL

SECTION I.—*Dispositions générales*

Après avoir exposé le système de solution pacifique des conflits internationaux, abordons maintenant l'étude des sanctions que la Charte prévoit en cas soit de non-soumission d'un conflit à une solution pacifique, soit de non-exécution d'une décision du Conseil de Sécurité ou d'une obligation en général imposée par la Charte des Nations-Unies.

D'après le Pacte de la S.D.N., si un Etat voulait recourir à la guerre sans avoir suivi la procédure imposée pour la solution des conflits internationaux ou après l'avoir suivie, prend les armes avant l'expiration des délais prévus ou n'ayant pas tenu compte d'une obligation quelconque imposée par le Pacte, en vertu de l'art. 16, serait, *ipso facto*, considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les Etats membres de la S.D.N. et encourrait par là même des sanctions diplomatiques, économiques et militaires.

En outre, les membres de la S.D.N. " s'engageaient à exécuter les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la société qui s'y conformerait. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet."

Les décisions du Conseil étaient exécutées par les membres directement. C'est à peu près le même système qu'on a consacré à San Francisco ; mais, avouons-le immédiatement et sauf les abus du veto, organisé d'une telle manière qu'il donne vraiment une supériorité incontestable à la Charte par rapport au Pacte de 1919 et constitue le système de la Charte le mieux organisé.

L'art. 2 impose aux membres deux obligations générales :

(a) Alinéa 2 : les membres doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte.

(b) Alinéa 4 : les membres s'abstiennent dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations-Unies.

Il est vrai que nous sommes en présence de deux obligations très vagues (1) ; elles peuvent cependant, en les considérant comme faisant un tout avec les autres articles de la Charte concernant cette matière, servir : (a) de base pour mettre en mouvement l'art. 39 ; (b) comme sanction de l'arbitrage ou des arrêts de la Cour (2). La non exécution soit d'une sentence arbitrale ou d'un arrêt § de la Cour, soit d'une obligation imposée par la Charte, constituent incontestablement des menaces à la paix et à la sécurité justifiant l'intervention du Conseil de Sécurité en vertu de l'art. 39.

L'art. 39 dit : " 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 ".

La Charte, par cet article, charge le Conseil de Sécurité de veiller au maintien de la Paix du Monde. Comme les notions de menace contre la paix, acte d'agression, rapture, etc., sont des notions très élastiques, le Conseil de Sécurité pourra intervenir en toute matière et édicter des mesures soit préventives, soit répressives.

Le Conseil de Sécurité, quand il voit que les choses traînent, pour différentes causes, et que la situation empire d'un moment à l'autre, peut, en vertu de l'art. 40, prendre des mesures provisoires pour endiguer le mal.

L'art. 40 s'exprime ainsi : " Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de Sécurité, avant de faire des recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'art. 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien des droits, des prétentions ou de la position des parties intéressées. En cas de non exécution de ces mesures provisoires, le Conseil de Sécurité tient dûment compte de cette défaillance ".

Ici, nous sommes en présence d'une innovation de la Charte. Pour la première fois en matière de sanctions, nous voyons apparaître des mesures provisoires destinées à arrêter la propagation du mal, ne préjugant en rien des droits et prétentions des parties et dont la non exécution aggravera la situation de l'Etat ou des Etats en faute.

(1) Voir chapitre I.

(2) Le Statut de la Cour de Justice internationale, volontairement ne touche pas à la question délicate de savoir si des sanctions pourront être appliquées à un Etat qui refuse d'exécuter un arrêt de la Cour.

Nous sommes en présence d'une mesure vraiment très utile à notre discipline où les décisions ne sont prises qu'après de longues discussions, plusieurs réunions, pertes de temps, etc., qui pourront causer aux parties et à la communauté internationale des pertes irréparables.

Le Pacte de la S.D.N., on peut dire, poursuivait presque le même but en imposant de longs délais aux parties avant de recourir aux armes ; il cristallisait pour ainsi dire la situation en empêchant de faire quoi que ce soit ; mais la Charte fait un pas décisif en avant, en supprimant les délais et en imposant des mesures provisoires, de beaucoup plus efficaces que les délais.

Une question se pose ici : la Cour, en examinant un différend, peut-elle inviter le Conseil de Sécurité à prendre des mesures provisoires en attendant son arrêt définitif ?

Bien que le Statut de la Cour ait modé, nous pensons que la Cour a ce droit. Elle n'a qu'à édicter dans un arrêt provisoire les mesures qu'elle juge nécessaires en attendant son arrêt définitif. Le Conseil de Sécurité étant chargé de l'exécution des arrêts définitifs de la Cour, nous ne voyons pas pourquoi il ne se chargera pas de l'exécution de ses arrêts provisoires. En outre, la partie victime a toujours le droit de saisir, en vertu de l'art. 34 le Conseil de Sécurité, et lui demander des mesures provisoires.

L'opportunité aussi bien que les espèces des mesures à prendre, comme en 1919, sont laissées à la décision du Conseil de Sécurité.

Le Conseil de Sécurité, dit l'art. 41, " peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions et peut inviter les membres des Nations-Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

Il semble, d'après cet article, que la Charte fait une distinction entre les mesures violentes et les mesures pacifiques, en permettant au Conseil de Sécurité de décider des dernières, seul, et des premières en collaboration avec d'autres organismes.

Nous pensons que non. L'art. 41, tout simplement, ne doit pas être séparé de l'art. 42 qui le complète en disant : " Si le Conseil de Sécurité estime que les mesures prévues à l'art. 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales, ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité

internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres des membres des Nations-Unies.

Donc, le Conseil de Sécurité peut très bien décider seul aussi bien des mesures pacifiques que des mesures de violence.

Pourquoi alors cette scission en deux articles ?

Peut-être, comme l'art. 42 commence par : " Si les mesures prévues par l'art. 41 seraient inadéquates ", la Charte a-t-elle voulu créer une hiérarchie des sanctions, obligeant le Conseil de Sécurité à essayer d'abord des mesures pacifiques, et si ces dernières étaient inadéquates, à prendre des mesures de violence. Il est difficile de soutenir une pareille conjection. Il est très possible que la situation soit tellement grave qu'elle exige immédiatement des mesures de violence telles qu'elles sont définies par l'art. 42.

Il ne faut attribuer aucune signification à cette scission ; comme nous allons le voir dans le paragraphe suivant, elle est d'ordre purement technique.

Suivant cette procédure, le Conseil de Sécurité prend une décision pour rétablir l'ordre des choses dérangé. Par qui cette décision sera-t-elle exécutée ?

L'art. 49 met à la charge des Etats une obligation d'assistance mutuelle dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de Sécurité.

L'art. 48 précise cette obligation générale en obligeant les Etats à faire siennes les décisions du Conseil, à prendre toutes mesures nécessaires à l'exécution de ses décisions (al. 1), et enfin à les exécuter directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie (al. 2).

Les mots de l'alinéa 1 ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil, et ceux de l'article 2 : " et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie ", admettent aussi la possibilité de sanctions locales, régionales.⁽¹⁾

Supposons maintenant qu'un Etat refuse d'exécuter les décisions du Conseil de Sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale, que fera l'organisation internationale ? S'il s'agit d'un ou de quelques-uns des membres et si dans son ensemble l'organisation internationale est unie, elle peut faire face. Mais si le nombre des Etats récalcitrants est grand, l'organisation internationale est incapable de faire quoi que ce soit. Il y a rupture.

(1) Voir chapitre suivant, où cette question des mesures régionales est traitée.

Le cas s'est présenté au moment des mesures économiques du Conseil de la S.D.N. contre l'Italie. C'était le point faible de la S.D.N. qui a causé sa ruine. C'est le point faible de l'O.N.U., et si les choses restent telles qu'elles sont il causera sûrement sa ruine. Qu'un conflit sérieux se présente (1) et nous verrons ce qu'il arrivera. Et il en sera ainsi tant qu'on continuera à concevoir la société internationale comme une société d'Etats et à baser son organisation sur des assemblées exclusivement formées de représentants des Etats.

Comme nous l'expliquerons au dernier paragraphe de ce chapitre, le seul remède à cette situation, c'est d'associer l'individu en tant que tel dans l'œuvre de l'organisation internationale.

Si un Etat, membre ou non de l'organisation des Nations Unies, se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution des mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de Sécurité, il a le droit de consulter ce dernier au sujet de la solution de ces difficultés (art. 50).

L'art. 51 consacre le droit naturel de légitime défense individuelle ou collective. "Aucune disposition, dit-il, de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix.

Bien que nous sommes en présence d'un article assez clair, il y a cependant un point expressément laissé obscur. Que veut-on dire par défense légitime collective ? Le droit pénal ne connaît pas cette défense légitime collective. Il y a évidemment le cas où plusieurs individus ou mieux un groupe d'individus attaque injustement un autre groupe d'individus ; mais même dans ce cas-là ; on n'est pas en présence d'une défense légitime collective, mais tout simplement en présence d'une somme des défenses légitimes individuelles. Ce qui est différent. En matière internationale, il peut se faire aussi qu'un Etat puissant attaque à la fois deux ou trois petits Etats ; y a-t-il alors

(1) Chose très possible, surtout dans une société internationale comme la nôtre divisée en deux blocs.

défense légitime commune ? L'art. 51 fait-il allusion à ces deux cas ? Nous pensons que non ; parce qu'il dit catégoriquement : " dans le cas où un membre des Nations-Unies est l'objet d'une agression armée ". Que veut dire alors l'art. 51 par *défense légitime collective* ? C'est une raison de politique internationale qui est la cause de cette mesure. L'art. 51, par cette notion de *défense légitime collective*, donne le droit au grand maître de crier et d'intervenir quand son satellite est touché. C'est la consécration de la solidarité des différents satellites entre eux. C'est la solidarité de *défense commune régionale*, mais mal comprise, ou expressément façonnée pour servir de paravent à d'autres buts. Même dans une société internationale à base de *défense régionale*, le voisin n'a pas à intervenir sans être mandaté par le Conseil de Sécurité. L'Etat attaqué se *défendra* autant qu'il le pourra jusqu'à l'intervention de l'organisation internationale.

Nous venons de voir que le choix et l'opportunité des mesures sont laissés à la discrétion du Conseil de Sécurité. Mais dans le cas où le Conseil propose des mesures contre l'Etat qui n'exécute pas les décisions de l'O.N.U., quelles pourraient être ces mesures ?

La Charte est muette sur ce point. A notre avis, ces mesures sont celles qui font l'objet des dispositions des art. 41 et 42. Or, ces articles prévoient trois ordres de sanctions : diplomatiques, économiques et militaires. Examinons un à un ces trois ordres des sanctions.



SECTION II.—*Les sanctions diplomatiques admises par la Charte*

Les sanctions diplomatiques prévues par l'art. 41 de la Charte sont définies en ces termes :

" Celles-ci (les sanctions) peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques ".

Bien que cette disposition de la Charte n'est pas très claire ⁽¹⁾, nous pouvons cependant qu'elle consiste dans la cessation des relations

(1) Elle ne dit pas nettement, comme l'art. 16 du Pacte, que les membres de la S.D.N. " s'engagent à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture du Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat membre ou non de la Société ".

commerciales, financières, communications de toutes espèces, étatiques ou personnelles, entre les nationaux de l'Etat violateur et ceux des autres Etats membres ou non de l'O.N.U.

C'est un moyen pacifique des sanctions internationales très efficace quand il est bien appliqué, imaginé et développé par le peuple chinois au début du XX^{me} siècle. L'on se rappelle encore le grand boycottage populaire de 1905 en Chine pour protester contre les mauvais traitements infligés par les Etats-Unis aux travailleurs chinois en Amérique.

C'est ainsi qu'on vit que toute marchandise de provenance américaine ne trouva plus aucun acheteur dans toutes les provinces chinoises.

Voici en quels termes M. TCHOU-WEI⁽¹⁾ s'exprima pour décrire ce grand mouvement de protestation :

" Les Chinois, dit-il, ne vendirent plus rien aux Américains même à prix d'or. Les portefaix refusaient, le sourire aux lèvres, de porter les effets américains, les domestiques quittaient leurs maîtres américains et refusaient l'argent que leur tendaient ces derniers pour le salaire dû. Les magazines étrangers s'empressèrent d'afficher le mot "européen" devant leurs portes. Des navires américains restaient immobilisés dans les ports, faute de main-d'œuvre. Des marchandises demeuraient abandonnées sur les quais ; toute opération commerciale entre Etats-Unis et Chine avait cessé ".

L'efficacité de ce boycottage populaire chinois fut si grande que les Etats-Unis eurent vite fini par reconnaître la légitimité et le bien fondé des protestations chinoises, tandis qu'au début du mouvement ils pressèrent le Gouvernement chinois de punir sévèrement les principaux boycotteurs-meneurs.

L'exemple du peuple chinois nous prouve que le boycottage ne peut être efficace que s'il est appuyé par le peuple. Il ne suffit pas que l'Etat décrète le boycottage. Si le boycottage de l'Italie a échoué, c'est que divers peuples étaient rongés par la propagande fasciste et ne collaboraient pas.

Il est donc urgent de donner aux peuples une instruction internationale uniforme. Cela ne sera possible qu'avec de véritables organes internationaux tels que ceux décrits plus haut.

(1) TCHOU-WEI : *Essai sur l'organisation juridique de la Société Internationale* ; Paris, 1917, p. 144.



SECTION III.—*Les sanctions économiques admises par la Charte*

Après les sanctions diplomatiques, viennent les sanctions économiques. Le Conseil de Sécurité, dit l'art. 41, pourra décider la rupture totale ou partielle de toutes relations commerciales ou financières, toutes communications par mer, terre ou air, télégraphiques, radio-électriques, etc...

L'art. 16 du Pacte de 1919 déclarait : "Les membres s'engagent à rompre de suite avec l'Etat violateur du Pacte toutes relations commerciales ou financières".

Même système qu'en 1919, mais avec une petite différence qui amoindrit un peu la portée des sanctions.

D'après les dispositions de l'art. 16 du Pacte de 1919, l'Etat délinquant était exclu de la société internationale et dans sa personnalité officielle et dans les personnalités privées de ses ressortissants. Le Pacte de 1919 faisait en effet, à tous les membres de la S.D.N., une obligation de soumettre, sans délai, l'Etat rebelle à la rupture de toutes relations économiques et financières, à la prohibition de tous rapports et communications même personnels entre ses nationaux et ceux des Etats membres ou non de la société.

La Charte, outre la rupture totale, envisage aussi la possibilité d'une rupture partielle. Que veut-elle dire par rupture partielle?

Nous savons que l'isolement économique ou boycottage de l'Etat réfractaire, pour être efficace doit être absolu et s'étendre même à ses relations avec les Etats non membres de l'organisation internationale.

Nous pensons que la Charte par rupture partielle ne veut pas porter atteinte à la généralité des décisions du Conseil de Sécurité. L'Etat réfractaire, comme en 1919, est exclu de la société internationale dans sa double personnalité; mais seulement le Conseil de Sécurité, au lieu de décréter une rupture totale qui pourrait ruiner complètement l'économie d'un Etat, proportionne ses sanctions avec la gravité du délit. Par exemple, s'agissant d'un Etat agricole à monoculture (coton), le Conseil de Sécurité pourra commencer par interdire aux Etats de lui acheter son coton; puis, si sa résistance continue, augmenter les sanctions.

Malgré sa logique, nous sommes cependant contraires à un pareil système. La pratique nous enseigne que même quand l'Etat réfractaire se trouve en face d'une rupture totale, il s'arrange plus ou moins à résister durant un certain temps afin de gagner à sa cause d'autres

Etats, membres ou non de l'organisation internationale, et de provoquer sa dislocation. Avec une rupture partielle, nous augmentons sa résistance, nous éternisons le conflit, et dans une société internationale si fragile comme la nôtre toutes sortes de complications sont possibles. Inutile alors, avec des demi-mesures, d'affaiblir le système déjà assez faible des sanctions économiques. En matière internationale, il faut des sanctions sévères, rapides et absolues.

L'isolement économique ou boycottage a fait l'objet d'une distinction de la part de certains publicistes. Ils distinguent le boycottage juridique exercé par l'Etat, du boycottage populaire exercé par le peuple.

D'après la Charte des Nations-Unies, le boycottage doit être exercé par les Etats eux-mêmes. Mais il présentera en même temps l'aspect d'un boycottage populaire, puisqu'il oblige les Etats à prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution des sanctions décrétées par le Conseil de Sécurité ; la plus élémentaire de celles-ci est d'interdire tout rapport commercial ou financier entre leurs nationaux et les ressortissants de l'Etat en faute.

Nous avons vu les effets du boycottage populaire à propos des sanctions diplomatiques.

Il importe maintenant de déterminer les principaux modes d'application du boycottage juridique que pourrait décréter le Conseil de Sécurité contre l'Etat récalcitrant pour le contraindre à se conformer aux prescriptions de la Charte.

Le boycottage juridique pourra s'exercer sous diverses formes dont les plus importantes sont :

1.—Le blocus commercial, dénommé pacifique, qui consiste dans l'investissement d'un prêt ou d'une cote de l'Etat en rupture de la Charte dans le but de lui interdire :

- (a) toute communication avec le dehors ;
- (b) toute importation et exportation de marchandises ;
- (c) tout accès ou départ de navires.

2.—L'embargo qui consiste dans la saisie des propriétés de l'Etat en rupture de Pacte ou de celles de ses nationaux, et en particulier des navires de commerce qui se trouveraient dans les eaux territoriales des Etats membres de l'O.N.U.

L'embargo est une mesure coercitive qui ne peut se justifier d'après les principes du droit international. La propriété des particuliers, a-t-on dit, qui doit être inviolable en temps de guerre, doit l'être, à

plus forte raison en temps de paix ; d'autant plus que les propriétaires des navires de commerce ne sont pas responsables des injustices commises par l'Etat dont ils relèvent et doivent par conséquent rester étrangers aux différends qui séparent les Etats.

Appliqué par l'organisation internationale dans le but de faire cesser la violation de la Charte, l'embargo nous paraît légitime car l'Etat récalcitrant, en présence des protestations très vives de ses nationaux contre sa conduite vis-à-vis des autres Etats, s'empresserait de s'incliner devant la décision de la Justice internationale.

3.—La suspension ou annulation des traités de commerce conclus avec l'Etat en rupture de la Charte.

On sait que ce genre de traités a pour objet principal de régler les relations commerciales entre les Etats contractants concernant :

(a) L'importation et l'exportation des marchandises, notamment des matières premières et denrées alimentaires indispensables à la vie économique ;

(b) Le transit ;

(c) Le transbordement et le dépôt des marchandises ;

(d) Les tarifs douaniers ;

(e) Les droits de navigation, les quarantaines, le cabotage, etc...

L'Etat qui contreviendrait aux dispositions de la Charte perdrait donc, et à juste titre, le bénéfice que lui assureraient les traités de commerce. Il supporterait ainsi le plus grave préjudice dans les diverses branches de sa richesse nationale et de sa propriété publique. Son agriculture, son industrie, son commerce cesseraient de s'accroître ou de se développer par le fait de n'être plus soumis aux lois de la liberté de production, de commerce et d'échanges internationaux.

4.—La suspension ou annulation, au détriment de l'Etat en rupture de la Charte, des conventions relatives aux brevets d'invention, aux marques de fabrique et de commerce, à la propriété littéraire et artistique et aux autres avantages commerciaux et industriels accordés à cet Etat ou à ses ressortissants.

Ces conventions, conclues sur la base de la réciprocité, ont pour but d'assurer aux écrivains, artistes, industriels et commerçants la propriété personnelle de leurs œuvres sur les territoires des Etats contractants. L'Etat réfractaire se verrait donc privé de la protection et des avantages que confèrent à ses nationaux les membres de l'O.N.U. sur leurs territoires respectifs.

C'est ainsi que le professeur italien M. EUGENIO RIGNANO demandait qu'aucun des Etats liés par le contrat international ne pût assumer la représentation et la protection des ressortissants de la puissance violatrice. "Que chacun d'eux, dit-il, commence par supprimer sur son propre territoire cette représentation et cette protection, que tous les droits privés dont jouissent dans les autres Etats les citoyens de l'Etat violateur (crédits, brevets, marques de fabrique, propriété littéraire et artistique, droits découlant des contrats, etc...) soient annulés, que les biens possédés par eux dans tous les Etats soient confisqués".

5.— L'interdiction au préjudice de l'Etat en rupture de la Charte de tous avantages financiers tels que :

- (a) L'émission des emprunts publics sur le territoire des membres de l'Organisation internationale ;
- (b) L'admission à la cote du marché officiel pour les valeurs émises au dehors par l'Etat contrevenant ;
- (c) L'appel public pour des souscriptions à des subsides ;

6.— L'interruption avec l'Etat en rupture de Charte :

- (a) Des transports par voie de terre, de mer et de l'air ;
- (b) Des services postaux maritimes et terrestres ;
- (c) Des communications téléphoniques, télégraphiques et radiotélégraphiques.

Telles sont les principales modalités sur lesquelles se présente le boycottage exercé par l'Etat.

Juridique ou populaire, le boycottage constitue un grave embarras de toutes espèces pour le pays qui en est l'objet. On sait, en effet, à quel point aujourd'hui les nations dépendent économiquement les unes des autres. Entre elles, grâce à la rapidité toute nouvelle des moyens de transports et d'information, les échanges deviennent plus nombreux et plus importants chaque jour.

Remarquons en dernier lieu que le Conseil de Sécurité a toute liberté d'employer soit isolément, soit concurremment ces mesures économiques et financières que nous venons d'analyser. Tout dépendra de l'importance de la violation de l'Etat en rupture de Charte et de sa résistance.

Et si ces sanctions d'ordre économique sont impuissantes à vaincre son opposition, le Conseil de Sécurité aura alors recours aux sanctions militaires dont nous aurons à parler dans la suite.

Cela cependant ne veut pas dire que le Conseil de Sécurité doit toujours passer par les sanctions économiques avant de décréter les sanctions militaires. Des cas graves peuvent se présenter qui exigeront des mesures militaires urgentes⁽¹⁾.

Si la Charte, à l'exemple du Pacte de 1919, a admis le système de l'isolement économique, par contre, comme lui, elle n'a rien prévu pour assurer son efficacité. Il faut, il est vrai, à chaque Etat une obligation de prendre les mesures préconisées (art. 48), mais cette obligation est purement conventionnelle et spéciale à chaque membre de l'O.N.U. "Dès lors, on doit se demander, comme le dit M. SCHELL, ⁽²⁾ s'il ne faudrait pas des sanctions pour assurer la mise en œuvre des sanctions".

La Charte, comme le Pacte de 1919, ne dit pas par quels moyens on assurera l'application de l'engagement réciproque des membres de l'O.N.U. relativement aux mesures de coercition économique.

Sans doute ; l'art. 49 dit : " Les membres des Nations-Unies s'associent pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de Sécurité. Mais la Charte ne fait, en somme, que garantir les membres de l'O.N.U. contre les conséquences de l'action de coercition économique, dirigée contre l'Etat délinquant. Cela n'est pas suffisant, car il eût fallu organiser pour cette action une marche méthodique. Il eût fallu coordonner les efforts réunis des membres de la société internationale. La Charte n'a pas prévu un organe chargé de diriger l'activité des Etats associés. Il appartiendra aux organes constitutionnels, gouvernement et parlement de chaque Etat, d'apprécier l'étendue de l'obligation dont il s'agit et de prendre les mesures appropriées.

On voit à quelles incertitudes est exposée la mise en mouvement des sanctions économiques.

Il est vrai que la Charte a institué un organe spécial pour les matières économiques et sociales, le Conseil Economique et Social ; mais les articles 62-66 qui organisent ses fonctions et ses pouvoirs ne font de lui qu'un simple conseiller économique de la société internationale sans aucun pouvoir d'action.

(1) Voir supra : Dispositions générales.

(2) G. SCHELL : *Le Pacte des Nations et sa suite sous le traité de Paris*. Stray, Paris, 1919.

Si la Charte a négligé les sanctions économiques, c'est parce qu'elle a mis tout son espoir dans les sanctions militaires qu'elle a organisées d'une manière beaucoup plus efficace que les auteurs du Pacte de 1919.



SECTION IV.—*Les sanctions militaires admises par la Charte*

A côté des sanctions diplomatiques et économiques, la Charte a prévu des sanctions d'ordre militaire.

C'est ici que la Charte est entrée dans une nouvelle voie. Les rédacteurs de la Charte, comme ceux du Pacte de 1919, se sont trouvés dans cette alternative ou de constituer une force internationale, à la disposition du gouvernement de la Société internationale, ou de mettre les États membres dans l'obligation d'employer leurs forces nationales pour assurer le respect des décisions de la société.

C'est cette dernière modalité qui fut admise par la Conférence de 1919.

A San Francisco, on adopte une formule mixte. On ne crée pas une force internationale, mais on crée un Comité d'État-Major International avec des agences régionales, espèce de conseiller militaire du Conseil de Sécurité, et on met les États membres dans l'obligation d'employer leurs forces nationales pour assurer le respect des décisions de l'O.N.U.

L'art. 45 dit : " Afin de permettre à l'organisation de prendre d'urgence des mesures d'ordre militaire, les membres des Nations-Unies maintiendront des contingents nationaux de forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale. Dans les limites prévues par l'accord spécial ou les accords spéciaux mentionnés à l'art. 43, le Conseil de Sécurité, avec l'aide du Comité d'État-Major, fixe l'importance et le degré de préparation de ces contingents et établit des plans prévoyant leur action combinée."

D'après cet article, l'obligation des États se borne à fournir à l'organisation internationale les effectifs militaires demandés par le Conseil de Sécurité ; la direction de cette force internationale réunie est confiée à l'Organisation internationale.

" Les plans, dit l'art. 46, pour l'emploi de la force armée, sont établis par le Conseil de Sécurité avec l'aide du Comité d'État-Major."

" Il est établi, continue l'art. 47, un Comité d'État-Major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de Sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaires nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel."

Le Comité d'État-Major se compose des chefs d'état-major des membres permanents du Conseil de Sécurité ou de leurs représentants. Il convie tout membre des Nations-Unies qui n'est pas représenté au Comité d'une façon permanente à s'associer à lui, lorsque la participation de ce membre à ses travaux lui est nécessaire pour la bonne exécution de sa tâche.

Le Comité d'État-Major est responsable, sous l'autorité du Conseil de Sécurité, de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil. Les questions relatives au commandement de ces forces seront réglées ultérieurement. Des sous-comités régionaux du Comité d'État-Major peuvent être établis par lui avec l'autorisation du Conseil de Sécurité et après consultation des organismes régionaux appropriés.

Quel est le rôle de ces sous-comités régionaux de l'État-Major? C'est de servir d'intermédiaires pour la conclusion de l'accord ou des accords visés par l'art. 43, al. 1, qui fixeront les effectifs et la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur emplacement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir.

Ils peuvent aussi servir comme agences de contrôle surveillant la bonne exécution des plans de répartition des forces internationales établis par le Conseil de Sécurité.

Résumons maintenant en peu de mots le système des sanctions militaires de San Francisco:

(a) Obligation des États de fournir à l'organisation internationale les effectifs militaires demandés par le Conseil de Sécurité.

(b) Pas de force internationale, mais répartition des forces nationales sur différents points de l'univers.

(c) La nature de ces forces nationales, leur degré de préparation et leur emplacement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir seront fixés par des accords spéciaux conclus

sur l'initiative du Conseil de Sécurité entre lui et les membres de l'organisation ou entre lui et des groupes de membres de l'organisation et devant être ratifiés par les États signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives.

En d'autres termes, la répartition des forces nationales nécessaires au maintien de la Paix est déterminée suivant une procédure qui échappe à l'organisation internationale.

(d) La direction suprême est confiée au Conseil de Sécurité qui n'opère qu'avec l'assistance d'un Comité d'État-Major composé des représentants des États permanents du Conseil.

(e) Des sous-comités régionaux du Comité d'État-Major pourront être établis pour contrôler et surveiller l'exécution des décisions du Conseil de Sécurité en cette matière.

Voilà, en cinq points le système de San Francisco. Nous avons dit au commencement de ce paragraphe que les gens de San Francisco ont vraiment fait une œuvre excellente, faisant progresser le droit international. Oui, mais en ce sens qu'aux grandes incertitudes de l'art. 16 du Pacte de 1919 la Charte substitue des obligations précises, nettes, et une direction internationale. Désormais, il y a un État-Major International chargé de tout ce que le Pacte de 1919 chargeait les États-Majors nationaux. Mais cela ne veut pas dire que l'œuvre de San Francisco est parfaite et hors de toute critique.

On peut aussi se demander s'il s'agit réellement de progrès ou simplement d'apparences cachant les deux bases de la Charte, la sauvegarde de la souveraineté nationale et la suprématie de certaines puissances.

Pouvait-on faire mieux ?

Toutes ces questions feront l'objet du paragraphe suivant.

* * *

SECTION V. — *Ce que devrait être le système des sanctions de San Francisco*

Nous allons traiter ce sujet : (a) dans les cadres des conceptions de la Charte, (b) d'après notre conception de la communauté internationale.

Nous avons dit dans le paragraphe des sanctions économiques que la Charte a négligé un peu ces dernières en donnant la place principale aux sanctions militaires.

D'où provient cette négligence ? Est-ce que les hommes d'État réunis à San Francisco ignoraient que les seules sanctions efficaces, les seules sanctions pouvant ramener l'État réfractaire à la raison, et à brève échéance, sont les sanctions économiques bien organisées ? Certainement non. Mais leur but était de sauvegarder autant que possible la souveraineté nationale en écartant autant que possible le contrôle de l'organisation internationale.

Comment élaborer un système efficace des sanctions économiques sans brèches nouvelles à la théorie de la souveraineté nationale ?

Comment concevoir un système des sanctions économiques sans un organisme de contrôle international avec des agences locales, dont l'unique but serait d'observer l'économie de chaque pays en donnant à l'organisation internationale les bureaux économiques nécessaires, pour qu'elle puisse le frapper en temps opportun ?

Comment concevoir un système efficace des sanctions économiques sans un organe coordinateur des efforts des membres de la société internationale, qui décréterait les sanctions appropriées, basées sur les renseignements fournis par les agences spéciales, et qui garantirait les membres de la communauté internationale contre les préjudices que cette rupture leur causera ?

La situation est différente avec les sanctions militaires. On peut très bien conclure des alliances militaires, répartir les forces internationales, créer un système régional de défense, créer des États-Majors internationaux, définir la nature, la quantité, le degré de préparation des contingents nationaux qui seront, au moment voulu, mis à la disposition du Conseil de Sécurité sans toucher à la souveraineté des États.

Il est vrai que la Charte parle des agences locales ; mais ce ne sont pas dans le sens que nous les entendons. Ce sont de simples ententes régionales, basées sur la souveraineté absolue des États membres, sans aucune utilité pratique, ayant comme conséquence de compartimenter le monde encore davantage en permettant aux grandes puissances de réunir leurs satellites en blocs, de faire la loi entre eux, et de présenter aux assemblées internationales non plus des unités satellites mais des blocs d'États satellites. Les exemples pullulent autour de nous.

Voilà pourquoi la Charte consacre un seul article (No. 41) aux sanctions économiques, et cinq (42 à 47) articles à plusieurs alinéas aux sanctions militaires.

Même dans le cadre de ses conceptions, la Charte pouvait faire beaucoup mieux. Une fois, par exemple, qu'elle a créé — pour la première fois — un Conseil Économique et Social, lui donner une structure identique à celle du Conseil de Sécurité et le charger des sanctions économiques, au lieu de faire de lui un simple conseiller économique des membres de l'O.N.U.

Le Conseil Economique eût été beaucoup plus apte à accomplir une telle mission que le Conseil de Sécurité, corps politique, habitué à compromettre, à biaiser, et à éviter les difficultés en les contournant (2).

Il était aussi nécessaire de préciser et de réglementer un peu les différentes sanctions économiques citées au paragraphe 3.

Cette incertitude permet à chaque Etat d'apprécier, réglementer, appliquer chaque catégorie des sanctions économiques comme il l'entend.

M. Léon Bourgeois a mis en lumière les inconvénients d'une telle incertitude en disant que " les discussions qui se sont poursuivies à la Commission du Blocus, puis à l'Assemblée de Genève, sur la portée exacte des sanctions économiques de l'art. 16 (5) S.D.N., ont mis en lumière que pour le plus grand nombre des Etats de la société c'est à chacun d'eux, jugeant dans sa pleine liberté, qu'il appartient de déclarer s'il se trouve en présence d'une violation des engagements pris ".

On voit à quelles incertitudes est exposée la mise en mouvement des sanctions économiques.

Mais est-ce que le système des sanctions militaires de la Charte est meilleur ? Peut-il parer aux incertitudes des sanctions économiques ?

Pour l'examiner, reprenons un à un les différents points de notre résumé in fine du paragraphe 4 : obligation des Etats de fournir à l'organisation internationale les effectifs militaires demandés par le Conseil de Sécurité.

C'est l'art. 43, al. 1, qui met cette obligation à la charge des Etats membres de l'Organisation internationale.

(1) Ou bien si on avait pour d'un seul organe, créer à l'exemple du Comité d'Etat-Major un autre Comité économique, un Etat-Major économique pour assister le Conseil de Sécurité dans l'accomplissement de sa tâche.

(2) L'art. 41 de la Charte est presque identique.

Comment sont déterminés ces effectifs militaires ?

Le même article nous dit : " conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux conclus entre le Conseil de Sécurité et les membres de l'organisation internationale, ou entre le Conseil de Sécurité et des groupes de membres de l'organisation internationale ".

Donc, en dehors de l'organisation internationale, en dehors de tout contrôle international, sans tenir compte principalement du besoin de la sécurité internationale et imposer des sacrifices aux Etats, mais laisser les Etats " libres d'offrir ce qu'ils voudront pour la sécurité du monde ", puisqu'il s'agit des accords !

Et cette liberté des Etats est mise encore mieux en lumière par la disposition finale de l'art. 43 : " Ces accords devront être ratifiés par les Etats signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives ".

Nous nous demandons qui est ce parlement ou ce gouvernement qui sacrifiera l'intérêt national pour le bien commun international ? Qui est ce gouvernement qui sacrifiera ses intérêts politiques pour la paix du monde ?

Puisqu'on parle d'accords et de liberté de conclusion de ces accords il fallait aussi prévoir le cas d'expiration, révision et surtout dénonciation de ces accords.

Au moment de l'action, un Etat ou un groupe d'Etats peut très bien dénoncer ces accords pour paralyser l'action internationale. La Charte a-t-elle prévu quelque chose ? Rien.

On peut nous objecter que cette situation met en mouvement les art. 33 et 34. Très bien, mais avec quoi le Conseil de Sécurité imposera-t-il l'ordre ? Avec les forces nationales telles que définies par ces accords. Et si, au moment de l'intervention une dénonciation brise ces accords, que pourra faire le Conseil ? Rien. C'est exactement comme si on enlevait au gendarme son arme au moment où il poursuivait l'assassin. C'est permettre à l'assassin de s'échapper.

Toutes ces incertitudes ne font qu'affaiblir l'obligation initiale en constituant autant d'échappatoires de la onzième heure.

" Pas de force internationale, mais répartition des forces nationales sur différents points de l'univers."

Nous sommes d'accord que, dans une société internationale conçue en tant que société d'Etats seulement, la constitution d'une armée internationale est impossible. Il faut avoir recours aux forces nationales,

Mais avoir recours aux forces nationales sans contrôle international, c'est permettre à ces forces nationales d'appliquer dans la région dont elles ont la garde un monisme de leur manière. C'est créer des blocs opposés, ce qui est de beaucoup plus dangereux que d'avoir des Etats opposés. Si la constitution de blocs d'Etats est néfaste au point de vue de la sécurité internationale, elle est cependant conforme à la politique internationale actuelle. Les grandes puissances réunissent en blocs leurs satellites pour leur donner plus de force, résoudre plus facilement leurs conflits sans passer par l'organisation internationale, faire mieux pression sur les Etats voisins qui veulent rester en dehors de la soi-disant entente régionale, etc. La péninsule balkanique constitue un exemple typique de cet état d'esprit.

"La nature et le nombre de ces forces nationales seront fixés par les accords spéciaux."

C'est permettre aux Etats de raconter tout ce qu'ils veulent sur leur potentiel militaire. La Charte a-t-elle prévu un contrôle ? Aucun ; donc nous sommes à la merci et au bon plaisir des Etats.

"La direction suprême de cette force internationale est confiée au Conseil de Sécurité qui n'opère qu'avec l'assistance d'un Comité d'Etat-Major composé des représentants des Etats membres permanents du Conseil."

En parlant de l'art. 47, paragraphe 6, nous avons loué cette institution d'Etat-Major comme représentant un véritable progrès en matière de sanctions militaires réalisant l'unité de direction et servant d'organe coordinateur des efforts des différents Etats.

Mais l'institution en elle-même n'est pas sans reproches.

Examinons de près cette innovation de la Charte.

(1) L'Etat-Major est chargé de conseiller et d'assister le Conseil de Sécurité en ce qui concerne : (a) les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix ; (b) l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition ; (c) la réglementation des armements et le désarmement éventuel ; (d) la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil.

(2) Il est composé des membres permanents au Conseil de Sécurité.

(3) Avec l'autorisation du Conseil de Sécurité (autorisation qu'il peut très facilement obtenir), il peut établir des sous-comités régionaux d'état-majors.

Reprenons ces trois points :

L'Etat-Major, avons-nous dit, est l'assistant et le conseiller du Conseil de Sécurité ; donc il n'a pas de pouvoir de décision propre ; ses décisions, pour avoir force internationale, doivent être homologuées par le Conseil de Sécurité.

Ici, il y a une erreur grave de méthode : on subordonne un comité technique à un corps politique.

Les décisions de l'Etat-Major n'ayant pas force par elles-mêmes peuvent être acceptées, rejetées ou modifiées par le Conseil de Sécurité.

Il eût été préférable, au lieu de laisser le tout à la charge du Conseil de Sécurité, de partager un peu les compétences. Il est très naturel que le Conseil de Sécurité ait la direction suprême en tant que gardien de la sécurité internationale ; mais une fois qu'il a eu recours à l'Etat-Major, il fallait qu'il soit lié par les décisions de ce dernier. Or, il n'y a aucun texte en ce sens. De cette façon, l'Etat-Major aurait eu un prestige immense. Mais de nouveau des considérations de politique internationale empêchèrent les gens de San Francisco d'aller jusqu'au bout.

Aberdona, à présent, le point le plus critique de l'institution : sa composition.

Il est composé des représentants des grandes puissances.

Qu'on confie le commandement suprême aux grandes puissances, qu'on leur donne une place prépondérante au sein du Comité de l'Etat-Major, c'est très naturel. Mais faire de l'Etat-Major International un agent de liaison militaire des grandes puissances, c'est vraiment incompréhensible. Comment peut-on qualifier d'international un comité de liaison militaire de cinq puissances ? Le mot "international" a donc perdu sa signification.

Bref, l'explication est la suivante :

Nous avons, dès le commencement de notre thèse, souligné la tendance des grandes puissances à accaparer tout, de chasser du domaine international les autres Etats et de leur imposer leur dictature.

Nous avons vu comment, avec les prérogatives, la composition et le fonctionnement du Conseil de Sécurité, elles purent s'accaparer la plus grande partie de la besogne internationale. Il ne restait que "les affaires militaires". Les englober aussi dans la compétence du Conseil de Sécurité, c'est accepter en cette matière la collaboration des six autres puissances (membres non permanents). Or, c'est ce qu'elles voulaient éviter.

Il fallait, pour différentes raisons politiques, qu'elles se réservassent ce domaine. La manœuvre était facile; créer un Comité d'Etat-Major pompeusement appelé "international", composé des "membres permanents du Conseil de Sécurité".

Mais, comme elles se méfient aussi, et comme, si elles s'unissent, c'est pour paralyser l'une l'autre et non pour collaborer, se réservèrent le droit d'anéantir au besoin l'action du comité militaire en le laissant sans pouvoir propre et en le greffant tout simplement au Conseil de Sécurité.

Voilà donc où est la véritable et unique innovation de la Charte.

En fine, l'art. 47 prévoit la création des sous-comités régionaux d'état major, sans nous dire un mot sur leur compétence.

Nous pensons qu'il s'agit des corps régionaux d'observation et de surveillance, dans le cadre, bien entendu, des conceptions sus-indiquées.

Nous avons été, il est vrai, un peu sévères dans notre appréciation; mais il était nécessaire de mettre en évidence le ridicule des conceptions et de l'esprit qui règnent en ce moment en matière de politique internationale. Il en sera toujours ainsi tant qu'on continuera à concevoir la communauté internationale comme une société d'Etats.

En fait, on ne peut rien reprocher aux gens de San Francisco. Dans les cadres des conceptions régnantes, ils ont fait une œuvre excellente. Mais il est temps de voir les questions un peu plus objectivement, en d'autres termes de changer ces vieilles conceptions qui détruiront notre civilisation.

En cette matière comme en toute autre, les choses se simplifient avec une Assemblée des Peuples sectionnée régionalement, une Assemblée des Gouvernements et des services administratifs internationaux du type expliqué au chapitre III, § 2.

Avec ces organes, c'est-à-dire avec une conception de la communauté internationale, en tant que communauté d'Etats et d'individus, la création des organes locaux de contrôle et d'observation devient facile.

Sans craindre le monroïsme, on peut même, comme nous allons l'expliquer dans le chapitre suivant, leur confier l'application immédiate des sanctions régionales en attendant l'application des sanctions morales, le tout sous la haute surveillance de la section régionale de l'Assemblée des Peuples.

CHAPITRE III

LE RÉGIONALISME INTERNATIONAL

SECTION I.—*Règles générales et règles particulières.*

En ce qui concerne cette question, nous sommes en présence d'une volumineuse littérature.

Sans pouvoir exposer et passer en revue tous les auteurs qui ont traité cette question, étant donné que cette dernière n'est pas le sujet principal de notre thèse, nous tâcherons cependant d'être aussi complets que possible parce que de la solution de cette question dépend la solution de la question capitale en matière d'organisation internationale, celle de la pluralité ou de l'unité des organisations internationales.

Faisons dès maintenant une anticipation. Il est curieux de remarquer que rares sont les auteurs qui nient l'existence d'une catégorie des règles; les universalistes les plus convaincus finissent par admettre un certain régionalisme; de leur côté, les particularistes admettent l'existence de règles générales.

D'où provient cette indécision de la doctrine? C'est ce que nous allons examiner dans ce paragraphe.

Commençons par le Pr. A. CAVAGLIERI⁽¹⁾. Il faut entendre le terme "règles générales" par opposition à celui des règles particulières. Celles-ci ont une portée limitée, en ce sens que leur sphère d'application embrasse seulement quelques États. Les règles générales, au contraire, sont de portée universelle et ont été reconnues par tous les États qui appartiennent à la communauté internationale.

Ailleurs, il ajoute: "... on peut déduire l'existence des règles générales de l'autorité même des États qui, en maintes occasions, ont affirmé la conviction de l'existence entre eux de règles générales de droit international".

Et l'éminent Professeur cite, à l'appui de cette affirmation: (a) la fameuse dépêche de Canning du 25 mars 1827 dans laquelle, à propos de la reconnaissance des nouveaux États sud-américains déclarant "étendre à leur profit la sphère des droits et des obligations que les

(1) *Règles générales du droit de la Paix. Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, vol. 26, pages 315 à 329.

peuples sont tenus de respecter mutuellement et qu'ils ont le droit d'exiger réciproquement les uns des autres ; (b) la disposition de l'art. 7 du Traité de Paris de 1856 par laquelle les grandes puissances " déclarent la Sublime Porte admise à participer aux avantages du droit public et du concert européen " ; (c) l'art. 7 de la XVII^{ème} Convention de La Haye relative à l'établissement d'une Cour Internationale des prises qui dit : " La Cour applique les règles du droit international. Si des règles générales n'existent pas, la Cour applique les principes généraux de l'équité et de la justice ".

" Les règles générales, continue M. CAVAGLIARI, dont l'existence paraît, à tous points de vue, indiscutable, répondent à deux ordres d'exigences. Il y en a qui accomplissent la tâche essentielle de tout ordre juridique, celle de garantir les sujets dans l'inviolabilité de leur personnalité territoriale, dans le respect par les autres de leur sphère légitime d'action, ainsi que d'assurer la validité, la force obligatoire des liens qu'ils vont continuer entre eux. D'autres règles sont, d'après une conviction qui s'est formée graduellement dans le développement historique de la société internationale, acceptées par la pratique générale des Etats pour la réglementation essentielle des catégories les plus importantes des rapports internationaux."

Après avoir attribué aux règles générales un domaine d'action si vaste, l'éminent professeur observe que " l'acceptation par tous les Etats des règles du droit général est fondée sur une présomption, dont ils peuvent annuler l'efficacité en formant entre eux, par des accords, des règles de droit particulier dont la constitution implique dans la sphère des Etats qui y ont pris part, le refus de reconnaître le droit général réglant la même matière ". Il donne comme exemple " le prétendu droit américain et le droit qui régit la S.D.N. ".

Arrivé à la question des rapports entre le droit général et le droit particulier, malgré tout ce qu'il nous a dit sur le droit général, donne la prééminence au droit particulier.

Mais comme il a de la peine à subordonner le droit général au droit particulier, il ajoute : " On a remarqué que le principe en question n'est pas absolu et qu'il y a aussi des cas où le droit général a prééminence sur le droit particulier."

Mais, toujours hésitant, il ajoute immédiatement, pour atténuer un peu cette affirmation manifestement contraire à la réalité des choses : " mais les exemples qui en sont donnés touchent le droit conventionnel et non les rapports entre le droit général et le droit particulier ".

M. TRIEPEL ⁽¹⁾, contrairement à M. CAVAGLIERI, nie l'existence des règles générales. "Le principe d'après lequel, dit l'éminent juriste allemand, la sphère d'application des règles de droit international doit se limiter au nombre des Etats qui les ont respectivement reconnus, porte avec lui la conséquence que sur chaque règle particulière se constitue une société juridique particulière, formée des Etats qui ont consenti à l'observer. De la sorte, il y aura autant de sociétés juridiques internationales différentes qu'il y aura de règles de droit correspondantes, sociétés qui comprendront deux, trois ou plusieurs Etats selon la sphère d'application des règles particulières. Mais il ne saurait jamais exister une seule société qui s'étendit à tous les Etats, puisqu'il est impossible d'établir l'existence des principes juridiques internationaux dérivant d'un accord auquel tous les Etats auraient pris part.

M. TRIEPEL aurait probablement raison, dit M. CAVAGLIERI, si le traité était la seule source du droit international. Mais, à côté de ce dernier, il y a aussi la coutume internationale.

D'ailleurs, M. TRIEPEL désavoue lui-même sa négation en soutenant un peu plus loin "que la réception d'un Etat nouveau dans la communauté internationale lui étend tout de suite une grande partie quoique non la totalité des règles qui sont déjà en vigueur dans cette communauté".

M. MAURICE BOURQUIN ⁽²⁾ voit la question un peu plus clairement. "Par règles internationales particulières, dit-il, j'entends des règles régionales sans prétention de devenir un jour règles universelles, mais simplement de pourvoir aux besoins spéciaux d'une région déterminée. Elles viennent soit se superposer au droit international général pour fournir la solution des problèmes propres à cette région, soit se substituer à lui pour remplacer ses normes par des règles mieux appropriées aux conditions locales.

Après cette affirmation, M. BOURQUIN commence à hésiter et à jouer avec les mots : "Oui, dit-il, elles sont particulières en ce sens que leur force obligatoire actuelle ne lie pas encore l'ensemble des Etats, mais qui prennent la valeur de règles générales si l'on considère leur objet, le but qu'elles se proposent, la fonction qu'elles veulent remplir.

(1) CARL HEINRICH TRIEPEL : *Les rapports entre le droit interne et le droit international* Recueil des Cours de l'Acad. de La Haye, vol. I, 1923, page 79.

(2) M. BOURQUIN : *Règles générales du droit de la Paix*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, vol. 35, année 1931, page 5.

Franchement parlant, il nous est impossible de comprendre comment une règle juridique peut être générale quant à son but et particulière quant à sa force obligatoire.

M. VERDOSS⁽¹⁾, partisan résolu du droit universel, admet que le droit des gens universel n'empêche nullement les Etats de former entre eux des groupes particuliers. Les règles régionales qui naîtront de ce groupement ne pourront se développer que sur la base et dans les cadres du droit universel.

M. JULES BASEDEVANT⁽²⁾, auteur positiviste, fait une constatation très intéressante : " L'étude de la pratique internationale, dit-il, révèle que les règles générales sont des règles admises généralement par les Etats et sont considérées comme obligatoires pour tous les Etats."

M. LAUTERPACHT⁽³⁾ dit : " L'insistance apportée à défendre le droit international régional devient rétrograde et décevante lorsqu'elle se joint à une appréciation défectueuse du droit international universel, à une dénégation de sa supériorité ultime, "...même si le droit international régional était si complet qu'il couvrirait toutes les branches du droit international, on ressentirait encore le besoin impérieux d'un droit international universel afin d'unifier et d'ajuster les différents systèmes, de droit international régional". "...Mais, continue M. LAUTERPACHT, et c'est un fait notoire, le droit international régional n'est pas complet. En insistant sur lui d'une manière exagérée, les auteurs ont oublié qu'il n'est souvent qu'un simple programme et non une réalité."

L'éminent professeur, après avoir ainsi foudroyé avec de telles critiques le droit particulier, commence à hésiter; sa conscience n'est pas très tranquille. Ayant compris la réalité, il dit : " En principe, il n'y a pas de contradiction entre l'existence du droit international universel et celle du droit international particulier. Il est naturel et désirable que les besoins particuliers d'Etats liés par des attaches spéciales de voisinage géographique ou par d'autres intérêts puissent trouver leur expression dans des accords particuliers; il peut être

(1) VERDOSS : *Règles générales du droit de la Paix*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, vol. 30, 1929, p. 273.

(2) J. BASEDEVANT : *Règles générales du droit de la Paix*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, vol. 53, année 1936, IV, p. 471 et s.

(3) M. LAUTERPACHT : *Règles générales du droit de la Paix*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, vol. 62, Année 1937, IV, p. 99.

également naturel et désirable que les États en question adoptent *inter se* des règles de droit international général différentes de celles qui sont appliquées par d'autres groupes d'États ou sur d'autres continents.

Après avoir traité le droit particulier de simple programme politique, d'invention américaine, le souhaite non seulement entre quelques États, mais aussi entre des continents entiers.

M. EDWIN D. DICKINSON⁽¹⁾ opine que le soi-disant droit particulier n'est que l'interprétation régionale du droit international universel. Le processus régional, dit-il, peut être défini comme englobant l'ensemble des modes, procédés et méthodes auxquels les organes des gouvernements nationaux ont recours dans un État particulier ou dans un groupe d'États pour interpréter et appliquer les règles, principes et usages du droit international universel.

L'Union juridique internationale, dans son Congrès de 1926, reconnaissait que "des règles spéciales, dues à des conditions géographiques et historiques particulières, peuvent se former entre nations d'une même région, soit entre nations de continent à continent, et qu'au lieu de porter atteinte à l'universalité du droit international, base fondamentale de son autorité, ces règles la complètent et la fortifient en donnant une expression nuancée aux particularismes dont la variété harmonieuse fait la richesse de l'unité humaine."

Ici, nous sommes en présence d'un bel essai de synthèse de deux catégories de normes.

Au même congrès, M. POLTIS déclarait : "Il existe un droit universel qui tend à augmenter et à côté de lui un droit local régional ou continental, qui lui aussi tend à se développer ; mais entre ces deux droits comparables à deux vases communicants, il y a un rapport constant de sorte qu'on ne saurait les séparer sans leur nuire."

Cette déclaration de M. POLTIS est très profonde parce qu'elle nous met en présence de la réalité, qui est l'existence de deux catégories de normes de nature différente, avec un lien très étroit.

Toujours au même Congrès, LA BARRA disait : "Il est nécessaire d'obtenir un seul droit international avec des modifications différentes dans son application aux continents ou aux régions sans rompre le caractère d'universalité du droit."

(1) *Interpolation et application du droit international dans les pays anglo-américains.*

M. VISSER (1) croit qu'il est indispensable que la ligne de démarcation entre les situations d'intérêt universel et les situations d'intérêt continental ou régional fasse l'objet d'une entente entre tous les États.

M. JOSÉ RAMON ORUG Y ARREDUI, l'éminent internationaliste espagnol et spécialiste en la matière, opine "qu'il faut lutter contre la tentation du droit particulier à se transformer peu à peu en droit universel avec l'approbation des autres États parce qu'il serait désirable de concrétiser dans une certaine mesure les diverses aspirations régionales."

M. STEUFF (2) pense "qu'une infime partie seulement du droit international présente un caractère général ou universel obligatoire pour tous les membres de la communauté juridique."

Pour M. Kelsen (3), la distinction entre règles universelles et normes particularistes "n'est pas propre au droit international parce que dans tous les droits internes on distingue également des normes qui valent pour toutes les catégories de citoyens et des normes qui ne valent que pour certaines catégories de citoyens."

GROTIUS, le père du droit international, en disant : "Saepe in una par te oris terrarum est jus gentium quod alibi non est", nous signale cette coexistence du droit universel et droit particulier.

Le savant maître M. SCHELLE dit : "Une série des normes juridiques générales restent applicables à tous les rapports internationaux quels qu'ils soient et forme pour ainsi dire le cadre général à l'intérieur duquel, dans les limites duquel s'élaborent les règles juridiques des sociétés internationales plus restreintes."

Arrêtons-nous ici et demandons-nous ce que prouve cette hésitation de la doctrine.

Cette hésitation de la doctrine prouve l'existence, en même temps, des deux catégories de normes.

Elle provient de la persistance des grands maîtres de notre discipline de vouloir combiner dans un système de synthèse juridique deux catégories de normes de nature tout à fait différente au sein d'une communauté internationale mal comprise.

Les seuls qui ont compris cette différence et l'ont énoncée, mais d'une manière vague et sous des qualifications erronées, ce sont M. POLITI, en nous mettant en évidence le lien qui existe entre les deux

(1) M. VISSER : *La codification du droit international*. Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, vol. 6, année 1925, p. 430.

(2) STEUFF : *Éléments de droit international public européen et américain* 2^e éd. Paris, LGN, 1930, p. 6.

(3) Kelsen : *Théorie générale du droit international public*. Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, vol. 42, p. 170.

catégories indépendantes l'une de l'autre, et M. SCHULLE, en nous disant que les normes particulières ne peuvent se développer que dans les cadres du droit universel.

Tous les auteurs s'accordent à affirmer que le droit interne est essentiellement régional, puisqu'il ne s'applique qu'à l'intérieur d'un État seulement et que ses règles n'ont aucune valeur internationale.

Mais de ces règles internes, on dégage un principe général qu'on qualifie de principe universel ou principe des nations civilisées, ou encore principe du droit des gens, etc... Et de cela, on conclut à l'existence d'un droit super-étatique à la primauté de ce droit et de ses institutions, etc...

Le Professeur RIPEY a parfaitement raison en remarquant " que si l'on écartait tout ce qui se réfère au droit interne, on évincerait tous les principes généraux du droit, car c'est dans le droit interne que ces principes ont été dégagés."

Le principe, poursuit M. RIPEY, commande les règles. On peut changer une règle sans renverser un principe, mais si on change un principe, il faut modifier une série de règles. Les règles sont nationales parce que les besoins ne sont pas partout identiquement les mêmes et que la technique dépend, jusqu'à un certain point, de l'esprit national; mais les principes sont internationaux parce qu'on les retrouve semblables dans les principales législations.

Nous sommes bien d'accord avec M. RIPEY pour admettre qu'une règle est essentiellement nationale, et que si cette règle s'élève au rang de principe, elle devient internationale; mais en ce moment, elle cesse d'être une règle juridique pour devenir un principe de morale, de conduite, de droit naturel des nations civilisées, etc...

Nous pensons que le droit est quelque chose de plus concret; le droit est une technique ayant pour base des principes généraux, qui pour nous ne sont que des besoins humains dont la technique juridique rend la satisfaction possible. Certains de ces besoins sont tellement innés à la nature humaine, que sans ces derniers la nature humaine cesserait d'exister, — ce que M. SCHULLE appelle *état biologique*. C'est ce qu'on trouve sous forme de principes de morale, de conduite, etc., dans les systèmes juridiques les plus anciens, comme les lois d'Hammonrabi, les anciennes législations chinoises, les tables des Babyloniens et des Assyriens.

Une grande majorité des internationalistes, se basant sur ce fait, soutiennent que le droit international est aussi ancien que le monde. De cette manière, pourquoi ne pas soutenir aussi que Moïse et Jésus-Christ faisaient du *avêt* international puisque, eux aussi, énonçaient des principes généraux ?

Ce sont toutes ces tendances et influences qui, adoptées par les divers auteurs du droit des gens, n'ont fait de lui qu'un recueil des principes généraux de morale sans aucune possibilité d'application, d'où aussi naquit toute cette volumineuse littérature concernant l'autorité et le fondement du droit des gens.

Le droit repose sur les besoins humains. L'homme a des besoins en tant qu'individu, en tant que membre de sa famille, de sa patrie, d'une association quelconque nationale, et en tant que membre de la communauté internationale. Tant qu'il vivait isolément, il pouvait, ou, mieux encore, il avait la possibilité juridique de satisfaire tous ses besoins. Cette possibilité n'avait pour limite que sa force. Plus tard, pour différentes raisons, pour mieux se défendre ou pour mieux produire par exemple, il forma des groupes, des sociétés ; d'où naquit l'homme social. Ce dernier a des besoins distincts et parfois contraires à ceux de l'homme-individu. Les besoins individuels ne peuvent plus être satisfaits que dans la mesure où leur satisfaction n'empêche pas la satisfaction des besoins sociaux.

Les groupes sociaux étant eux-mêmes d'importances différentes, les besoins du groupe le plus important prennent ceux du moins important, et ainsi de suite. La communauté internationale étant le groupe social le plus important, ses besoins prennent tous ceux des autres groupes, nation, famille, association, etc...

C'est l'ensemble de ces besoins de la communauté internationale qui s'imposent aux Etats s'ils veulent former une société internationale.

C'est cet ensemble que les auteurs appellent droit universel.

Si, jusqu'à maintenant, les Etats ont échoué dans leurs efforts de former une communauté internationale, c'est parce qu'ils veulent satisfaire en même temps deux catégories de besoins contradictoires : ceux de la communauté internationale, groupe supérieur, avec ceux de la communauté nationale, groupe inférieur.

Le droit étant une technique qui nous permet de satisfaire nos besoins, nous ne voyons pas pourquoi nous devons changer de technique quand il s'agit de satisfaire un besoin international. La communauté internationale, comme nous l'avons dit à maintes reprises, est absolument identique à la communauté nationale. Si nous voulons faire du droit

international, il faut créer de véritables organes législatifs. Le traité le plus complet ne peut jamais remplacer le Parlement. Il est absolument inutile de recourir à des distinctions telles que celles examinées plus haut ; les besoins particuliers ne seront satisfaits que, comme dit le savant maître M. SCHELLE, " dans les cadres — des besoins internationaux —, du droit universel."

Comment expliquer alors cette persistance de la doctrine de vouloir synthétiser les règles d'une technique avec des besoins humains d'ordre différent ?

Proviens-elle d'une ignorance des réalités ? Pas du tout. Cette persistance des grands maîtres du droit des gens provient de leur désir de former une moralité internationale.

Ils voulaient faire comprendre aux Etats et aux Gouvernements qu'au-dessus de leurs volontés il y a un droit supérieur qu'ils qualifiaient différemment — droit naturel, rationnel, objectif, super-étatique, — qui s'impose à eux et à qui doivent se rapprocher les législations nationales. Droit qui n'était autre qu'un ensemble de principes généraux, comme nous l'avons dit, un ensemble des besoins généraux de l'homme. La maxime "*Pacta sunt servanda*", par exemple, n'est autre chose qu'un besoin de l'homme sans la satisfaction duquel tout droit conventionnel est impossible.

Sans vouloir amoindrir les efforts des auteurs, nous pensons qu'il est inutile de dire aux Etats qu'au-dessus d'eux il y a un super-droit appelé droit international qui s'impose à eux, parce qu'ils n'écouteront pas. Durant vingt-cinq ans, une infinité de professeurs de notre discipline ont consacré leur carrière à faire des conférences et des cours à l'Académie de La Haye et à vouloir créer une moralité internationale, pour aboutir à une guerre de six ans.

Il n'y a que deux mots à dire : si nous voulons vivre, il faut nous organiser en communauté internationale. Cette communauté internationale a des besoins spéciaux qui doivent être satisfaits. Ces besoins étant internationaux doivent passer avant les besoins nationaux.

Si nous ne voulons pas nous organiser en communauté internationale, il est absolument inutile de camoufler l'anarchie internationale par des S.D.N., O.N.U. de soi-disant droit naturel, etc... Nous irons de guerre en guerre, de calamité en calamité, jusqu'à la disparition complète de notre espèce.

BERNARD SHAW, d'ailleurs, avait raison en déclarant aux journalistes en arrivant dernièrement à New-York : " Nous avons tous les moyens pour vivre, nous mourrons parce que nous voulons mourir".

Jusqu'à maintenant encore, quand on parle du régionalisme international, on entend par là des alliances militaires formées entre États voisins pour la défense de leurs intérêts régionaux (*).

C'est de cette façon que le problème du régionalisme a été envisagé par la doctrine, par la S.D.N., par les accords de Locarno, par les gens de San Francisco. Rares sont les auteurs qui se sont élevés au-dessus de cette conception pour voir en lui un peu plus qu'un système de défense régionale et en faire la base d'un système juridique.

Et la question — pratiquement insoluble — se pose : comment cadrer ces alliances militaires régionales dans un organisme universel ?

Dans une communauté internationale conçue en tant que société d'États, il n'y a qu'une seule solution, la reconnaissance par l'organe international de l'existence de ces alliances régionales, c'est-à-dire reconnaître son impuissance. Dorénavant, il doit non seulement faire face aux volontés nationales, mais aussi aux volontés régionales. C'est le système de la S.D.N. (art. 21) et de l'O.N.U.

Mais avec une société internationale où l'individu est l'égal de l'État et avec un régionalisme conçu non seulement en tant que système de défense régionale, mais en tant que satisfaction des besoins régionaux de l'homme, on peut très bien concevoir une organisation internationale à base régionale sans toutefois porter atteinte à son unité et partant à son autorité.

Ce sont toutes ces questions qui formeront l'objet de notre paragraphe suivant.



SECTION II.—Unité ou pluralité de l'Organisation Internationale ?

Lors de la création de la Société des Nations, on avait vu dans son caractère d'universalité l'élément essentiel et indispensable à l'organisation internationale, fruit d'un idéal beau et sain qui étendrait sur le monde un franc esprit de fraternité ; c'est ce que manifeste le préambule du Pacte.

Malgré des intentions si louables, l'éminent spécialiste en matière de régionalisme, ALVAREZ, soutenait que la S.D.N. n'était pas universelle ; elle avait cette prétention ; mais en réalité, elle n'était qu'une Société des Nations européennes.

(*) Voir l'excellente étude de JOSE RAMON GARCIA Y ARNESTO. *Revue de La Haye*, vol. 53, page 8.

On se demande si une organisation internationale qui renoncera à cette caractéristique est possible : à quoi M. LAPRADELLE répond sans ambages que la Société ayant une tendance à l'universalité, cette universalité est de sa nature, mais non de son essence.

Nous sommes d'accord avec M. ALVAREZ pour dire que la S.D.N. et aussi l'O.N.U. ne sont pas universelles. Comment pourrions-nous qualifier d'universelles des organisations qui reconnaissent l'existence des alliances militaires et d'autres ententes régionales sans les soumettre à leur autorité, qui n'englobent pas la totalité des Etats du monde, qui ne sont pas capables d'imposer la volonté commune aux Etats, parce que, pour ne pas soi-disant porter atteinte à la souveraineté nationale, prévoient des systèmes incomplets des sanctions, laissant s'accomplir en dehors de leur contrôle des actes essentiels pour le maintien de la sécurité internationale!

Comme nous l'avons démontré plusieurs fois durant notre exposé, l'organisation internationale doit être une. L'homme, nous l'avons dit, a des besoins régionaux, comme il a des besoins nationaux et familiaux. Et à l'exemple du législateur interne qui satisfait les besoins familiaux dans les cadres de la satisfaction des besoins nationaux, le législateur international doit satisfaire les besoins régionaux de l'homme dans les cadres de la satisfaction de ses besoins internationaux.

Comme le législateur interne ne peut supprimer le service militaire pour le besoin de maintenir intègre la famille, de même le législateur international ne peut permettre à un Etat d'attaquer son voisin pour satisfaire un besoin national, par exemple avoir accès dans une mer.

Il y a donc une hiérarchie des besoins, " une pyramide des besoins ", qu'on satisfait dans la mesure où cette satisfaction ne porte pas atteinte à la satisfaction d'un besoin supérieur. Voilà le principe.

Mais il est possible qu'en satisfaisant un besoin supérieur de l'homme, il puisse donner en même temps une certaine satisfaction à un besoin inférieur en apparence contraire à un besoin supérieur.

Le législateur interne, tout en satisfaisant le besoin national de l'unité de la législation, peut reconnaître les coutumes et usages des différents ports et villes commerciaux.

De même le législateur international peut, tout en satisfaisant le besoin international, donner à l'humanité une éducation politique uniforme, varier ses méthodes suivant les conditions locales.

Un besoin international donnera lieu à des satisfactions divergentes suivant qu'il sera envisagé par une nation ancienne ou jeune, chez un peuple de tradition monarchique ou au contraire fidèle à un idéal

démocratiques, dans tel pays dont l'unité a été achetée au prix de luttes violentes ou dans tel autre dont le territoire n'a jamais été envahi.

En second lieu, la satisfaction du besoin international subira profondément l'action du facteur géographique. Un Etat insulaire ne satisfera pas de la même manière au besoin international qu'un Etat maritime.

En troisième lieu, la satisfaction du besoin international est affectée par un facteur technique. La communauté des nations comprend des pays où dominent, ici, la race blanche, là-bas les races de couleur. Elle comprend des pays de souche asiatique et des pays de souche européenne. Certains de ses membres sont restés homogènes au point de vue social, d'autres sont composites. Ignorer l'influence des facteurs ethniques serait fermer les yeux à la réalité.

En quatrième lieu, cette satisfaction au besoin international sera affectée par les besoins économiques nationaux ; il faudra distinguer parmi les pays ceux où domine soit le commerce maritime, soit le commerce terrestre.

Sagement donc orienté, le processus régional peut très bien servir de base à une organisation internationale universelle, étant donné que la satisfaction d'un besoin supérieur n'implique pas nécessairement l'étouffement des besoins inférieurs.

Après cet exposé, nous sommes en mesure de contrôler M. LARRABEE en présentant le caractère universel de l'organisation internationale comme essentiel.

Comment peut-on alors organiser régionalement l'édifice international tout en gardant son unité ? Impossible, dans une société internationale d'Etats, très possible dans une société internationale où l'individu figure comme l'égal de l'Etat.

Comme il est impossible de réunir sur un même local les vingt mille délégués de l'humanité et pour tenir compte de la tendance naturelle des délégués de même race à former des groupes au sein de l'Assemblée des Peuples, nous pouvons sectionner cette assemblée en régions, par exemple une section balkanique, une autre danubienne, scandinave, etc.

Sans porter atteinte au principe énoncé plus haut, principe essentiel au maintien de l'unité de l'organisation internationale, selon lequel pour qu'un projet de réforme devienne loi internationale, il doit être voté par toutes les sections de l'Assemblée des Peuples, plus l'Assemblée des Gouvernements, nous pouvons cependant donner une certaine autonomie à la section régionale de l'Assemblée des Peuples.

Cette dernière pourra par exemple seule :

(a) décréter les mesures nécessaires pour l'adaptation régionale des lois internationales ;

(b) nommer tous les fonctionnaires régionaux nécessaires pour son fonctionnement ;

(c) avoir une certaine priorité de décision pour certaines lois concernant spécialement la région, c'est-à-dire un projet de loi internationale concernant telle région sera soumis d'abord à la section régionale et ensuite, s'il est admis, le passer aux autres sections et à l'Assemblée des Gouvernements ; s'il est rejeté par la section régionale, tout s'arrêtera là.

Par contre, elle n'aura aucun rapport ni avec la Cour Régionale de Justice, ni avec les organes régionaux des grands services internationaux, par exemple service de la sécurité publique internationale, service d'éducation politique des peuples, service de solution pacifique des conflits, etc...



STUDIES III.—*Régionalisme et S.D.N. — O.N.U.*

Le Pacte de 1919 consacre son article 21 à cette question. Il disait que " les engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales comme la doctrine de Monroe qui assurent le maintien de la paix ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte.

Durant les 25 années d'existence de la S.D.N., on a beaucoup discuté sur cette question. Plus spécialement sur le fait de la mention de la doctrine de Monroe. Si cette dernière était ou non une entente régionale ou si elle était simplement un programme de politique intercontinentale. Les auteurs du Pacte, en mentionnant cette doctrine, croyaient lui faire du bien en attirant l'adhésion des États-Unis ; mais en réalité, lui causèrent un très grand tort. Une grande partie de la doctrine, entre autres M. LAUTERPACHT, considéra que le régionalisme n'était qu'une pure invention américaine, une manœuvre de politique continentale qui ne méritait pas une étude particulière.

En vertu de cet article, un grand nombre d'ententes régionales se fondèrent, mais sans pouvoirs propres.⁽¹⁾

(1) Voir : JOSÉ RAMÓN OSMO Y ARRIETA, op. cit.

A San Francisco, on maintient le même système mais on l'amplifie pour renforcer la politique des blocs. La Charte consacre trois articles, chacun composé de plusieurs alinéas.

L'art. 52, al. 1, énonce la règle de compatibilité des accords régionaux avec les dispositions de la Charte. "Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les Buts et les Principes des Nations-Unies."

Donc, toute entente, tout organisme régional est permis, pourvu qu'il soit dans les cadres des articles 1 et 2 qui énoncent les buts et principes des Nations-Unies.

Comme nous avons dit dans le premier chapitre, ces buts et principe des Nations-Unies étant imprécis, vagues et pratiquement non sanctionnés, beaucoup de choses peuvent se cacher derrière le régionalisme.

La Charte dérangeant le Pacte de 1919 confie à ces organismes régionaux le règlement des différends d'ordre local et charge même le Conseil de Sécurité de renvoyer à ces organismes cette catégorie des différends (al. 2 et 3, art. 52).

Ces organismes régionaux étant indépendants de l'organisation internationale, ce sont autant de conflits qui échappent à son contrôle. C'est le seul moyen pour que le "grand maître" puisse, sous prétexte de régionalisme, régler en dehors de tout contrôle international et en toute liberté les conflits de ses satellites.

Il est vrai que nous avons aussi soutenu un système régional de solution pacifique des conflits, mais avec des organes et conceptions très différents de ceux de la Charte.

L'art. 53 permet au Conseil de Sécurité d'utiliser ces organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité.

C'est une excellente intention, mais quand elle est mise en application par de véritables institutions internationales et régionales. A défaut de ces dernières, elle devient le moyen d'empêcher l'efficacité de l'application des sanctions.

Si pour une raison quelconque le "grand maître" laisse condamner un de ses satellites, il lui est facile, au moment de l'application des sanctions, de requérir une application régionale, c'est-à-dire que le Conseil de Sécurité charge l'organisme régional d'appliquer les sanctions, qui évidemment n'appliquera rien du tout.

Le régionalisme conçu de cette manière peut présenter un autre danger pour la paix du monde. Des Etats ex-ennemis peuvent, sous prétexte de régionalisme, conclure, bien sûr dans le cadre des Buts et Principes des Nations-Unies, des alliances militaires avec des Etats vainqueurs, mais de même race, et se soustraire ainsi aux conséquences des conditions imposées.

A quoi bon limiter par exemple l'armée à cinquante mille hommes d'un Etat ex-ennemi, si ce dernier peut conclure une alliance militaire avec son voisin qui, étant vainqueur, n'est soumis à aucune limitation ? Si son voisin possède une armée de cinq cent cinquante mille hommes par exemple, indirectement son armée est portée de cinquante mille à trois cent mille, sans parler des autres avantages économiques, sociaux, financiers qui résulteront de cette alliance.

CHAPITRE IV

COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE INTERNATIONALE

SECTION I.—*Principes économiques des Nations-Unies*

En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales, fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations-Unies favoriseront :

(a) Le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ;

(b) La solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et d'éducation ;

(c) Le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion (art. 55).

Nous répétons à cette occasion que les droits et libertés fondamentaux de l'homme ne peuvent pas être respectés et sauvegardés avec des vœux et des recommandations.

Chaque droit et chaque liberté de l'homme doit faire l'objet d'un service public international tel que défini supra.

Parler du respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, dans le cadre des principes du respect de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et surtout dans le sens que la Charte donne à ces principes, c'est parler pour ne rien dire.

Comment peut-on prétendre qu'on organise internationalement les droits de l'homme quand : (a) les solutions et réformes proposées n'engageront les nations que tant qu'elles sont conformes à leurs intérêts politiques ; (b) quand les Nations-Unies parlent d'égalité des peuples et organisent, avec l'institution du veto, l'inégalité ; (c) quand elles parlent du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et entendent ce principe seulement au point de vue extérieur pour créer des satellites et gagner des voix aux Assemblées internationales ; (d) quand elles s'efforcent par tous les moyens d'éviter autant que possible le contrôle international en tâchant de résoudre et d'organiser tout en dehors de l'organisation internationale par des accords bilatéraux ou régionaux.

L'organisation internationale des droits et libertés de l'homme exige, plus que toute autre matière du droit des gens, la disparition de la théorie de la souveraineté absolue des Etats ou tout au moins et pour le commencement des brèches réelles et un contrôle sérieux.

Ce qui prouve encore la mauvaise volonté des Nations-Unies en cette matière, c'est l'imprécision et la manière vague d'énonciation des principes directeurs. Elles parlent vaguement de relèvement des niveaux, de plein emploi des conditions de progrès, du respect universel des droits de l'homme, etc., sans imposer des obligations concrètes à la charge des Etats et sans organiser le moindre contrôle international. Les libertés individuelles ne s'organisent pas avec de gros mots et de belles phrases ; il faut de véritables organes internationaux d'action et de contrôle.

Les membres s'engagent, dit l'art. 56, " en vue d'atteindre les buts énoncés à l'art. 55, à agir tant conjointement que séparément en coopération avec l'organisation.

Donc, comme toujours, organisation en dehors de l'Institut international, sans uniformité de direction et de principes, puisqu'il y aurait autant de systèmes et de conceptions que d'ententes entre Etats et d'organisations régionales, et appel à l'organisation internationale quand on jugera que son intervention ne portera pas atteinte à la souveraineté nationale.

Système contraire aux principes les plus élémentaires d'organisation internationale, mais conforme à la politique internationale actuelle. Formation des blocs, sans que l'organisation internationale puisse se renseigner sur l'état des individus dans ces blocs ; admission des solutions et réformes proposées qu'autant qu'elles sont conformes à la politique économique et sociale interne.



SECTION II.—*Services publics internationaux économiques ou sociaux*

La Charte crée une espèce des services publics internationaux économiques ou sociaux qu'elle appelle des *Institutions spécialisées* qui ne sont en réalité que des bureaux internationaux de liaison entre les différents États qui les ont créés et concernant une matière économique ou sociale, par exemple l'Organisation de la Santé internationale, "The world health organization".

Chaque institution spécialisée est presque indépendante de l'organisation des Nations-Unies. La Charte prévoit certains liens de rattachement, mais ce sont des liens très lâches, pratiquement négligeables.

Ces institutions sont sans pouvoirs propres, elles ne peuvent que faire des recommandations et émettre des vœux en laissant l'exécution à la discrétion et au bon plaisir des États.

L'art. 57 dit : " Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes, sont reliées à l'organisation, conformément aux dispositions de l'art. 63."

Nous citons immédiatement l'art. 63 :

" Le Conseil Economique et Social peut conclure avec toute institution visée à l'art. 57 des accords fixant les conditions dans lesquelles cette institution sera reliée à l'organisation. Ces accords sont soumis à l'approbation de l'Assemblée générale."

" Il peut coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux membres des Nations-Unies."

Les liens même de rattachement de ces institutions spécialisées sont déterminés par une procédure en dehors de l'organisation internationale. Le Conseil Economique et Social, lui-même institution rattachée à l'organisation internationale, est chargé de conclure des accords avec les institutions en question fixant les conditions de leur rattachement à l'O.N.U.

Pratiquement donc, ces institutions spécialisées sont indépendantes

Quand tout sera réglé conformément à leurs désirs et intérêts nationaux on réunira une conférence appelée "Assemblée générale de l'O.N.U.", pour approuver la création et les statuts de l'Institution spécialisée.

Mais approuver quoi ? Des choses qui ont été déjà approuvées, décidées et conformes à la souveraineté absolue des Etats !

Et, bien entendu, on ne convoquera l'Assemblée des Nations-Unies que quand l'institution spécialisée a été approuvée par un nombre assez grand d'Etats. De cette façon, rien n'empêche d'exiger une majorité simple. Le succès est prévu d'avance.

Nous sommes donc en présence d'une décentralisation par organe, d'une décentralisation par service, d'une décentralisation par région ; nous sommes, en réalité, non plus en présence d'une décentralisation administrative internationale par service public, mais en présence d'une véritable dissolution.

Voilà comment, à San Francisco, ont été organisés les droits et libertés de l'homme.

Pour illustrer ce que nous venons d'exposer, examinons de plus près une de ces institutions spécialisées : "The World Health Organization".

Le 15 février 1946, le Conseil Economique et Social convoqua une conférence internationale d'hygiène publique qui a eu lieu à New-York, le 19 juin 1946. Elle nomma un comité technique préparatoire composé des représentants : (a) du Pan-American Sanitary Bureau, (b) Office international d'Hygiène publique, (c) The League of Nations Health Organization, et (d) The United Nations Relief and Rehabilitation Administration (U.N.R.R.A.).

Ce comité technique préparatoire se réunit à Paris et soumit à la conférence ouverte à New-York un projet d'accord créant une institution spécialisée de Santé internationale appelée the "World Health Organization".

Soixante et une nations signèrent les documents clôturant la conférence, dont deux la Chine et la Grande-Bretagne sans aucune réserve

Exposons, maintenant, les principaux points de l'Acte constitutif de ce service administratif international d'hygiène.

Les Etats membres de cette institution acceptant les principes suivants comme fondamentaux pour le bonheur, les relations harmonieuses et la sécurité des peuples.

(a) Par santé, il faut entendre non seulement l'absence des maladies, mais tout un système physique, mental et social de bien-être.

(b) Les standards élevés de santé sont un des droits fondamentaux de l'homme sans distinction de race, religion, opinions politiques, conditions économiques et politiques.

(c) La santé des peuples est un des principaux facteurs de paix et de sécurité internationales et dépend principalement de la coopération cordiale de tous les Etats.

(d) Les progrès réalisés par un Etat en matière de santé publique profitent à tous.

(e) Développement inégal et systèmes différents de traitement en matière de santé, et surtout au point de vue de contrôle des maladies infectieuses, constituent un danger commun.

(f) Le développement de la santé de l'enfance est d'importance primordiale.

(g) L'extension à tous les peuples du bénéfice des connaissances médicales et psychologiques est essentielle.

(h) Une opinion publique éclairée et une coopération active du public sont essentielles à l'amélioration de la santé des peuples.

(i) Les gouvernements sont responsables de la santé de leurs peuples.

Au lieu de l'adoption de ces neuf vagues principes qui en eux-mêmes ne disent absolument rien, il eût été beaucoup mieux de créer un comité de contrôle de la santé publique, le charger de visiter pays par pays et, suivant l'état de santé de chaque peuple, imposer aux gouvernements des obligations concrètes, la non-exécution desquelles entraînerait l'application des sanctions.

Mais comment peut-on imaginer un pareil système de contrôle, contraire à la souveraineté nationale absolue ?

Non contents de l'adoption de ces neuf principes qui n'engagent en rien les nations, les créateurs de l'institution cherchent à paralyser le peu que ces principes peuvent donner en admettant le système d'adhésion avec réserves. Sur soixante et une nations signataires, deux seulement ont signé sans aucune réserve, la Chine et la Grande-Bretagne.

Pour la création de cette institution, on exige un minimum de vingt-six adhésions.

Nous avons dit que la création des institutions spécialisées doit être approuvée par l'Assemblée générale à la majorité simple. Exiger vingt-six adhésions, c'est mettre les autres vingt-cinq membres de l'Assemblée générale devant un fait accompli. Et ensuite, on nous parle de la liberté des discussions et de l'initiative illimitée dans tous les domaines de la vie internationale de l'Assemblée des Nations-Unies!

Comme organes, on prévoit une Assemblée composée des représentants des membres, un comité exécutif composé de 18 personnes représentant l'Assemblée et non leurs pays et un Secrétariat dirigé par un Directeur général.

Comme pouvoirs, toujours des recommandations, vœux, projets, convocation de conférences, et le tout sans aucun contrôle laissé au bon plaisir des Etats ou mieux encore des gouvernements du moment.

Voilà un exemple des services publics internationaux créés par la Charte. Comme il est différent du service public prévu par notre chapitre III, section 2.



SECTION III. — *Conseil Economique et Social*

Pour coordonner les efforts des Nations-Unies en matière économique et sociale, la Charte crée un Conseil Economique et social composé de dix-huit membres élus par l'Assemblée générale (art. 61).

Pensons immédiatement l'absence de la distinction des membres en membres permanents et membres non permanents. Inutile d'essayer de qualifier cette absence "comme une brèche à la théorie de la souveraineté absolue". Si on ne distingue pas les membres du Conseil Economique et Social en membres permanents et membres non permanents, c'est parce que, comme nous allons le voir, ce conseil n'a absolument aucun pouvoir d'action.

Ses attributions sont :

(a) Faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économiques, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes, et peut adresser des recommandations sur toutes ces questions à l'Assemblée générale, aux membres de l'O.N.U. et aux institutions spécialisées (art. 62, al. 1).

(b) Faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous (art. 62, al. 2).

(c) Sur des questions de sa compétence, préparer des projets de convention pour les soumettre à l'Assemblée générale (art. 62, al. 3).

(d) Convoquer, conformément aux règles fixées par l'organisation, des conférences internationales sur des questions de sa compétence (art. 62, al. 4).

(e) Coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux membres des Nations-Unies (art. 63, al. 2).

(f) Il peut prendre toutes mesures utiles pour recevoir des rapports réguliers des institutions spécialisées. Il peut s'entendre avec les membres de l'organisation et avec les institutions spécialisées afin de recevoir des rapports sur les mesures prises en exécution de ses propres recommandations et des recommandations de l'Assemblée générale sur des objets relevant de la compétence du Conseil. Il peut communiquer à l'Assemblée générale ses observations sur ces rapports (art. 64.).

(g) Il peut fournir des informations au Conseil de Sécurité et l'assister si celui-ci le demande.

(h) Il peut, avec l'approbation de l'Assemblée générale, rendre les services qui lui seraient demandés par les membres de l'organisation ou des institutions spécialisées.

Comme nous le voyons, ces attributions ne font du Conseil Economique et Social qu'un simple conseiller économique des membres de l'O.N.U. Ces derniers sont pratiquement libres de suivre ou non ses conseils.

A ce point de vue, la Charte ne présente aucune supériorité sur le Pacte de 1919.

La S.D.N., au moyen des commissions spéciales, s'acquittait très bien de toutes les fonctions économiques et sociales qui entraient dans sa compétence.

Il eût été cependant différent si, au lieu de faire du Conseil Economique et Social un simple conseiller des Nations-Unies, faire de lui un véritable organe économique et social à pouvoir d'action illimité.

Par exemple, lui donner le pouvoir d'ériger en services internationaux du type exposé au chapitre III, section 2, tous les besoins économiques et sociaux de la communauté internationale, de contrôler au moyen des agences locales l'activité économique et sociale de toutes les nations, répartir des forces productives de la communauté internationale, répartir équitablement les revenus internationaux, répartir la population du globe, contrôler le change et la banque internationale, ne permettre des emprunts internationaux que par son intermédiaire, décréter les sanctions économiques prévues par la Charte et même, en cas de besoin, les sanctions militaires, approbation des régimes douaniers nationaux, etc.

Voici la compétence réelle et naturelle du Conseil Economique et Social des Nations-Unies.

Mais, hélas, une pareille compétence exige la disparition préalable de la théorie de la souveraineté nationale et la conception d'une communauté internationale où l'individu est l'égal de l'Etat.

Le Conseil Economique et Social n'est pas un organe permanent de l'Organisation. Il se réunit selon les besoins conformément à son règlement; celui-ci comportera des dispositions prévoyant la convocation du Conseil sur la demande de la majorité de ses membres (art. 72).

Tout membre de l'Organisation des Nations-Unies peut soumettre au Conseil de Sécurité n'importe quelle question sociale ou économique, soit directement s'il a un représentant, soit par le canal d'un autre membre qui est représenté au Conseil. Ce dernier, lorsqu'il examine une question qui intéresse particulièrement un membre non représenté, convie celui-ci à participer, sans droit de veto, à ses délibérations (art. 69).

Il prend aussi toutes dispositions pour que des représentants des institutions spécialisées participent, sans droit de vote, à ses délibérations et à celles des commissions instituées par lui (art. 68) et pour que ses propres représentants participent aux délibérations des institutions spécialisées (art. 70). De cette manière, il peut exercer un contrôle très efficace sur les institutions spécialisées, mais à quoi bon, puisque ces dernières elles-mêmes sont sans pouvoirs propres.

Le Conseil Economique et Social peut instituer toutes commissions nécessaires à l'exercice de ses fonctions (art. 68) et prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultations du membre intéressé de l'Organisation (art. 71).

Cette dernière disposition de l'article 71, "après consultation du membre intéressé" est très regrettable, parce qu'ainsi le Conseil Economique et Social ne saura jamais la réalité. L'Etat intéressé lui racontera tout ce qu'il jugera conforme à sa politique extérieure du moment.

CHAPITRE V

RÉGIME INTERNATIONAL DE TUTELLE

SECTION I.—*Les principes*

On a vu plus haut qu'entre autres tâches d'ordre politique, l'O.N.U. s'est vu confier la mission d'exercer une sorte de tutelle indirecte sur certains peuples "non encore capables de se diriger eux-mêmes".

L'O.N.U. elle-même à l'exemple du Pacte de 1919 (art. 22), confiera cette mission aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité. Ces puissances exerceront l'administration au nom de la Société et sous son contrôle.

Les principes dont elles doivent s'inspirer dans l'administration des peuples indigènes sont contenus dans une déclaration commune des Nations-Unies qui forme l'article 73 de la Charte. "Les membres des Nations-Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes, reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et des sécurités internationales établi par la présente charte et à cette fin :

(a) d'assurer, en respectant la culture des populations en question, leur progrès politique, économique et social, ainsi que le développement de leur instruction, de traiter avec équité et de les protéger contre les abus ;

(b) de développer leur capacité, de s'administrer elles-mêmes, de tenir compte des aspirations politiques des populations et de les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques, dans la mesure appropriée, aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations et à leurs degrés variables de développement ;

(c) d'affermir la paix et la sécurité internationales ;

(d) de favoriser des mesures constructives de développement, d'encourager des travaux de recherche, de coopérer entre eux et, quand les circonstances s'y prêteront avec les organisations internationales spécialisées en vue d'atteindre effectivement les buts sociaux, économiques et scientifiques énoncés au présent article ;

(e) de communiquer régulièrement au Secrétaire général, à titre d'information sous réserve des exigences de la sécurité et de considération d'ordre constitutionnel, des renseignements statistiques et autres de nature technique, relatifs aux conditions économiques, sociales et de l'instruction dans les territoires dont ils sont respectivement responsables.

Le Pacte de 1919 (art. 22) en moins de mots proclamait presque les mêmes principes.

Précédemment, avant la S.D.N. et l'O.N.U., il n'existait guère de forme d'administration intermédiaire entre l'administration d'une colonie ou d'un protectorat, d'une part, et celle d'un dominion ou d'un Etat souverain de l'autre.

Exercée par des fonctionnaires de la métropole, la première pouvait certes tenir et tenait d'ailleurs, un compte de plus en plus large des intérêts et des besoins de la population indigène.

Mais, dans ces origines, et dans son essence même, la colonie était et demeurait au service économique de la métropole.

Autrement dit, il n'existait pas de territoire à populations arriérées ou attardées qui fussent en principe administrés en vue du bien-être et du progrès social de ces populations. C'est dans ce domaine que le Pacte et la Charte, inspirés par de larges considérations humanitaires, ont établi des principes nouveaux parmi lesquels il faut citer celui que les puissances mandataires (qui sont de grandes puissances coloniales) doivent soumettre les résultats de leurs administrations à un organe qui n'est pas national, mais international.

Toutefois la notion de population arriérée ou attardée, est elle-même sujette à maintes nuances. L'échelle de civilisation des peuples est infiniment variée. Aussi, le Pacte reconnaissait-il (art. 22) que le caractère du mandat confié au tuteur devait différer suivant le degré de développement du peuple. Il divisait les divers mandats en trois catégories : Les mandats (a) concernaient certaines communautés, qui ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les mandats (b) pour les peuples et plus spécialement ceux de l'Afrique

centrale, dont le degré de développement exige que le mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui garantiront la liberté de conscience et de religion, et qui assureront également aux autres membres de la S.D.N., des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Les mandats (c) pour les territoires tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du mandataire ou d'autres circonstances ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire.

Les auteurs de la Charte ont presque suivi le même système, mais au lieu d'éclaircir les choses dès le commencement, ils renvoient à des accords ultérieurs. Après avoir proclamé ces très beaux principes, après avoir établi un système assez sérieux de tutelle, un tout petit alinéa en apparence anodin, l'alinéa 2 de l'article 77, dit qu'un accord ultérieur déterminera quels territoires seront placés sous le régime de tutelle et dans quelles conditions.

Il y a donc lieu de prévoir, non seulement trois catégories de mandats, mais une infinité de catégories suivant les cas qui se présenteront.

Il est vrai, qu'en matière de tutelle, qu'il soit en droit international ou en droit privé, il faut tenir compte avant tout des intérêts des personnes sous tutelle, et suivant le cas, diversifier la tutelle, mais il ne faut pas aussi exagérer parce que dès qu'on multiplie trop les catégories de tutelle, on tombe dans l'arbitraire. Le droit interne prévoit un système de tutelle pour les mineurs, de curatelle pour les interdits et de conseil judiciaire pour les prodigues, et réglemente minutieusement ces systèmes.

Le Pacte de 1919 à l'exemple du droit privé prévoyait trois catégories de mandats, posait les grandes lignes de ces catégories de mandats, et laissait les détails aux chartes mandataires.

La Charte de San Francisco proclame quelques principes généraux, adopte certaines règles constituant la structure extérieure du système et puis nous dit que "les conditions de tutelles seront suivant les cas, fixées par un accord ultérieur des puissances".

C'est faire régner, comme toujours d'ailleurs, l'arbitraire des puissances coloniales.

C'est comme si le législateur interne disait "tous les mineurs seront placés sous tutelle, mais les conditions de chaque tutelle seront fixées par le tuteur, le mineur et ses représentants".

C'est permettre au tuteur de faire ce qu'il veut : il lui suffit d'agir, de connivence avec les représentants du mineur. De même, les puissances coloniales peuvent se permettre de tout, pourvu qu'elles agissent de commun accord.

Il est vrai, que la Charte établit un contrôle plus ou moins sérieux, mais elle le paralyse avec l'institution des zones stratégiques, l'intervention du Conseil de Sécurité et d'autres manœuvres que nous expliquerons tout-à-l'heure.

Comment s'explique ce nouvel échec des gens de San Francisco, d'organiser un régime international de tutelle ? Il provient de plusieurs causes politiques.

Tout d'abord, en 1945, les puissances ont doté le Monde d'une Charte avant la conclusion des traités de Paix. Par conséquent, elles ne savaient pas encore quels seront les territoires et peuples à placer sous tutelle et suivant leur degré de civilisation, les diviser en catégories de tutelle.

Puis il fallait détruire le système de 1919 qui permettrait aux peuples sous tutelle de s'affranchir trop vite de la tutelle. Presque tous les mandats (a) sont actuellement des États indépendants.

Il fallait aussi conserver autant que possible intacts la souveraineté absolue et le principe de l'équilibre des grandes puissances.

Et enfin, comment établir des règles impersonnelles de tutelle internationale puisqu'il fallait prévoir aussi la naissance des satellites ?

Comment oser dire que toute province en minorité qui désire se constituer en État indépendant serait placée pour quelque temps sous tutelle internationale ?

C'est manquer leur but, qui est d'aller vite, créer des satellites et gagner des voix aux Assemblées internationales.

* * *

SECTION II.—*Les règles*

L'article 75 change la dénomination et appelle des territoires sous tutelle, ceux que le Pacte de 1919 appelait "territoires sous mandat international".

L'Organisation des Nations-Unies dit-elle, établira, sous son autorité, un régime international de tutelle pour l'administration et la surveillance des territoires qui pourront être placés sous ce régime, en vertu d'accords particuliers ultérieurs. Ces territoires sont désignés ci-après par l'expression "territoires sous-tutelle".

Ce changement de dénomination en apparence anodin, a une grande importance juridique. La Charte appelle tuteur, la puissance que le Pacte appelait mandataire. Or, entre mandataire et tuteur, la différence est énorme. Le mandataire n'a pas de volonté propre, il fait ce que son mandant ordonne, tandis que le tuteur a une volonté propre qui s'impose au mineur si elle est légalement exprimée. Le droit interne prend des mesures sévères pour contrôler, réglementer, canaliser cette volonté. La Charte au contraire, à part certaines règles de contrôle international qui, après les avoir énoncé, s'efforce de les paralyser, laisse tout le reste à la volonté de la puissance tutrice.

Un accord ultérieur dit-elle fixera les conditions de la tutelle. Or, il y a une différence énorme entre accord et règles impersonnelles de droit international. Derrière l'accord, une infinité de choses peuvent se cacher.

C'est la tutelle au profit du tuteur (2).

L'article 76 énonce les fins essentielles du régime de tutelle qui sont les suivants :

(a) affermir la paix et la sécurité internationales ;

(b) favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous-tutelle, ainsi que le développement de leur instruction ; favoriser également leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de tutelle ;

(2) Le Conseil de Sécurité a voté, il y a quelques jours, à l'unanimité, la mise sous tutelle américaine des archipels jadis placés sous mandats japonais, et comprenant essentiellement les Iles Marshall, Carolines et Mariannes. D'après l'accord spécial établissant la tutelle des Etats-Unis, ces derniers pourront établir des fortifications, des bases militaires, navales, aériennes, fermer les îles aux étrangers, et même aux agents des Nations Unies, sauf pour contrôler l'application d'accords éventuels sur le désarmement et l'énergie atomique. La tutelle de l'O.N.U. se résumera que par des rapports périodiques sur l'aide apportée aux indigènes, rapports nécessairement inspirants, puisqu'ils ne pourront être contrôlés sur place. Nul n'est donc d'une prétendue tutelle qui équivaut à une annexion, et si la Charte l'autorise, cela prouve simplement que cette Charte n'est pas une Charte d'organisation internationale, mais un accord établissant un bureau de liaison des grandes puissances destiné à inventer les formules compromissaires les plus singulières et appelées malheureusement, O.N.U.

(c) encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, et développer le sentiment de l'interdépendance des peuples du monde;

(d) assurer l'égalité de traitement dans le domaine social, économique et commercial à tous les Membres de l'organisation et à leurs ressortissants; assurer de même à ces derniers l'égalité de traitement dans l'administration de la justice sans porter préjudice à la réalisation des fins énoncées ci-dessus et sous réserve des dispositions de l'article 80.

Nous sommes en présence de très belles paroles, mais malheureusement sans suite.

L'article 77 nous dit à quels territoires s'appliquera le régime de tutelle institué par la Charte, et qui sont : (a) les territoires actuellement sous-mandat; (b) territoires qui peuvent être détachés d'Etats ennemis par suite de la seconde guerre mondiale. (c) territoires volontairement placés sous ce régime par les Etats responsables de leurs administrations.

Evidemment, les grandes puissances coloniales ne s'empressent nullement de profiter de cet alinéa pour mettre sous-tutelle internationale leurs propres colonies.

L'article 78 dit que le régime de tutelle ne s'appliquera pas aux pays devenus membres des Nations-Unies, les relations entre celles-ci devant être fondées sur le respect du principe de l'égalité souveraine.

L'article ci-dessus vise les anciens mandats (a) qui sont déjà devenus membres de l'O.N.U. et consolide la situation des satellites. Si un satellite est admis comme membre, quelles que seront ultérieurement les suites de cette admission, le satellite en question ne pourra plus être placé sous tutelle.

Les articles 79 et 80 nous disent clairement que la tutelle comme d'ailleurs la plus grande partie de la besogne internationale, est organisée en dehors de l'O.N.U. par des accords. Cette dernière une fois de plus est mise devant un fait accompli.

Les termes du régime de tutelle, dit l'article 79, pour chacun des territoires à placer sous ce régime, de même que les modifications et amendements qui peuvent y être apportés, feront l'objet d'un accord entre les Etats directement intéressés, y compris la puissance mandataire dans le cas de territoires sous mandat d'un membre des Nations-Unies et seront approuvés conformément aux articles 83 et 85.

Et l'article 80 ajoute jusqu'à ce que ces accords aient été conclus, aucune disposition du présent chapitre ne sera interprétée comme modifiant directement ou indirectement en aucune manière les droits

quelconques d'aucun Etat ou d'aucun peuple ou les dispositions d'actes internationaux en vigueur auxquels des membres de l'organisation peuvent être parties.

Et nous nous demandons : l'O.N.U. a-t-elle le pouvoir d'amender ou d'annuler d'office un accord de tutelle manifestement contraire aux buts et principes des Nations-Unies ? Malheureusement non ; elle subira tout simplement le fait accompli. N'oublions pas que le Conseil de Sécurité, seul organe compétent en la matière, est l'ombre des grandes puissances.

Puis arrivera ceci : puisque non seulement le régime de tutelle sera défini par accord, mais aussi tout amendement ou modifications ultérieures, il est très facile aux puissances d'éviter le contrôle international. Supposons par exemple qu'un régime de tutelle donne lieu à des mécontentements. Le Conseil de tutelle, aidé par l'Assemblée ou le Conseil de Sécurité, recommande la modification de ce régime. Les signataires de l'accord primitif en se réunissant pour le modifier n'ont qu'à faire des modifications superficielles sans toucher le fond. Les phrases de l'accord par exemple, seront plus tapageuses, les articles plus longs et plus détaillés, les buts humanitaires seront multipliés, mais en réalité, le fond sera le même.

D'après l'article 81, l'autorité chargée de l'administration peut être constituée par un ou plusieurs Etats ou par l'Organisation elle-même.

Evidemment, les puissances coloniales s'attribueront les territoires les plus importants et laisseront quelques îles perdues au milieu du Pacifique pour l'organisation. Elle lui laisseront aussi l'administration de certaines villes qu'elles désirent internationaliser parce qu'elles n'arrivent pas à tomber d'accord, exemple : Memel, Dantzig, Trieste, etc.

Non contentes d'avoir organisé en dehors de l'O.N.U. le régime de tutelle, les grandes puissances, à cause de la méfiance qui règne entre elles, veulent aussi pouvoir paralyser, détruire le peu qu'elles ont construit. L'article 82 permet "à l'accord de tutelle de désigner une ou plusieurs zones stratégiques ⁽¹⁾ pouvant comprendre tout ou partie du territoire sous tutelle auquel l'accord s'applique".

(1) Quelle autorité déterminera ces zones stratégiques ? Aucune. Ce sont les grandes puissances qui diviseront le Monde en zones stratégiques et zones non stratégiques ; le Conseil de Sécurité ne fera que ratifier leur accord. Les Etats-Unis, considérant les îles Marshall, Caroline et Marianne comme stratégiques, adressèrent leur requête au Conseil de Sécurité. Il n'y eut rencontré aucune opposition de principe.

L'article 83 ajoute que " en ce qui concerne les zones stratégiques, toutes les fonctions dévolues à l'O.N.U. par la Charte y compris l'approbation des termes des accords de tutelle, ainsi que de la modification ou de l'amendement éventuels de ceux-ci, seront exercées par le Conseil de Sécurité (art. 83, al. 1).

C'est faire rentrer en scène le veto.

De cette façon, un même territoire, un même peuple, peut au voir soumis à deux catégories de tutelle. La tutelle exercée sous le contrôle de l'Assemblée générale et la tutelle exercée sous le contrôle du Conseil de Sécurité.

Et, bien sûr, comme la notion de la stratégie militaire est très élastique, les grandes puissances ne manqueront pas de l'élargir autant que possible pour faire rentrer tous les pays sous tutelle, pour accaparer tout, ne rien laisser à l'Assemblée générale, et tout torpiller par leur veto.

L'article 84 met à la charge de l'administration le " devoir de veiller à ce que le territoire sous tutelle apporte sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales. A cette fin, elle peut utiliser des contingents de volontaires, les facilités et l'aide du territoire sous tutelle, pour remplir les obligations qu'elle a contracté à cet égard envers le Conseil de Sécurité, ainsi que pour assurer la défense locale et le maintien de l'ordre à l'intérieur du territoire sous tutelle.

C'est la contribution du territoire sous tutelle au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

En ce qui concerne les accords de tutelle relatifs à toutes les zones qui ne sont pas désignées comme zones stratégiques, les fonctions de l'organisation, y compris l'approbation des termes des accords de tutelle et de leur modification ou amendement sont exercées par l'Assemblée générale (art. 85, al. 1).

Voilà la grande concession que font les grandes puissances aux petites. L'Assemblée générale, l'organe essentiel de l'O.N.U. est condamné à administrer quelques îles perdues au milieu du Pacifique.



SECTION III.—*Contrôle : Conseil de Tutelle*

Selon que ce contrôle va être mou ou énergique, l'institution de la tutelle internationale peut mener à une politique d'exploitation colonial plus ou moins rationnelle ou au contraire, elle peut devenir un véritable instrument de progrès humain, voire un modèle à imiter par les puissances coloniales.

Le Pacte de 1919 chargeait le Conseil de la S.D.N. de veiller à ce que les Puissances mandataires respectent et les principes généraux qui figuraient au Pacte et les conditions particulières qui pouvaient être spécifiées dans chaque Charte mandataire. A cet effet, le Conseil était saisi chaque année d'un rapport établi par le mandataire concernant les territoires sous-mandat. Ce rapport, nécessairement fort technique sur de nombreux points, était examiné par une Commission permanente, laquelle donnait au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

Composée de membres responsables vis-à-vis de leur seule conscience, choisis pour leur expérience, la Commission des mandats a eu d'emblée, non seulement les connaissances techniques voulues pour tirer des événements et des faits relatés dans les rapports annuels, les déductions les plus précises et les plus exactes, mais elle s'est donnée les moyens de compléter cette information officielle de trois manières : (a) d'abord, elle avait obtenu des puissances mandataires, qu'elles prissent l'habitude d'envoyer à Genève, lors de ses sessions, comme représentants accrédités de hauts fonctionnaires participant à l'administration des territoires sous-mandat ou mieux encore, les personnalités mêmes qui dirigent ceux-ci. La Commission des mandats pouvait à huit clos leur poser des questions très franches sur les raisons de telle situation qui l'a émue et le haut fonctionnaire pouvait s'expliquer avec la même franchise alors qu'il ne le pouvait pas aussi facilement dans son rapport écrit et publié. D'où la possibilité pour la Commission, de ne pas se satisfaire des apparences, mais d'aller au fond des choses.

En second lieu, la Commission des mandats avait pour sources d'information, les pétitions qui pouvaient être adressées à la S.D.N. soit qu'elles fussent signées par des habitants du territoire sous-mandat, soit qu'elles émanaient de sources étrangères à ce territoire.

Ces pétitions faisaient l'objet des observations de la Puissance mandataire et la Commission était aussi mise à même de se faire une opinion objective sur la réalité des faits invoqués.

Aussi bien, et c'est là le troisième moyen d'information de la Commission, le secrétariat de la S.D.N. munissait directement les membres d'une documentation vivante sur les questions qui présentaient de l'intérêt au point de vue du bien-être de la population. Il dépouillait à cet effet nombre de revues et de journaux de tous pays. Parmi ces derniers se trouvaient des journaux publiés par les administrés dans un esprit critique vis-à-vis de la Puissance mandataire. Partant

de ces symptômes ou de ces versions de presse, voire de ces dénégations plus ou moins fondées, la commission qui avait acquis une grande expérience était en mesure de contrôler la version officielle des faits et de se rendre compte de l'opinion publique dans les territoires où il n'est pas déraisonnable de se servir de ce terme un peu ambigüeux.

Toutefois, il serait erroné de croire qu'entre le délégué de la Puissance mandataire et les membres de la Commission, régnait la même atmosphère de défiance mutuelle. C'eût été de la part de la Commission une faute que d'adopter une attitude systématiquement critique vis-à-vis de la Puissance mandataire et de son représentant accrédité.

Cette faute, elle ne l'avait pas commise. Il est bien plus exact de parler d'une véritable collaboration entre la Commission et les diverses puissances mandataires.

Détentrices d'une expérience unique en son genre en tant qu'organe international de contrôle de l'administration des territoires asiatiques, africains et océaniques les plus variés, elle a fourni la preuve qu'elle pouvait formuler d'utiles suggestions et faire travail utile.

N'est-ce pas elle qui, ayant constaté certains inconvénients dans le tracé primitif de la frontière entre le Tanganyika (sous-mandat britannique) et le Ruanda Urundi (sous-mandat belge) en a suggéré la rectification, laquelle a été réalisée au profit des populations intéressées ?

N'est-ce pas elle qui a fixé un niveau et un critère fort élevés d'administration coloniale ? Ce niveau a produit ses effets au-delà même des territoires placés sous-mandats et notamment dans les colonies cédées à des territoires sous-mandats.

Voilà le beau système que les gens de San Francisco ont détruit pour satisfaire à leur égoïsme national.

La Charte confie la haute surveillance de la tutelle des territoires non stratégiques à l'Assemblée générale des Nations-Unies, et celle des zones stratégiques au Conseil de Sécurité.

Mais en réalité, elle manœuvrera de telle façon pour que le Conseil de Sécurité finalement accapare tout pour paralyser tout avec son veto. Supposons qu'au moment de l'examen du rapport de tutelle par l'Assemblée générale, une contestation grave surgisse, qui nécessite le recours à l'action. L'Assemblée générale n'ayant pas un pouvoir propre d'action doit recourir au Conseil de Sécurité en recommandant des sanctions ou autre solution pacifique.

Autre chose, si la puissance tutrice sentira que l'Assemblée générale se montrera trop exigeante dans l'examen du rapport ; pour la paralyser, elle n'a qu'à provoquer quelques jours avant la soumission du rapport

un incident quelconque entre elle et le pays sous tutelle et porter toute l'affaire devant le Conseil de Sécurité en la qualifiant de situation menaçant la paix et la sécurité internationales (art. 34.) Une fois le Conseil de Sécurité saisi de l'affaire, la porte de l'Assemblée se ferme (art. 12).

Pratiquement donc, c'est le Conseil de Sécurité qui a la haute direction en cette matière et qui dit Conseil de Sécurité dit veto, qui dit veto dit paralysie internationale.

La Charte remplace la Commission permanente des mandats du Pacte composée de techniciens par un Conseil de tutelle, composé des représentants des membres de ce Conseil, hommes politiques imbus de fanatisme national parfois sans aucune expérience internationale.

Ce Conseil se compose des membres suivants des Nations-Unies : (a) Les membres chargés d'administrer des territoires sous tutelle, grandes puissances ; (b) ceux des membres désignés nommément à l'article 23 qui n'administrent pas de territoires sous tutelle, pour le cas, rare d'ailleurs, où une grande puissance n'administrerait pas un pays ; voilà donc les puissances du veto réunies ; (c) autant d'autres membres, élus pour trois ans par l'Assemblée générale qu'il sera nécessaire pour que le nombre total des membres du Conseil de tutelle se partage également entre les membres des Nations-Unies qui administrent des territoires sous tutelle et ceux qui n'en administrent pas.

Cette adjonction des membres non administrant des territoires dans le contrôle des membres chargés de la tutelle constitue une de ces apparences démocratiques que de temps à autre revêtit la Charte pour cacher un peu son véritable caractère d'être un organisme de liaison, sans pouvoirs propres, des grandes puissances où tout se conclut sur la base de la souveraineté nationale absolue.

Le Conseil de tutelle dans l'exercice de ses fonctions peut : (1) examiner les rapports soumis par l'autorité chargée de l'administration (art. 87) ; (2) recevoir des pétitions et les examiner en consultation avec l'Assemblée générale ou le Conseil de Sécurité suivant le cas (art. 87) ; (3) faire procéder à des visites périodiques dans les territoires administrés par la dite autorité à des dates convenues avec elle (art. 87) ; (4) avoir recours quand il y a lieu à l'assistance du Conseil économique et social et à celle des institutions spécialisées pour les questions qui relèvent de leurs compétences respectives (art. 91) ; (5) établir un questionnaire portant sur les progrès des habitants de chaque territoire sous tutelle dans les domaines politique, économique et social, et dans celui de

l'instruction ; l'autorité chargée de l'administration de chaque territoire sous tutelle relevant de la compétence de l'Assemblée générale adresse à celle-ci un rapport annuel fondé sur le questionnaire précité (art. 88) ; (f) prendre ces dispositions et toutes autres conformément aux termes des accords de tutelle (art. 87).

La Charte, après avoir armé le Conseil de tutelle des moyens d'information assez puissants tels que le droit des visites périodiques, paralyse son action en lui disant " de ne prendre ces dispositions et toutes autres que conformément aux termes des accords de tutelle. D'où il résulte que le Conseil de tutelle ne pourra employer ces moyens de contrôle que s'ils sont prévus par la Charte mandataire. Il ne pourra par exemple faire des visites périodiques que si ces dernières sont prévues et réglementées par l'accord de tutelle.

Devant un pareil système, tout ce qu'on peut faire, c'est d'espérer que les grandes puissances coloniales pleinement conscientes des responsabilités qu'elles ont accepté, travailleront sincèrement de commun accord à réaliser le progrès et le bien-être tant physique que moral, des populations placées sous tutelle. Leur travail doit avoir pour effet d'internationaliser en quelque sorte les questions coloniales et de déplacer quelque peu les critères administratifs : était jadis jugée bonne une administration coloniale qui récoltait le plus d'avantages économiques pour la métropole, sans que ce fût toutefois aux dépens de l'avenir, doit être maintenant jugée bonne l'administration coloniale qui, tout en facilitant entre la colonie et la métropole des échanges de produits profitables à l'une et à l'autre prend le mieux soin de la population indigène.

Notre opinion personnelle, c'est que ce régime de tutelle internationale doit être rayé des institutions du droit des gens. Provenant de la jalousie des grandes puissances a pour conséquence de compliquer inutilement le droit des gens.

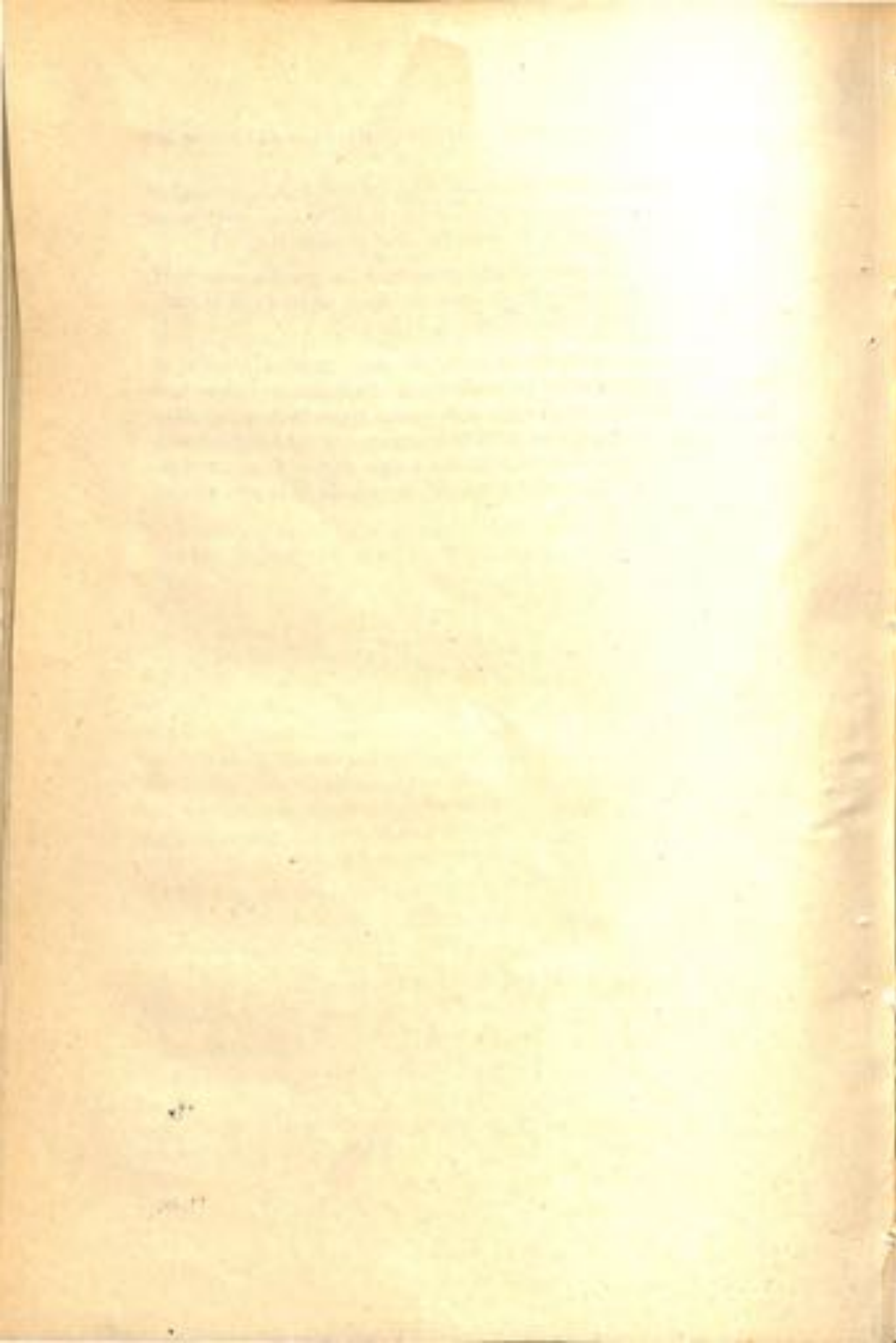
Même dans une société internationale conçue, en tant que société d'Etats, cette institution doit être évitée parce qu'elle est injuste.

Supposons qu'au sein d'une telle société internationale, on installe un régime parfait de tutelle. Dans ce cas là, il arrivera ceci : un peuple qui était sous la domination allemande ou italienne sera mieux traité, ses droits et aspirations seront internationalement garantis qu'un autre qui n'a pas été.

Pourquoi doit-on mieux traiter un nègre qui était sous la domination ennemie qu'un autre qui a toujours été sous la domination d'une nation vainqueur ? Pourquoi cette nouvelle discrimination, inutile ?

Les choses, bien entendu, changeraient si les grandes puissances coloniales internationaliseraient leurs anciennes colonies ; mais malheureusement, nous sommes encore très loin de là.

Dans une société conçue en tant que communauté d'individus et d'Etats, la question ne se pose même pas. Ce territoire comme tous les autres, enverra ses délégués à la section régionale de l'Assemblée des Peuples, ses principaux services seront exercés par les grands services internationaux comme ceux des autres Etats. Tout au plus, si la section le jugera nécessaire, elle enverra un haut commissaire responsable devant elle.



CONCLUSION

L'AVENIR DE LA PAIX

Telle est, vue dans son ensemble, la Charte des Nations-Unies. Telles sont ses faiblesses et telle est la véritable force de l'idée qui la meut.

Au cours de cette thèse nous avons exposé les grandes lignes d'un projet constructif pour l'organisation de la communauté internationale.

Nous avons essayé de dégager quelles sont, selon nous, les véritables causes de mécontentement qui troublent les relations des peuples. Nous avons tenté d'apporter des vues constituant une contribution nouvelle en faveur d'une véritable organisation internationale. Nous espérons que cet apport, si modeste qu'il soit, servira néanmoins quelque peu la cause de la paix.

Qui d'ailleurs ne souhaite pas la paix ! Depuis les pacifistes les plus sincères jusqu'aux grandes figures de la politique internationale actuelle, ainsi que les chefs, voire même les peuples qui prodiguent leurs efforts pour perfectionner les armements, inventer des plus meurtriers ou répandre des théories et formules nuisibles à la paix du monde ; ils se proclament tous les grands artisans de la paix les champions de la démocratie.

Cependant, sans être pessimistes, sans vouloir dire que la lutte et les carnages sont une condition nécessaire à la vie humaine, nous ne pourrions pas cacher notre anxiété pour l'Avenir de la Paix.

Après une deuxième guerre de six années, le monde où nous vivons est un vaste champ de bataille où règne la loi du plus fort.

Les nations et plus spécialement les grandes puissances, au lieu de collaborer sincèrement pour réaliser le bien commun international s'entredéchirent, si l'une s'approche de l'autre c'est pour pouvoir mieux la paralyser et non pas l'aider à organiser le monde.

A la fin de la deuxième guerre mondiale, après la disparition de l'oppression fasciste, après six années d'efforts communs, toutes les puissances et particulièrement certaines grandes n'étaient pas de bonne foi. A l'exemple du dictateur allemand, elles aspirent encore à la domination mondiale.

Mais, comme elles viennent de sortir d'une guerre de six années, elles ont besoin encore de quelques années pour pouvoir reprendre et mieux organiser l'autre.

Pour le moment, leur jeu consiste :

(a) A consolider le statut quo créé par la cessation des hostilités, même au détriment des Etats vainqueurs et martyrs de l'agression fasciste, Etats qui ont tout sacrifié pour le triomphe de la cause commune.

(b) Empêcher autant que possible le contrôle international de franchir les frontières nationales. Pour cette raison, tout est organisé par des accords bilatéraux ou directs par des soi-disants agences régionales ou institutions spécialisées etc... et presque rien par une véritable organisation internationale poursuivant le bien de la communauté internationale.

(c) Pour sauver les apparences, créer une organisation internationale sans aucun pouvoir véritable. Canaliser malicieusement sa compétence, vers un corps politique de onze membres, pompeusement appelé Conseil de Sécurité, pour être paralysée par le veto.

(d) Par tous les moyens possibles et imaginables, englober un nombre autant que possible plus grand, des petites puissances dans leur zone d'influence. Des Etats plusieurs fois traîtres, pourvu qu'ils fassent le jeu d'une grande puissance, de cette catégorie, seront considérés comme des " Etats repentis " et dignes de l'assistance internationale, même au détriment des véritables artisans de la Victoire.

(e) Proclamer de très beaux principes mais consacrer d'autres. On proclame le bien commun international, les libertés et droits de l'homme, mais on consacre la souveraineté absolue des Etats en abandonnant tout à la volonté nationale des Etats. On proclame le principe de l'auto-détermination des peuples, mais seulement au point de vue extérieur ; pour pouvoir fomenter des troubles, créer des mouvements autonomistes en troublant la paix interne des petits Etats, faire naître des satellites pour gagner des voix aux Assemblées internationales. Au point de vue interne, c'est une dictature " aux apparences démocratiques " qui règne dans un grand nombre des petites et grandes puissances.

On proclame l'égalité de tous les Etats, grands et petits, mais avec le droit de veto on consacre une dictature internationale à trois.

Devant une telle situation internationale, comment peut-on avoir confiance à l'Avenir de la Paix ? Comment peut-on ne pas être pessimiste ?

Les gens de San Francisco, poussés par de telles considérations non seulement n'ont pas constitué une véritable organisation internationale, non seulement n'ont pas comblé les lacunes du pacte de 1919, mais sur plusieurs points l'oeuvre de 1919 et de la S.D.N. a été détruite.

Pourtant, il semble très possible que les peuples suivent une autre loi qui les dirigerait vers la bonne entente et la Paix. La société humaine a fait de grands progrès dans le développement de la civilisation. Elle aurait pu la compléter par la constitution d'une communauté internationale bien organisée.

Malheureusement, le contraste est grand entre le progrès scientifique et l'inertie, la décadence même de la moralité : on ne recherche que l'intérêt le plus immédiat et égoïste allant à l'encontre de celui des autres. " La raison du plus fort... " est encore, après une deuxième guerre mondiale de six années, la grande devise de la société internationale actuelle.

Nous avons essayé de montrer les inconvénients du recours à la violence et les pertes considérables qui en résultent, nous avons démontré que la persistance de ces principes périmés ne pouvait que ramener la guerre, avec des conséquences plus désastreuses encore.

Comment donc parvenir à instaurer une méthode nouvelle ? Le Monde souffre actuellement d'une crise de confiance, d'un égocisme invétéré ; pour guérir cette maladie, il faut donc abandonner les anciens principes et méthodes qui ont tous échoué.

Il faut rechercher quelles sont les véritables bases de la communauté internationale, et sur ces bases, bâtir l'édifice international. Nous avons démontré que ces bases sont : (a) L'individu. (b) L'Etat ; et que si nous voulons avoir un édifice international solide, nous devons bâtir sur ces deux bases ; concevoir la société internationale comme une société d'Etats et d'individus, comme une société où l'individu est l'égal à tous les points de vue de l'Etat. Notre société internationale est faible, parce qu'elle est bâtie sur l'une de ces deux bases.

Nous avons démontré comment il est assez facile de faire participer l'individu à l'œuvre de l'organisation internationale, au moyen d'une ASSEMBLÉE DES PEUPLES, tout en donnant une certaine satisfaction au nationalisme, au moyen d'une ASSEMBLÉE DES GOUVERNEMENTS.

Nous avons expliqué le fonctionnement de ces deux Assemblées. Ces dernières ne devant être que des organes de décision, tout le travail international sera fait par des véritables services administratifs internationaux, dont nous avons expliqué le type.

Et maintenant, pour clôturer notre thèse, nous allons résumer toutes nos opinions dans une espèce de tableau, pouvant constituer une sorte de projet d'une Charte future internationale.

A. BUTS ET PRINCIPES

(1) Abolition de la guerre en tant que mode de solution des conflits internationaux, le droit pénal international et des sanctions économiques adéquates, auxquelles toutes les puissances s'engageront à collaborer, assureront l'obéissance à la loi internationale et l'exécution des sentences des tribunaux internationaux.

(2) Participation plus active des individus en tant que tels à l'Organisation internationale.

(3) Entretien au grand jour des relations internationales basées sur l'honneur et la justice, et observation rigoureuse des prescriptions du droit international reconnues désormais comme règle de conduite effective des Gouvernements.

(4) Soumission à la Cour Internationale de tout conflit international, sans aucune distinction ni réserve, sans préjudice bien entendu au droit des nations de soumettre leurs différends à l'arbitrage ou de les résoudre par ententes directes, le tout dans les limites reconnues par le droit international.

(5) Admission en matière internationale du principe d'appel des jugements. A cet effet seront créées des cours internationales régionales qui connaîtront en première instance les conflits internationaux de leur ressort et en appel les jugements des cours régionales. Les jugements des cours régionales seront susceptibles d'appel devant le Haut Tribunal de la civilisation. Tout individu aura le droit de saisir les cours internationales quand il est en conflit avec un gouvernement.

(6) Comme il s'agit d'une Paix juridique et non d'une Paix armée, les nations s'engageront à établir sous le contrôle des assemblées internationales des plans de désarmement pour réduire au minimum leurs forces armées.

(7) En vue d'améliorer le sort économique de l'individu et d'assurer ses libertés individuelles, création en services internationaux gérés par les assemblées internationales de certains services aujourd'hui nationaux, tels que le Service International de Sécurité personnelle de l'individu, Service International du travail, Service International d'Education des peuples, Service International d'hygiène, Service International de recherches pour améliorer le sort économique de l'individu.

B. MEMBRES

(1) Doivent être membre de l'Organisation Internationale, tous les Etats existant au moment de sa création et reconnus par le Droit international comme Etats libres et indépendants.

(2) La question de l'admission de nouveaux membres ne doit se poser qu'en cas de sécession d'une province en Etat-membre, décomposition d'un Etat fédéral, réunion de plusieurs Etats en un seul, émancipation d'un Etat sous tutelle Internationale, des minorités qui réclament à former un Etat indépendant.

(3) L'admission comme Membre de l'Organisation Internationale de tout Etat remplissant ces conditions (sub. B. sub. 2) doit se faire par décision de l'Assemblée des Peuples sur recommandation d'une commission d'experts renommée par cette assemblée.

(4) L'exclusion, le retrait et la suspension des droits de l'Etat en faute, doivent être supprimés. L'Etat en faute doit rester au sein de l'Organisation Internationale pour subir les conséquences de ses erreurs.

C. ORGANES

(1) L'Organisation Internationale doit comprendre trois catégories d'organes : (a) Des organes de décision : une Assemblée des Peuples divisée en autant de sections qui ait des régions ayant des intérêts distincts ; une Assemblée des gouvernements groupant les délégués de tous les Etats. (b) Des organes de préparation du travail international. Chaque catégorie de travail international doit faire l'objet d'un service administratif international. (c) Des organes judiciaires : un "haut Tribunal de la civilisation" et des cours régionales.

(2) Les organes subsidiaires, tels que commissions temporaires et à but limité, qui se révéleraient nécessaires, pourront être créés par l'Assemblée des Peuples ou par une des sections de la dite Assemblée suivant que leur objet sera d'intérêt mondial ou seulement régional.

(3) Aucune restriction ne doit être imposée par l'Organisation Internationale à l'accès des hommes et des femmes, dans des conditions égales à toutes les fonctions, dans ses organes principaux et subsidiaires.

D. ORGANES DE DÉCISION

(a) *Assemblée des Peuples*

(1) L'Assemblée des Peuples sera composée des individus ne représentant aucun Etat, aucune autorité, aucun intérêt national. Ces individus ne représenteront que l'humanité et n'agiront que dans l'intérêt de cette dernière.

(2) Chaque Etat fournira à cet effet un nombre X d'individus suivant sa population⁽¹⁾. Ces délégués des Peuples seront élus au suffrage universel, les femmes non exclues. Les élections seront non seulement contrôlées mais organisées par l'Organisation Internationale elle-même.

(3) Les délégués des Peuples, une fois élus doivent être agréés par l'Organisation Internationale. Cette dernière exclura tout individu ayant appartenu directement ou indirectement à un parti politique national quelconque ou ayant un passé pénal chargé. L'Organisation Internationale a besoin des hommes propres, ayant envie de travailler pour l'humanité.

(4) Le mandat international des délégués de l'humanité sera de six ans. L'Assemblée des Peuples sera renouvelée par tiers chaque deux ans.

(5) Durant leur mandat, les délégués de l'humanité ne recevront d'instruction de personne, ils ne pourront être entourés d'aucun expert, et tout contact entre eux et le délégué officiel de leur pays d'une part, et leur pays natal d'autre part, doit être strictement défendu. Leur correspondance doit être soumise à une censure très sévère.

(6) Sans porter atteinte à l'unité de l'Assemblée des Peuples, et pour obtenir compte dans une certaine mesure des intérêts régionaux des peuples, cette assemblée sera divisée en autant de sections qu'il y a des régions ayant des intérêts distincts. Ce sectionnement de l'Assemblée des Peuples sera opéré par une commission d'experts nommée par l'Assemblée des Gouvernements.

(1) Nous proposons un par cent mille d'habitants pour avoir ainsi une Assemblée des Peuples de 20.000 individus.

(b) *Assemblée des Gouvernements*

(1) L'Assemblée des Gouvernements sera composée de tous les membres de l'Organisation Internationale.

(2) Chaque Membre aura cinq représentants au plus à l'Assemblée des Gouvernements.

(c) *Fonctions et pouvoirs des organes de décision*

(1) L'Assemblée des Peuples et l'Assemblée des Gouvernements étant des organes de décision, ne pourront discuter ou décider que sur des projets de loi ou réformes internationales présentés par les Services administratifs internationaux compétents.

(2) Pour qu'un projet de loi ou de réforme soit érigé en loi internationale, il faut qu'il soit voté à la majorité simple par toutes les sections de l'Assemblée des Peuples et l'Assemblée des Gouvernements.

(3) Les projets de loi ou de réforme d'intérêt universel doivent être présentés par les services administratifs compétents en même temps à toutes les sections de l'Assemblée des Peuples, et s'ils sont admis à la majorité simple, passeront à l'Assemblée des Gouvernements.

(4) Les projets de loi ou de réforme d'intérêt régional doivent être d'abord présentés à la section régionale de l'Assemblée des Peuples, et s'ils sont admis à la majorité simple, passeront aux autres sections de cette Assemblée et à l'Assemblée des Gouvernements.

(5) L'Assemblée des Peuples seule sera chargée de la besogne administrative internationale. C'est elle seule qui décide de la création et organisation des grands services internationaux, nomination des fonctionnaires internationaux, etc... Le tout, bien entendu, dans l'ordre d'idées sus-énoncé.

(6) Les Assemblées internationales pourront déléguer une partie de leur pouvoir de décision aux grands services administratifs internationaux.

(7) L'admission comme Membre de l'Organisation Internationale de tout Etat remplissant les conditions énoncées à la sub. B-sub. 2, doit se faire par décision de l'Assemblée des Peuples sur recommandation d'une commission d'experts nommée par cette Assemblée.

E. ORGANES DE PRÉPARATION

(1) Les grands services internationaux seront créés par décision à la majorité simple de l'Assemblée des Peuples.

(2) Ils seront composés non pas de représentants des Etats mais de véritables fonctionnaires internationaux nommés par l'Assemblée des Peuples.

(3) Il sera créé une véritable carrière de fonctionnaires internationaux avec hiérarchie, avancement, discipline, recrutement au concours, etc....

(4) Les anciens délégués des Peuples pourront être employés par l'Assemblée des Peuples comme experts ou dans des commissions techniques et même dans les Services Administratifs, mais hors carrière.

(5) Ces services internationaux doivent être dotés d'une autonomie complète et d'une initiative illimitée indispensables pour l'accomplissement de leur tâche.

(6) Leur tâche prendra fin par le dépôt d'un projet de loi ou de réforme aux bureaux de l'Assemblée des Peuples. Ces projets ne pourront avoir force de loi internationale que par le vote à la majorité simple des organes de décision de l'Organisation Internationale.

(7) Cette subordination quant au pouvoir de décision des services internationaux aux Assemblées internationales, ne veut pas dire qu'ils seront privés de tout pouvoir. Au contraire, ils seront dotés d'un pouvoir d'action illimité.

(8) S'il est nécessaire, les Assemblées internationales pourront déléguer aux grands services administratifs internationaux, une partie de leur pouvoir de décision.

(9) Chaque service international sera représenté dans chaque Etat pour une délégation. L'ensemble de ces délégations des services internationaux formera la représentation locale de l'Organisation internationale.

(10) Tous les services nationaux doivent être subordonnés aux services internationaux similaires.

(11) Leur but étant permanent, les grands services internationaux doivent être permanents.

(12) Juridiquement, ils seront contrôlés par les Cours de Justice Internationale.

ORGANES JURIDICTIONNELS

(1) Les organes juridictionnels de l'Organisation Internationale doivent être complètement indépendants des organes de décision et des organes de préparation.

(2) Ils doivent fonctionner suivant un Statut qui ne doit pas trop différer du Statut d'une Cour nationale de Justice.

(3) On ne doit introduire en matière internationale le principe de l'appel des jugements. A cet effet, on doit créer un "Haut Tribunal de Civilisation" et des cours régionales de Justice Internationale.

(4) Le Haut Tribunal de la Civilisation connaîtra l'appel des jugements des Cours Régionales.

(5) Les Cours Régionales connaîtront en première instance les conflits internationaux de leur ressort, et en appel, les jugements des Cours nationales de leur ressort.

(6) Tous les Etats doivent "être obligés" de soumettre leur conflit sans distinctions ni réserves aux Cours internationales.

(7) Cette obligation ne doit pas porter atteinte au droit des Etats, de soumettre leurs différends à un arbitrage ou de les résoudre par ententes directes, le tout bien entendu, dans les cadres du droit international et sous le contrôle de la délégation locale du Service de solution pacifique des conflits internationaux.



Nous ne pouvons pas clôturer ce travail sans rendre hommage au peuple Français, à la France, à l'Assemblée constituante pour avoir été la première Nation à consentir au préambule de la Constitution de la IV^{ème} République, sous réserves de réciprocité "aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la Paix."

Nous invitons toutes les puissances du Monde à suivre l'exemple de la France pour le bien de l'humanité tout entière.

"LES PREMIERS LUMIÈRES DE LA LIBERTÉ ONT TOUJOURS JAILLI DU SOL DE LA FRANCE."



BIBLIOGRAPHIE

- AKKIN, B.—Problèmes fondamentaux du droit international public. Editions Internationales.
- ALVAREZ, A.—Le droit international américain. Pedone, Paris.
- Le nouveau droit international et sa nouvelle méthode d'étude d'après les données de sa reconstruction. Editions Internationales, Paris.
 - Exposé des motifs et déclarations des grands principes du droit international moderne. Ed. Int.
 - La codification du droit international. Ed. Int.
 - Les résultats de la première conférence de codification du droit international. Alcan.
 - La réforme du pacte de la S.D.N. sur des bases continentales et régionales. Editions Union Jurid. Int.
- ANZILOTTI, D.—Cours de droit international. Sirey.
- BALDARECK, CECILE.—Le Pacte de Paris. Thèse, Paris.
- BARANDON, P.—Le système juridique de la S.D.N. pour la prévention de la guerre, Pedone, Paris.
- BARTHELEMY.—Démocratie et politique étrangère. Alcan, Paris.
- BASDEVANT, J.—Règles générales du droit de la Paix. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 58 de 1936, p. 478.
- La Société des Nations. Paris, Les cours de droit.
- BASDEVANT, SUZANNE.—Les fonctionnaires internationaux.
- BATIFFOL, MGR.—L'Eglise et le droit de la Paix. Paris, Bloud.
- BENJAMIN, R.—Les dangers de Genève. Fayard.
- BENOIST, CH.—Influence des idées de Machiavel. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 9 de 1931.
- BEX, G.—Essai sur l'évolution du droit des gens.
- BLUNTSCHLI.—Le droit international codifié.
- BOLLACK.—La loi mondiale du boycottage douanier.
- BORDA.—De l'exécution des traités, Thèse, Paris.

- BORY, R.—Le désarmement naval et la conférence de Londres.
- BOURGEOIS, L.—L'œuvre de la Société des Nations. Paris, Payot.
— Le Pacte de 1919 et la S.D.N.
- BOURQUIN, M.—Règles générales du droit de la Paix. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 35 de 1938, p. 5.
- BRIERLY, J. L.—Le fondement du caractère obligatoire du droit international. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 23 de 1938, p. 467.
— Règles du droit de la Paix. Rec. de l'Acad. de 1936, p. 5.
- BRIOUT.—L'idée de Paix perpétuelle de Jérémie Bentham. Paris.
- BRUCK, OTTO.—Les sanctions en droit international. Pedone, Paris.
- CARIATY et AGNELLI.—Fédération Européenne ou Ligue des Nations.
- CALOGHEROPOULOS, ST.—Le Pacte Général de renonciation à la guerre.
- CATTAND, G.—La clause "Rebus sic Stantibus". Thèse, Paris.
- CAVAGLIERI, A.—Règles générales du droit de la Paix. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 26 p. 315.
- CHAILLEX, P.—La nature juridique des traités internationaux.
- CHALLINE, P.—Le droit international public dans la jurisprudence française de 1789 à 1848.
- CHANSON, P.—L'Eglise et la question internationale.
- CHÉLAVIER, G.—Le droit international dans ses rapports avec la philosophie du Droit. Ed. Int. Paris.
- CHOSSAT, M.—La guerre et la paix d'après le Droit Naturel Chrétien.
- CLAPARÈDE, S.—Le témoignage des Elites sur la guerre et le devoir de l'abolir.
- CLAPARÈDE, ED.—Les congrès internationaux et leur importance pour la solidarité internationale.
- COLLETTE, JEAN.—Les principes de droit des gens de la jurisprudence de la C.P.J.I. Ed. Berger, Paris.
- COMMISSETTI, L.—Mandats et Souveraineté. Sirey.
- CONSENTINI, F.—La solution pacifique des conflits internationaux. Pedone, Paris.
- CORCOZ, F.—La Paix ? Qui si les femmes voulaient. Ed. Montaigne P.

- CORNEJO, M.—La lutte pour la Paix. Alcan.
- COSGIN, CORINE.—Le rôle de la S.D.N. en matière d'Emprunts d'Etat.
- COULON, P.—La Conférence du désarmement.
- COUVREUR, R.—La S.D.N. Organisation de la Paix. Bruxelles.
- CRUCE, EMERIC.—Le nouveau Cynée. Paris 1923.
- CRUSEN, G.—Les servitudes internationales. Rec. de l'Acad. de la Haye de 1928, tome 2.
- DARGAUD, M.—La Paix dans les esprits, dans les cœurs, dans les mœurs par l'éducation rationnelle. Paris.
- DAUDET, L.—Les horreurs de la guerre.
- DECCUCIERE, F.—Considérations sur le droit international dans ses rapports avec le droit de l'Etat.
- DEMONT, H.—Pour supprimer ce crime " la guerre ".
- DEREVIETZKY, P.—Les principes du droit international tels qu'ils se dégagent de la jurisprudence de la C.P.J.I. Thèse, Paris.
- DEROCQUE, G.—Le projet de paix perpétuelle de l'abbé de St. Pierre comparé au Pacte de la S.D.N. Thèse, Paris.
- DESCAMPS, BARON.—L'influence de la condamnation de la guerre sur l'évolution juridique internationale. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 31 de 1930, p. 399.
- DESCLOS, A.—L'esprit international dans l'enseignement français. Paris, Pelone.
- DESTREE, J.—Pour en finir avec la guerre. Bruxelles.
- DIAMANDISCO, K.—Le problème de l'agression dans le droit international actuel.
- DICKINSON, ED.—Interprétation et application du droit international dans les pays anglo-saxons. Rec. de l'Acad. de la Haye.
- DJONROVITCH, D.—Le protocole de Genève devant l'opinion anglaise.
- DONBROWSKI, R. N.—Tu ne tueras point. Editions Marcel, Paris.
- DOTHENY, ST.—L'arbitrage international et le Conseil de la S.D.N. Bruxelles.
- DRAGHIESCO, D.—La nouvelle cité de Dieu.
- DUCHOSAL, H.—Que fait l'Ecole pour la S.D.N. Genève.

DUGUIT, LÉON.—Traité de droit constitutionnel.

— Souveraineté et Liberté.

DUPUIS, CH.—Le principe d'équilibre et le concert européen. Perrin, Paris.

— Règles générales du droit de la Paix. Rec. de l'Acad. de la Haye, 1930, tome 2.

EINSTEIN, A. et SEGMUND, D. F.—Pourquoi la guerre. ? Paris.

FALIKMAN, B.—L'arbitrage dans la S.D.N. Thèse, Paris.

FAURE, P.—Le Problème du désarmement. Paris.

FENGA, J.—La guerre sans armes. Paris.

FIELD, G.—Pacifisme pratique.

FIORE, P.—Le Droit International Codifié et sa sanction juridique. Pedone, Paris.

FRANGOULIS, A. F.—Une ligue des nations comme garantie d'une Paix durable est-elle possible ?

— Théorie et pratique des traités internationaux.

FREI, P.—De la situation juridique des représentants des membres de la S.D.N. et de ses agents. Sirey, Paris.

FRIED, A.—Le rôle de l'arbitrage et l'organisation internationale basées sur l'intérêt sous forme d'une extension des Unions internationales.

FROGER-DOUDEMENT, R.—De la guerre hors la loi à la guerre hors les mœurs.

FRUCHTMAN, J.—Existe-il à l'heure actuelle des garanties réelles de paix ?

GALEANO, V.—L'Amérique latine, les Etats-Unis et la S.D.N. Thèse, Paris.

GALTIER-BOISSIERE, J.—Histoire de la Paix.

GARNIER, A.—Le désarmement devant la S.D.N. Thèse, Paris.

GARNIER, J.—Le développement et les tendances récentes du droit international. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 35 de 1931, p. 609.

GENET, R.—Le problème de la clause *Rebus sic Stantibus*.

- GERTSCH, COL.—L'erreur des armements.
- GIANNI, G.—La coutume en droit international. Thèse, Paris.
- GEDEL, G.—Droits et Devoirs des nations. Rec. de la Haye, vol. 10 de 1925, p. 548.
- GLINBERG, A.—Le Problème du désarmement devant la S.D.N. et en dehors d'elle. Thèse, Paris.
- GOELLNER, A.—La révision des traités sous le régime de la S.D.N.
- GONTHIER, CH.—Le Pape et la S.D.N. Thèse, Lyon.
- GOUANI, A.—La solidarité internationale dans l'Amérique Latine. Rec. de l'Acad. de la Haye, Tome 3 de 1925.
- GOYAU, G.—L'Eglise catholique et le droit des gens. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 6 de 1925, p. 127.
- L'Eglise libre dans l'Europe libre.
- GRAMAIN, P.—Les droits internationaux de l'homme. Thèse, Paris.
- GRANVILLIERS, JEAN DE.—La belle endormeuse ou les dessous de la S.D.N.
- GRAPIN, P.—Valeur internationale des principes généraux du droit ou contribution à l'étude de l'art. 28 para. 3 du Statut de la C.P.J.I.
- GRIGAUT, M.—Que faut-il savoir de la S.D.N.?
- GROTIUS.—De jure belli ac pacis. Tome 1.
- HALESKI, O., EPREMOFF J. et NOLLET, GÉNÉRAL.—Le désarmement et l'opinion internationale.
- HAMBRO, ED.—L'exécution des sentences internationales. Sirey.
- HANOTAUX, G.—La politique de l'Equilibre et l'Organisation de la Paix. Paris, Pion.
- HAUDE, J.—L'idée de Fédération Internationale dans l'Histoire.
- HEERING, G. J.—Dieu et César.
- HEILBRON, P.—Les sources du droit international. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 11 de 1925, p. 5.
- HENNESSY, J.—L'Organisation Fédérale de la S.D.N.
- HENRIOT, CH.—La Nation et le droit des gens. Thèse, Nancy.
- HERBERT, M.—Les chemins de la Paix.

- HEUTUNEN, E.—Immixture et Intervention.
- HILL, D.—La Reconstruction de l'Europe. Paris, Payot.
- HERSCHEOFF, J.—La renaissance spirituelle de l'humanité. Pr. Un. Par.
- HOBZA, A.—Les questions du droit international concernant les religions. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 4 de 1934.
- HOFFER—Die völkerrechtliche Haftung der Staaten.
- HOLLER, O.—La sécurité internationale et ses modes de réalisation. Presses Universitaires, Paris.
- Les suggestions allemandes en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre. Ed. Int.
- HOSONOG.—L'histoire du désarmement.
- HOUGHTON, N. D.—Situation de la S.D.N. Paris.
- IANCOULESCO, V.—La Petite Entente et l'Union Européenne. Thèse, Paris.
- IRAY.—Deutsche Gesellschaft für völkerrecht.
- JEANNERET, P.—Le rôle du Conseil de la S.D.N. d'après l'art. 11 du Pacte et la Convention Générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre.
- JOHANNET, R.—Le Principe des Nationalités.
- JOUVENEL, H.—La Paix Française.
- JUDRY, E.—La politique de sécurité.
- KAASIK, L.—Le contrôle en droit international. Pedone, Paris.
- KANT, E.—Le Fondement métaphysique de la doctrine du droit.
- KAUFMAN, W.—Die Rechtskraft des Internationalen Rechts.
- Les Unions internationales de nature économique.
- KELLER, H.—Droit naturel et droit positif en droit international public, Sirey, Paris.
- KEISEN.—Théorie Générale du droit international public. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 42 de 1932, p. 176.
- KETHAM, M.—La force et le droit dans les relations internationales.
- KI-TCHENG.—La femme et la S.D.N.
- KNAUS, A.—La guerre hors la loi.

- KOHLER, P.—Au-dessus des fronts. La guerre et la Paix. Lausanne.
- KOPFF, BARON S. DE.—Introduction à l'histoire du droit international.
Rec. de l'Acad. de la Haye vol. 1 de 1943, p. 5.
- KORENITCH, F.—L'art. 10 du Pacte de la S.D.N. Thèse, Paris.
- KOUCHEFF, Y.—Les conséquences balkaniques du traité de Berlin et la Bulgarie. Thèse, Toulouse.
- KRABBE.—Die Moderne Staatsidee.
- KRAUS, H.—La morale internationale. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 1927, p. 389.
- KULSKI, L.—Le Problème de la sécurité depuis le Pacte de la S.D.N. Thèse, Paris.
- KURZ, N.—L'art. II du Pacte et la Convention Générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre. Sirey.
- LA BRIÈRE, Y.—La Communauté des Puissances.
— L'aspect juridique du désarmement moral. Pedone.
- LADY, DE.—La Société future. Constitution idéale de la S.D.N.
- LACORNETTE, P.—L'Eglise et le droit de guerre. Paris, Bloud.
- LANBERT, J.—Les Nations contre la Paix.
— La vengeance privée et les fondements du droit international Public. Sirey.
- LANGF, C.—Histoire de l'internationalisme.
— Les conditions d'une Paix durable.
— Histoire de la doctrine pacifique et son influence sur le développement du droit international. Rec. de l'Acad. de la Haye, 1926, Tome 3.
- LANGER, R.—La composition du Conseil de la S.D.N. Thèse, Paris.
- LAPIERRE, M.—Le cinéma et la Paix.
- LAPPAS, C.—Des modifications survenues dans les modes de règlements internationaux depuis la guerre. Thèse, Paris.
- LAPRADELLE, G. DE.—Droit des gens. Ed. Int.
— La justice internationale. Ed. Int.
- LAPRADELLE, P.—La Commission d'Études pour l'Union Européenne. Ed. Int.

- LARNAUDE, F.—La Société des Nations. Paris.
- LAUNAY, L. et SUMAC, J.—Les relations internationales des industries de guerre.
- LAUTERPACHT, H.—Règles générales du droit de la Paix. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 162 de 1937, p. 99.
- LEFEBUR, L. E.—Développement historique du droit international. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 41 de 1932, p. 505.
- Droit International. Dalloz, Paris.
 - Guerre juste et juste Paix. Sirey, Paris.
 - L'arbitrage obligatoire en droit international. Sirey.
 - La délimitation de la compétence de la S.D.N. Sirey.
 - Théorie du droit naturel depuis le XVIII^e siècle et la doctrine moderne. Rec. de l'Acad. de la Haye.
 - Les conditions d'existence d'une Union Européenne. Sirey.
- LÉONARD, R.—Vers une organisation politique et juridique de l'Europe.
- LEPERT, G.—Projet de justice internationale avec pouvoir législatif et transformation des forces militaires.
- LEROY, M.—La Société des Nations. Pedone, Paris.
- LEOPITAL, BARON DEL.—Des moyens de coercition autres que la guerre entre membres de la S.D.N. Thèse, Paris.
- LEMA, S.—Vers la Paix organisée. Sirey.
- LÖRINGHOVEN, BARON AXEL VON FREYTAGH.—Les ententes régionales. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 56 de 1936, p. 589.
- LOURNET, J.—Les fondements de la justice internationale.
- MALNIEUX, A.—Le Pape et la S.D.N. Thèse, Paris.
- MANDELSTAM, —Protection des Minorités. Rec. de l'Acad. de la Haye de 1923, tome 1.
- La conciliation internationale d'après le Pacte et la jurisprudence de la S.D.N. Rec. de l'Acad. de la Haye de 1926, tome 4.
- MARGUERITE, V.—Le cadavre maquillé de la S.D.N. Paris, Flammarion.
- Avortement de la S.D.N. Paris, Flammarion.

- MARIN, José GASCON Y.—Les fonctionnaires internationaux. *Rec. de l'Acad. de la Haye* de 1932, vol. 41, p. 721.
- MARSCH, C.—La codification du droit international. Thèse, Paris.
- MATOS, J.—L'Amérique et la S.D.N. *Rec. de l'Acad. de la Haye*, Tome 8 de 1933.
- MESTRE, A., LEFOR, L., SCHLIE, G.—Les sanctions internationales.
- MICHAÏLOVITCH, SAVA.—La protection des minorités nationales et la souveraineté de l'État.
- MILITCH, M.—Les attributions communes et les rapports du Conseil et de l'Assemblée. Thèse, Paris.
- MILKAUD, E.—L'organisation économique de la Paix. *Rec. de l'Acad. de la Haye*. Tome 5 de 1935.
- MIRKINE-GUTZEVITCH, B.—Le Droit Constitutionnel et l'organisation de la Paix. *Rec. de l'Acad. de la Haye*, vol. 45, p. 673 de 1933.
- MIRKOVITCH, V.—Des rapports entre l'art. 10 et l'art. 21 du Pacte de la S.D.N. Thèse, Paris.
- MOE, R.—Le Prix Nobel de la Paix.
- MONARRAM, A.—Des avantages de l'accession à la S.D.N. Thèse, Dijon.
- MORGENTHAU, H.—La réalité des normes et en particulier des normes du droit international. Abao, Paris.
- MOYLA, J.—La sécurité juridique dans la S.D.N. Thèse, Grenoble.
- MOYOD, W.—L'Église peut-elle donner une âme à la S.D.N. ?
- MEIR, R.—Nationalisme et Internationalisme. Payot, Paris.
- MULLER, J.—L'œuvre de toutes les conférences chrétiennes pour la Paix Internationale. *Rec. de l'Acad. de la Haye* de 1930 Tome 1.
- NAUDY, J.—Les sanctions dans le Pacte de la S.D.N.
- NAUROIS, L.—Les traités internationaux devant les juridictions nationales. Contribution à l'étude des rapports du droit international et du droit interne.
- NIPPOLD, O.—Le développement historique du droit international depuis le congrès de Vienne. *Rec. de l'Acad. de la Haye*, Tome 1 de 1924.

- NOLLET, GÉNÉRAL.—Une expérience de désarmement.
- ORMESSON, W.—Pour la Paix.
- ORUE Y ARREQUI, JOSÉ RAMON.—Régionalisme International. Rec. de la Haye, vol. 53 de 1935, p. 910.
- OTRY, P.—Constitution mondiale de la S.D.N. Paris.
- PASSY, F.—Histoire du mouvement de la paix.
- PATTERSON, E.—Les bases économiques de la Paix.
- PAUL BONCOUR.—Pour la Paix du Monde.
- PAURITCH, B.—De la clause *Rebus sic Stantibus* en droit international.
- PEGUES, F.—Saint Thomas et la guerre.
- PERCIN, GÉNÉRAL.—Guerre et Société des Nations. 
- PETIT, C.—Histoire passée, présente et future du désarmement.
- PILLET, A.—La guerre et le droit.
- PINTON, M. S.—Les sujets du droit international. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 41 de 1925, p. 5.
- POINTE, J.—Vers la Paix. Presses Universitaires.
- POLYIS, N.—Le problème des Limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus du droit. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 6 de 1925.
- Les nouvelles tendances du droit international. Hachette.
- POPOVITCH, G.—La composition du Conseil de la S.D.N. Thèse, Lausanne.
- PUESTE, IRIZARRY V.—Principes fondamentaux de droit international public appliqués par le Circuit Court of appeals de New-York. Pedone.
- PUSTA, R.—Vers une Union Européenne. Ed. Inter. Paris.
- Fonctionnement de la Commission d'études pour l'Union Européenne.
- RAEYAD, A.—Guerre et moyens pacifiques. Editions Inter. Paris.
- RALLI, G.—Essai sur le problème de l'entente européenne. Thèse, Paris.
- RAUCHBERG, E.—Les obligations juridiques des membres de la S.D.N. pour le maintien de la Paix. Rec. de l'Acad. de la Haye de 10 1931, tome 3.

RAY, J.—La S.D.N. en tant qu'organe général universel et permanent de la vie internationale.

— La politique et la jurisprudence de la S.D.N.

(a) de 1931-1932. Sirey, Paris.

(b) de 1932-1933. „ „

(c) de 1933-1935. „ „

REBOUL, LUCIE, C. DE.—Nœs, l'Allemagne n'a pas désarmé ou l'histoire du désarmement. Paris.

REEVES, J.—La Communauté Internationale. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 3 de 1924, p. 5.

REMLINGER, E.—Les avis consultatifs de la C.P.J.I.

RÉMOND, P.—Le règlement pacifique des conflits internationaux. Thèse, Paris.

RESEGNIER, G.—Les sanctions militaires de la S.D.N. Thèse, Paris.

RIGNANO, E.—Les facteurs de la guerre et le problème de la Paix.

RIPERT, G.—Les règles du droit civil applicables aux rapports internationaux. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 44, p. 569.

— La règle morale dans les obligations civiles.

ROLIN, H.—La pratique des mandats internationaux. Rec. de la Haye de 1927, tome 4.

ROUSSEAU, CH.—La compétence de la S.D.N. dans le règlement des conflits internationaux. Thèse, Paris.

RUBLAND, C.—Le problème des personnes morales internationales en droit international privé. Rec. de l'Acad. de la Haye de 1933, tome 3.

SAAYEDRA, LAMAS CARLOS.—La crise de la codification et la doctrine argentine du droit international. Ed. Int.

— La conception argentine de l'arbitrage et de l'intervention à l'ouverture de la conférence de Washington. Ed. Int. Paris.

— Projet de traité général pour développer les moyens de conserver la Paix. Pedone, Paris.

SALVIOLI, G.—Règles Générales de la Paix. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 146 de 1923, p. 5.

- SARAILLIEFF, G.—Le conflit Gréco-Bulgare et son règlement par la S.D.N. Thèse, Grenoble.
- SARITEN, B.—La petite entente facteur de Paix en Europe. Thèse, Paris.
- SAWAIN, L.—Procédures employées en droit international public contre les États qui ne remplissent pas leurs engagements financiers. Thèse, Bordeaux.
- SCHELLER, G.—Règles générales du droit de la Paix. Rec. de l'Acad. de la Haye, tome 46 de 1933, p. 331.
- Une crise de la S.D.N. Presses Universitaires, Paris.
 - Précis de droit international public. Sirey.
- SCHON.—Der Staatenverband im Landkriegsrecht.
- SCHUCKING, W.—Der Staatenverband der Haager Konferenzen.
- Le développement du pacte de la S.D.N. Rec. de l'Acad. de la Haye de 1927, tome 5.
- SCHIRMANNING, A.—Essai sur l'évolution scientifique dans l'étude du droit International. Paris.
- SCHINDLER, D.—Les progrès de l'arbitrage obligatoire depuis la création de la S.D.N. Rec. de l'Acad. de la Haye de 1928, tome 5.
- SCHLOSSER, G.—Les actes diplomatiques considérés comme actes de gouvernement. Ed. Dom. Mon. Paris.
- SCHULE, D.—Le droit d'accès des particuliers aux juridictions internationales.
- SCHWETZER, I.—Sur le chemin de la Paix. Paris.
- SCHWENDEMANN, K.—Désarmement réel ou simulé. Examen critique.
- SCOTT, J. B.—Les progrès du droit des gens. Ed. Inter. Paris.
- Les Conférences de la Haye de 1899 et de 1907. Padoue.
 - L'Universalité du droit international. Ed. Inter. Paris.
- SECRETANT, J.—Les immunités et privilèges diplomatiques des représentants des États et des agents de la S.D.N. Thèse, Lausanne.
- SEPERIADES, S.—Principes généraux du droit international de la Paix. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 134 de 1931, p. 181.

- SEFERIADIS, S.—Règles générales du droit de la Paix. Rec. de l'Acad. de la Haye de 1930, tome 4.
- Réflexions sur le boycottage en droit international.
 - Aperçu sur la coutume juridique internationale et notamment sur son fondement.
- SÉGAL, S.—L'individu en droit international. Thèse, Paris.
- SILVA, Y. P.—Commentaire théorique et pratique du pacte de la S.D.N. et des Statuts de l'Union Panaméricaine. Pedone.
- SIMÕES, A. DE VESCA.—Les nouvelles orientations de la politique économique internationale. Rec. de l'Acad. de la Haye de 1931, tome 1.
- SORDATI, A.—La responsabilité des États dans le droit international public. Thèse, Berne.
- SPIROPOULOS, J.—L'individu et le droit international. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 30 de 1929, p. 193.
- STUTZ, R.—La rédaction du Pacte de la S.D.N. Thèse, Paris.
- STRUTT, K.—Les règles générales du droit de la Paix. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 47 de 1934, p. 263.
- Éléments du droit International Universel Européen, Américain. Ed. Int.
- SUKIENSKI, W.—La souveraineté des États en droit international moderne. Thèse, Paris.
- TACHI, S.—La souveraineté et l'indépendance de l'État et les questions intérieures. Ed. Inter. Paris.
- TCHOU-WEL.—Essai sur l'organisation juridique de la Société internationale. Pedone, Paris.
- TCHURKOVITCH, S.—L'Institut Américain du droit international. Pedone.
- TENEKIDES, G.—L'individu dans l'ordre juridique international.
- THOMAS, H.—Théorie générale de l'ordre public. Rec. de l'Acad. de la Haye de 1925, tome 4.
- TRIEFEL, K. H.—Les rapports entre le droit interne et le droit international. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 1 de 1923, p. 79.

- URBUTIA, F. J.—La codification du droit international en Amérique. Rec. de l'Acad. de la Haye de 1928, tome 2.
- VALADE, A.—Sanctions de la violation des traités.
- VALENSIN, A.—Traité du droit naturel.
- VECCHIO, G. UEL.—La S.D.N. au point de vue de la philosophie du droit international.
- VERDROSS, A.—Règles générales du droit de la Paix. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 30 de 1929, p. 273.
- Le fondement du droit international. Rec. de l'Acad. de la Haye vol. 16 de 1917, p. 251.
- Die verfassung des völkerrechts gemeinschaft.
- VERYKIOS, P.—La prescription en droit international public.
- VISSCHER, CH.—La codification du droit international. Rec. de l'Acad. de la Haye, vol. 6 de 1923, p. 329.
- WEGERN, D.—Réfutation de la thèse de Versailles sur la responsabilité de la guerre. Paris.
- WERBERG, H.—Le problème de la mise de la guerre hors la loi.
- WEI LI-CHAO.—La souveraineté nationale d'après la doctrine politique de Sun Yet Sin.
- WHITTON, J. B.—Pacta sunt servanda. Rec. de l'Acad., vol. 49 de 1934, p. 151.
- La neutralité de la S.D.N. Rec. de l'Acad. de la Haye de 1927, tome 2.
- WIGNIOLLE, A.—La S.D.N. et la révision des traités. Thèse, Lille.
- WILLIAMS, R. V.—Les méthodes de travail de la diplomatie. Rec. de l'Acad. de la Haye de 1924, tome 3.
- WILSON, W.—Les messages, discours et documents du Président Wilson.
- WOOLF, L. S.—Le Gouvernement international. Bossard, Paris.

PUBLICATIONS DU BUREAU D'INFORMATION DE L'O.N.U.

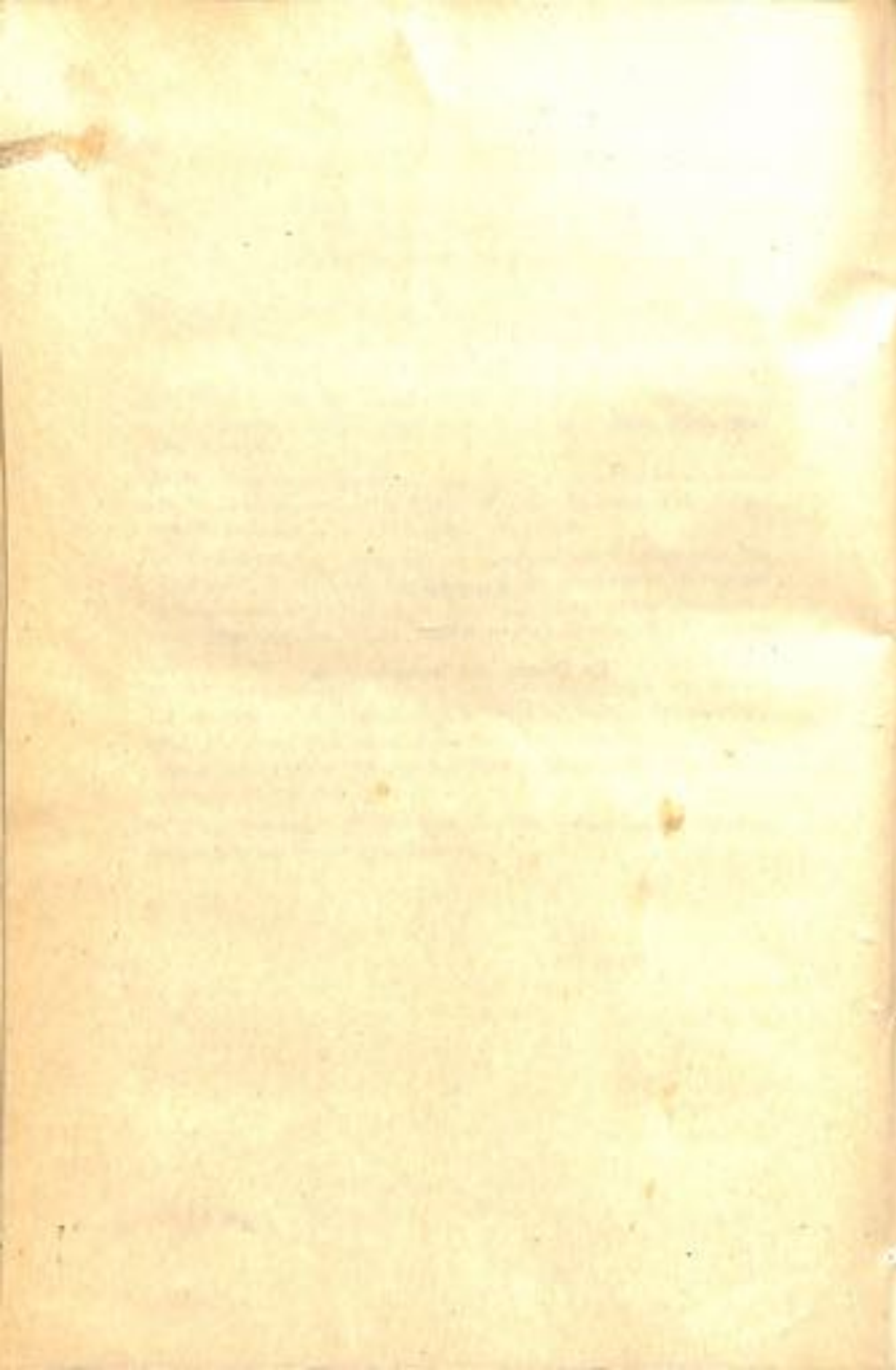
The United Nations: Dumbarton Oaks Proposals for a general International Organisation, to be the subject of the United Nations conference at San Francisco April 25, 1945. (Washington D.C. Govt. Prin. Office 1945. Dept. of State Publications No. 2297 Confer. Series 66).

- Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a general international Organisation, as agreed upon by the representatives of the United Kingdom, the U.S.A. the U.R.R.S. and China at Dumbarton Oaks.
- Washington U.S.A. October 1944. (Ottawa Wartime Information Board 1944).
- The Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a general International Organisation. With the covenant of the League of Nations and suggestions from New Zealand for its reform in 1936 (Wellington Dept of External Affairs 1944 Public).
- Dumbarton Oaks Proposals on World Organisation October 1944. (London Stationery office 1944 Cond. 6360; Miscellaneous No. 4 1944).
- A Commentary on the Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a general International Organisation. (London H.M. Stationery Office 1944 Cond. 6571; Misc. 6).
- The Dumbarton Oaks Proposals. Preliminary comments and recommendations of the Inter-American Juridical Committee (Official Documents 1942-1944 Rio-Janeiro Imprensa Nacional 1945 p. 137-161).
- Charter of the United Nations, together with the Statute of the International Court of Justice (Washington D.C. Govt. Printing Office 1945. Publ. 2333 No. 74 Ser).
- Facsimile of the Charter of the United Nations, Statute of the International Court of Justice and interim arrangements in five languages. (San Francisco 1945. Washington D.C. Govt. Prin. Office. Department of State Publications No. 2333 Conference Series No. 76).
- Documents of the United Nations Conference on International Organization San Francisco 1945. (Publications in cooperation with the Library of Congress, London New-York U.N.I.O. 15 vols)
- Verbatim record of the plenary sessions of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco 1945. (Publications by the United States News, Washington D.C. as the U.S.A. and the Peace Pt 2).
- Documents adopted by the United Nations Conference San Francisco June 1945: (1) Charter of the United Nations, (2) Statute of the World Court, (3) Agreement establishing the Preparatory Commission, published for the UNIO by H.M. Stationery Office London 1945.

- Report on the United Nations Conference on International Organization held at San Francisco 25th April to 26th June 1945 (Ottawa, E. Cloutier Printer to the King 1945 Conference Series No. 2).
- United Nations Conference on International Organization. Reports on the Conference held at San Francisco (by the Rt. Hon. Peter Fraser, Chairman of the New-Zealand Delegation Wellington).
- A commentary on the Charter of the United Nations Conference of San Francisco. (H.M. Stationery Office 1945 Prin. 6666 Misc. No. 9-1945).
- Charter of the United Nations. Report to the President on the results on the (San Francisco) Conference by (the Chairman of the United States Delegation. The Secretary of State).
- The United States Conference on International Organisation San Francisco. Reports on the action of the Conference on regional arrangements submitted to the Governing Board of the Pan-American Union by the Director General. (Washington, Pan-American Union 1945).
- Interim Arrangements, concluded by the Governments represented at the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, California June 26 1945. (Washington Government Printing Office 1945 Dept. of State Publication No. 2357 Conference Series No. 75).
- The United Nations Weekly Bulletin. (Publication issued by the Department of Public Information).

ANNEXE

La Charte des Nations-Unies
(Texte publié par la U.N.I.O.)



La Charte des Nations-Unies

NOUS, PEUPLES DES NATIONS-UNIES,

RÉSOLUS,

- à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances ;
- à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations grandes et petites ;
- à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international ;
- à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande.

ET À CES FINS

- à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage ;
- à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales ;
- à accepter les principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun ;
- à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples.

AVONS DÉCIDÉ D'ASSOCIER NOS EFFORTS POUR RÉALISER CES DESSEINS.

En conséquence, nos gouvernements respectifs par l'intermédiaire de leurs représentants, réunis en la ville de SAN FRANCISCO et munis de pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme ont adopté la présente charte des Nations-Unies et établissent par la présente une organisation internationale qui prendra le nom des NATIONS-UNIES.

CHAPITRE I.—BUTS ET PRINCIPES

ART. 1.—Les buts des Nations-Unies sont les suivants :

(1) Maintenir la Paix et la sécurité internationales et à cette fin prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la Paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la Paix, et réaliser par des moyens pacifiques conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations de caractère international susceptibles de mener à une rupture de la paix.

(2) Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leurs droits de disposer d'eux-mêmes et prendre toutes les autres mesures propres à consolider la paix du monde.

(3) Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe de langue ou de religion.

(4) Etre un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers des fins communes.

ART. 2.—L'Organisation des Nations-Unies et ses Membres dans la poursuite des buts énoncés dans l'article 1^{er} doivent agir conformément aux principes suivants :

(1) L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres.

(2) Les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membres, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumé aux termes de la présente Charte.

(3) Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.

(5) Les Membres de l'Organisation s'abstiennent dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les Buts des Nations-Unies.

(6) Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un Etat contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive.

(6) L'Organisation fait en sorte que les Etats qui ne sont pas Membres des Nations-Unies agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

(7) Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations-Unies à intervenir dans les 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 conformément 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.

CHAPITRE II.—MEMBRES

ART. 3.—Sont Membres originaires des Nations-Unies les Etats, qui ayant participé à la Conférence des Nations-Unies pour l'Organisation Internationale à San Francisco ou ayant antérieurement signé la Déclaration des Nations-Unies, en date du premier janvier 1942 signent la présente Charte et la ratifient conformément à l'article 110.

ART. 4.—(1) Peuvent devenir Membres des Nations-Unies tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et sont disposés à le faire.

(2) L'admission comme Membre des Nations-Unies de tout Etat remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée Générale sur recommandation du Conseil de Sécurité.

ART. 5.—Un Membre de l'Organisation contre lequel une action préventive ou coercitive a été entreprise par le Conseil de Sécurité, peut être suspendu par l'Assemblée Générale, sur recommandation du

Conseil de Sécurité, de l'exercice des droits et privilèges inhérents à la qualité de Membre. L'exercice de ces droits et privilèges peut être rétabli par le Conseil de Sécurité.

ART. 6.—Si, un Membre de l'organisation enfreint, d'une manière persistante les principes énoncés dans la présente Charte, il peut être exclu de l'Organisation par l'Assemblée sur recommandation du Conseil de Sécurité.

CHAPITRE III.—LES ORGANES

ART. 7.—(1) Il est créé comme organes principaux de l'Organisation des Nations-Unies : une Assemblée Générale, un Conseil de Sécurité, un Conseil Economique et Social, un Conseil de Tutelle et une Cour Internationale de Justice et un Secrétariat.

(2) Les organes subsidiaires qui se relèveraient nécessairement pourront être créés conformément à la présente Charte.

ART. 8.—Aucune restriction ne sera imposée par l'Organisation à l'accès des Hommes et des Femmes dans des conditions égales, à toutes les fonctions dans ses organes principaux et subsidiaires.

CHAPITRE IV.—ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

ART. 9.—(1) L'Assemblée Générale se compose de tous les Membres des Nations-Unies.

(2) Chaque Membre a cinq représentants au plus à l'Assemblée Générale.

ART. 10.—L'Assemblée Générale peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte, et, sous réserve des dispositions de l'article 12, formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux membres de l'Organisation des Nations-Unies, au Conseil de Sécurité ou aux Membres de l'Organisation et au Conseil de Sécurité.

ART. 11.—(1) L'Assemblée Générale peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la Paix et de la sécurité internationales y compris les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements, et faire des recommandations soit aux membres de l'Organisation des Nations-Unies soit au Conseil de Sécurité soit aux membres de l'Organisation et au Conseil de Sécurité.

(2) L'Assemblée Générale peut discuter toutes les questions se rattachant à la Paix et à la sécurité internationales, dont elle aura été saisie par l'une quelconque des Nations-Unies ou par le Conseil de Sécurité ou par un Etat qui n'est pas membre de l'Organisation, conformément aux dispositions de l'article 35 paragraphe 2 et, sous réserve de l'article 12 faire sur toutes les questions de ce genre des recommandations soit à l'Etat ou aux Etats intéressés soit au Conseil de Sécurité soit aux Etats et au Conseil de Sécurité. Toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de Sécurité par l'Assemblée Générale avant ou après discussion.

(3) L'Assemblée Générale peut attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales.

(4) Les pouvoirs de l'Assemblée Générale énumérés dans le présent article ne limitent pas la portée générale de l'article 10.

ART. 12.—(1) Tant que le Conseil de Sécurité rempli, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée Générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou sur cette situation à moins que le Conseil de Sécurité ne le lui demande.

(2) Le Secrétaire Général avec l'assentiment du Conseil de Sécurité porte à la connaissance de l'Assemblée Générale lors de chaque session les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de Sécurité, il avise de même l'Assemblée Générale ou si cette dernière ne siège pas les Membres de l'Organisation dès que le Conseil de Sécurité cesse de s'occuper de dites affaires.

ART. 13.—L'Assemblée Générale provoque des études et fait de recommandations en vue de

- (a) développer la coopération internationale dans le domaine politique et encourager le développement progressif du droit international;
- (b) développer la coopération internationale dans les domaines économique, social de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et faciliter pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

(2) Les autres responsabilités, fonctions et pouvoirs de l'Assemblée Générale relativement aux questions mentionnées au paragraphe 1(b) ci-dessus sont énoncés aux chapitres IX et X.

ART. 14.—Sous réserve des dispositions de l'article 12 l'Assemblée Générale peut recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quel qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations y compris les situations résultant d'une inaction aux dispositions de la présente Charte où sont énoncés les Buts et Principes des Nations-Unies.

ART. 15.—(1) L'Assemblée Générale reçoit et étudie les rapports annuels et les rapports spéciaux du Conseil de Sécurité ; ces rapports comprennent un compte rendu des mesures que le Conseil de Sécurité a décidées ou prises pour maintenir la paix et la sécurité internationales.

(2) L'Assemblée Générale reçoit et étudie les rapports des autres organes de l'Organisation.

ART. 16.—L'Assemblée Générale remplit, en ce qui concerne le régime international de Tutelle, les fonctions qui lui sont dévolues en vertu des chapitres XII et XIII entre autres elle approuve les accords de Tutelle relatifs aux zones non désignées comme zones stratégiques.

ART. 17.—(1) L'Assemblée Générale examine et approuve le Budget de l'Organisation.

(2) Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée Générale.

(3) L'Assemblée Générale examine et approuve tous arrangements financiers et budgétaires passés entre les institutions spécialisées visées par l'article 57 et examine les budgets administratifs des dites institutions en vue de leur adresser des recommandations.

ART. 18.—(1) Chaque Membre de l'Assemblée Générale dispose d'une voix.

(2) Les décisions de l'Assemblée Générale sur les questions importantes sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents et votants. Sont considérées comme questions importantes les recommandations relatives au maintien de la Paix et de la sécurité internationales, l'élection des membres non permanents du Conseil de Sécurité,

l'élection des membres du Conseil Economique et Social, l'élection des membres du Conseil de Tutelle conformément au paragraphe 1 (c) de l'article 80, l'admission de nouveaux membres dans l'Organisation, la suspension, des droits et privilèges des membres, l'exclusion d'un membre, les questions relatives au fonctionnement du Conseil de Tutelle et les questions budgétaires.

(3) Les décisions sur d'autres questions y compris la détermination de nouvelles catégories de questions à trancher à la majorité des deux tiers sont prises à la majorité simple des membres présents et votants.

ART. 19.—Un Membre des Nations-Unies en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation ne peut participer au vote de l'Assemblée Générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. L'Assemblée Générale peut néanmoins autoriser ce Membre à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté.

ART. 20.—L'Assemblée Générale tient une session annuelle régulière et, lorsque les circonstances l'exigent, des sessions extraordinaires. Celles-ci sont convoquées par le Secrétaire Général sur la demande du Conseil de Sécurité ou de la majorité des Membres des Nations-Unies.

ART. 21.—L'Assemblée Générale établit son règlement intérieur. Elle désigne son Président pour chaque session.

ART. 22.—L'Assemblée Générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

CHAPITRE V.—CONSEIL DE SÉCURITÉ

ART. 23.—(1) Le Conseil de Sécurité se compose de onze membres de l'Organisation. La République de Chine, l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, les Etats-Unis d'Amérique et la France ont membres permanents du Conseil de Sécurité. Six autres Membres de l'Organisation sont élus à titre de membres non permanents du Conseil de Sécurité par l'Assemblée Générale qui tient spécialement compte, en premier lieu, de la contribution des membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation et aussi d'une répartition géographique équitable.

(1) Les membres non permanents du Conseil de Sécurité sont élus pour une période de deux ans. Toutefois lors de la première élection des membres non permanents, trois seront élus pour une période de trois ans. Les membres sortants ne sont pas immédiatement rééligibles.

(2) Chaque membre du Conseil de Sécurité a un représentant au Conseil.

ART. 24.—(1) Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation ses membres confèrent au Conseil de Sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de Sécurité agit en leur nom.

(2) Dans l'accomplissement de ses devoirs le Conseil de Sécurité agit conformément aux Statuts et Principes des Nations-Unies. Les pouvoirs spécifiques accordés au Conseil de Sécurité pour lui permettre d'accomplir lesdits devoirs sont définies aux chapitres VI, VII et VIII.

(3) Le Conseil de Sécurité soumet pour examen des rapports annuels et le cas échéant des rapports spéciaux à l'Assemblée Générale.

ART. 25.—Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de Sécurité conformément à la présente Charte.

ART. 26.—Afin de favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde, le Conseil de Sécurité est chargé avec l'assistance du Comité de l'Etat Major prévu à l'article 47 d'élaborer des plans qui seront soumis aux Membres de l'Organisation en vue d'établir un système de réglementation des armements.

ART. 27.—(1) Chaque membre du Conseil de Sécurité dispose d'une voix.

(2) Les décisions du Conseil de Sécurité sur des questions de procédure sont prises par un vote affirmatif des sept membres.

(3) Les décisions du Conseil de Sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de sept de ses membres dans lesquels sont compris les votes de tous les membres permanents, étant entendu que dans les décisions prises aux termes du chapitre VI et du paragraphe 3 de l'article 52 une partie à un différend s'abstient de voter.

ART. 28.—(1) Le Conseil de Sécurité est organisé de manière à pouvoir exercer ses fonctions en permanence. À cet effet chaque membre du Conseil de Sécurité doit avoir en tout temps un représentant au Siège de l'Organisation.

(2) Le Conseil de Sécurité tient des réunions périodiques auxquelles chacun de ses membres peut, s'il le désire, se faire représenter par un membre de son gouvernement ou par quelqu'un autre représentant spécialement désigné.

(3) Le Conseil de Sécurité peut tenir des réunions à tous endroits autres que le Siège de l'Organisation qu'il juge les plus propres à faciliter sa tâche.

ART. 29.—Le Conseil de Sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaire à l'exercice de ses fonctions.

ART. 30.—Le Conseil de Sécurité établit son règlement intérieur dans lequel il fixe le mode de désignation de son Président.

ART. 31.—Tout Membre de l'Organisation qui n'est pas membre du Conseil de Sécurité peut participer, sans droit de vote, à la discussion de toute question soumise au Conseil de Sécurité, chaque fois que celui-ci estime que les intérêts de ce membre sont particulièrement affectés.

ART. 32.—Tout membre des Nations-Unies qui n'est pas membre du Conseil de Sécurité ou tout Etat qui n'est pas membre des Nations-Unies s'il est partie dans un différend examiné par le Conseil de Sécurité, est convoqué à participer sans droit de vote aux discussions relatives à ce différend. Le Conseil de Sécurité détermine les conditions qu'il estime juste de mettre à la participation d'un Etat qui n'est pas Membre de l'Organisation.

CHAPITRE VI.—RÈGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFÉRENDS

ART. 33.—(1) Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et la sécurité internationales doivent en rechercher la solution avant tout par voie de négociation, enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix.

(2) Le Conseil de Sécurité, s'il juge nécessaire, invite les parties à régler leurs différends par de tels moyens.

ART. 34.—Le Conseil de Sécurité peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

ART. 35.—(1) Tout membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée Générale sur un différend ou une situation de la nature visée dans l'article 34.

(2) Un Etat qui n'est pas membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée Générale sur tout différend auquel il est partie, pourvu qu'il accepte préalablement, aux fins de ce différend, les obligations de règlement pacifique prévues dans la présente Charte.

(3) Les actes de l'Assemblée Générale relativement aux affaires portées à son attention en vertu du présent article sont soumis aux dispositions des articles 11 et 12.

ART. 36.—(1) Le Conseil de Sécurité peut, à tout moment de l'évolution d'un différend de la nature mentionnée à l'article 33 ou d'une situation analogue recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées.

(2) Le Conseil de Sécurité devra prendre en considération toutes procédures déjà adoptées par les parties pour le règlement de ce différend.

(3) En faisant les recommandations prévues dans le présent article, le Conseil de Sécurité doit tenir compte du fait que, d'une manière générale les différends d'ordre juridique devraient être soumis par les parties à la Cour Internationale de Justice conformément aux dispositions du Statut de la Cour.

ART. 37.—(1) Si les parties à un différend de la nature mentionnée à l'article 33 ne réussissent pas à le régler par les moyens indiqués aux dits articles elles le soumettent au Conseil de Sécurité.

(2) Si le Conseil de Sécurité estime que la prolongation du différend semble, en fait, menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, il décide s'il doit agir en application de l'article 36 ou recommander tels termes de règlement qu'il juge appropriés.

ART. 38.—Sans préjudice des dispositions des articles 33 à 37 le Conseil de Sécurité peut, si toutes les parties à un différend le demandent, faire des recommandations à celles-ci en vue d'un règlement pacifique de ce différend.

CHAPITRE VII.—ACTION EN CAS DE RUPTURE DE LA PAIX, DE MENACE CONTRE LA PAIX ET D'ACTE D'AGRESSION

ART. 39.—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 ou la sécurité internationales.

ART. 40.—Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de Sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider les mesures à prendre conformément à l'article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. En cas de non exécution de ces mesures provisoires le Conseil de Sécurité tient dûment compte de cette défaillance.

ART. 41.—Le Conseil de Sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions et peut inviter les membres des Nations-Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communication ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

ART. 42.—Si le Conseil de Sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre au moyen des forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix ou de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres des Membres des Nations-Unies.

ART. 43.—(1) Tous les Membres des Nations-Unies afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de Sécurité, sur son invitation et

conformément à un accord spécial, ou des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance y compris le droit de passage, et les facilités nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

(2) L'accord ou les accords fixeront les effectifs ou la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur emplacement en général ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir.

(3) L'accord ou les accords seront négociés aussitôt que possible, sur l'initiative du Conseil de Sécurité. Ils seront conclus entre le Conseil de Sécurité et les Membres de l'Organisation, ou entre le Conseil de Sécurité et des groupes des Membres de l'Organisation et devront être ratifiés par les États signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives.

ART. 44.—Lorsque le Conseil de Sécurité a décidé de recourir à la force il doit avant d'inviter un Membre non représenté au Conseil à fournir des forces armées en exécution des obligations contractées en vertu de l'article 43 convier le dit Membre, si celui-ci le désire, à participer aux décisions du Conseil de Sécurité touchant l'emploi des contingents des forces armées de ce Membre.

ART. 45.—Afin de permettre à l'Organisation de prendre d'urgence des mesures d'ordre militaire, les Membres des Nations-Unies maintiendront des contingents nationaux des forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale. Dans les limites prévues par l'accord spécial ou les accords spéciaux mentionnés à l'article 43, le Conseil de Sécurité avec l'aide du Comité de l'Etat-Major, fixe l'importance et le degré de préparation de ces contingents et établit des plans prévoyant leur action combinée.

ART. 46.—Les plans pour l'emploi de la force armée sont établis par le Conseil de Sécurité avec l'aide du Comité de l'Etat-Major international.

ART. 47.—(1) Il est établi un Comité d'Etat-Major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de Sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel.

(2) Le Comité d'Etat-Major se compose des chefs des membres permanents du Conseil de Sécurité ou de leurs représentants. Il convie tout Membre des Nations-Unies qui n'est pas représenté au Comité d'une façon permanente à s'associer à lui lorsque la participation de ce Membre à ses travaux lui est nécessaire pour la bonne exécution de sa tâche.

(3) Le Comité d'Etat-Major est responsable sous l'autorité du Conseil de Sécurité de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil. Les questions relatives au commandement de ces forces seront réglées ultérieurement.

(4) Des sous-comités régionaux du Comité de l'Etat-Major peuvent être établis par lui avec l'autorisation du Conseil de Sécurité et après consultation des organismes régionaux appropriés.

ART. 48.—(1) Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de Sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations-Unies ou certains d'entre eux selon l'appréciation du Conseil.

(2) Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations-Unies directement et grâce à leur action dans les organismes régionaux appropriés dont ils font partie.

ART. 49.—Les Membres des Nations-Unies s'associent pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de Sécurité.

ART. 50.—Si un Etat est l'objet des mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de Sécurité, tout autre Etat qu'il soit Membre ou non des Nations-Unies, s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution des dites mesures, a le droit de consulter le Conseil de Sécurité au sujet de la solution de ces difficultés.

ART. 51.—Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense individuelle ou collective dans le cas où un Membre des Nations-Unies est l'objet d'une agression armée jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense

sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

CHAPITRE VIII.—Accords régionaux

ART. 52.—(1) Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou organismes et leurs activités soient compatibles avec les Buts et les Principes des Nations-Unies.

(2) Les Membres des Nations-Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par les dits accords ou organismes les différends d'ordre local avant de les soumettre au Conseil de Sécurité.

(3) Le Conseil de Sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des Etats intéressés soit sur renvoi du Conseil de Sécurité.

(4) Le présent article n'affecte en rien l'application des art. 34 et 35.

ART. 53.—(1) Le Conseil de Sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera prise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de Sécurité; sont exceptées les mesures contre tout Etat ennemi au sens de la définition du mot donnée au paragraphe 2 du présent article, prévues en application de l'article 107 ou dans les accords régionaux dirigés contre la reprise par un tel Etat d'une politique d'agression jusqu'au moment où l'agression pourra à la demande des gouvernements intéressés être chargée de la tâche de prévenir toute autre nouvelle agression de la part d'un tel Etat.

(2) Le terme "Etat ennemi" employé au paragraphe (1) du présent article s'applique à tout Etat qui, au cours de la seconde guerre mondiale a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la présente Charte.

ART. 54.—Le Conseil de Sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée en vertu d'accords régionaux ou organismes régionaux pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

CHAPITRE IX.—COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE INTERNATIONALES

ART. 55.—En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations-Unies favoriseront :

- (a) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ;
- (b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ;
- (c) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

ART. 56.—Les Membres s'engagent en vue d'atteindre les buts énoncés à l'art. 55 à agir tant conjointement que séparément en coopération avec l'Organisation.

ART. 57.—(1) Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues aux termes de leurs statuts d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'article 63.

(2) Les institutions ainsi reliées à l'Organisation sont désignées ci-après par l'expression "institutions spécialisées".

ART. 58.—L'Organisation fait des recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées.

ART. 59.—L'Organisation provoque, lorsque il y a lieu, des négociations entre Etats intéressés en vue de la création de toute nouvelle institution spécialisée nécessaire pour atteindre les Buts énoncés à l'article 55.

ART. 60.— L'Assemblée Générale et, sous son autorité le Conseil Economique et Social qui dispose à cet effet des pouvoirs qui lui sont attribués aux termes du chapitre X sont chargés de remplir les fonctions de l'Organisation énoncées au présent article.

CHAPITRE X.—CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

ART. 61.—(1) Le Conseil Economique et Social se compose de dix-huit Membres des Nations-Unies élus par l'Assemblée Générale.

(2) Sous réserve des dispositions du paragraphe trois, six membres du Conseil Economique et Social sont élus chaque année pour une période de trois ans. Les membres sortants sont immédiatement rééligibles.

(3) Dix-huit Membres du Conseil Economique et Social sont désignés lors de la première élection. Le mandat de six de ces membres expère au bout d'un an et celui de six autres au bout de deux ans selon les dispositions prises par l'Assemblée Générale.

(4) Chaque Membre du Conseil Economique et Social a un représentant au Conseil.

ART. 62.—(1) Le Conseil Economique et Social peut faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes et peut adresser des recommandations sur toutes ces questions à l'Assemblée Générale, aux Membres de l'Organisation et aux institutions spécialisées intéressées.

(2) Il peut faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous.

(3) Il peut sur des questions de sa compétence préparer des projets de convention pour les soumettre à l'Assemblée Générale.

(4) Il peut convoquer, conformément aux règles fixées par l'Organisation des conférences internationales sur des questions de sa compétence.

ART. 63.—(1) Le Conseil Economique et Social peut conclure avec toute institution visée à l'article 57 des accords fixant les conditions dans lesquelles cette institution sera reliée à l'Organisation. Ces accords sont soumis à l'approbation de l'Assemblée Générale.

(2) Il peut coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée Générale et aux Membres des Nations-Unies.

ART. 64.—(1) Le Conseil Economique et Social peut prendre toutes mesures utiles pour recevoir des rapports réguliers des institutions spécialisées. Il peut s'entendre avec les membres de l'Organisation et avec les institutions spécialisées afin de recevoir des rapports sur les mesures prises en exécution de ses propres recommandations ou des recommandations de l'Assemblée Générale sur des sujets relevant de la compétence du Conseil.

(2) Il peut communiquer à l'Assemblée Générale ses observations sur ces rapports.

ART. 65.—Le Conseil Economique et Social peut fournir des informations au Conseil de Sécurité et l'assister si celui-ci le demande.

ART. 66.—(1) Le Conseil Economique et Social dans l'exécution des recommandations de l'Assemblée Générale s'acquitte de toutes les fonctions qui entrent dans sa compétence.

(2) Il peut, avec l'approbation de l'Assemblée Générale rendre les services qui lui seraient demandés par les Membres des Nations-Unies ou par les institutions spécialisées.

(3) Il s'acquitte de toutes les fonctions qui lui sont dévolues dans d'autres parties de la présente Charte ou qui peuvent lui être attribuées par l'Assemblée Générale.

ART. 67.—(1) Chaque membre du Conseil Economique et Social dispose d'une seule voix.

(2) Les décisions du Conseil Economique et Social sont prises à la majorité des membres présents et votants.

ART. 68.—Le Conseil Economique et Social institue des commissions pour les questions économiques et sociales et le progrès des droits de l'homme ainsi que toutes autres commissions nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

ART. 69.—Le Conseil Economique et Social lorsqu'il examine une question qui intéresse particulièrement un membre de l'Organisation convie celui-ci à participer, sans droit de vote, à ses délibérations.

ART. 70. — Le Conseil Economique et Social peut prendre toutes dispositions pour que les représentants des institutions spécialisées participent sans droit de vote, à ses délibérations et à celles des commissions instituées par lui et pour que ses propres représentants participent aux délibérations des institutions spécialisées.

ART. 71. — Le Conseil Economique et Social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent des questions relevant de sa compétence.

Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation.

ART. 72. — (1) Le Conseil Economique et Social adopte son règlement intérieur dans lequel il fixe le mode de désignation de son Président.

(2) Il se réunit selon les besoins conformément à son règlement celui-ci comportera des dispositions prévoyant la convocation du Conseil sur la demande de la majorité de ses membres.

CHAPITRE XI.—DÉCLARATION RELATIVE AUX TERRITOIRES NON AUTONOMES

ART. 73. — Les Membres des Nations-Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement d'elles-mêmes, reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente Charte et, à cette fin :

- (a) d'assurer en respectant la culture des populations en question, leur progrès politique, économique et social ainsi que le développement de leur instruction de les traiter avec équité et de les protéger contre les abus ;
- (b) de développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes, de tenir compte des aspirations politiques des populations et de les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques dans la mesure appropriée aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations et à leur degré variable de développement ;

- (c) d'affirmer la paix et la sécurité internationales ;
- (d) de favoriser des mesures constructives de développement, d'encourager des travaux de recherche, de coopérer entre eux et, quand les circonstances s'y prêteraient, avec les organismes internationaux spécialisés en vue d'atteindre effectivement les buts sociaux, économiques et scientifiques énoncés au présent article ;
- (e) de communiquer régulièrement au Secrétaire général à titre d'information sous réserve des exigences de la sécurité et de considérations d'ordre constitutionnel des renseignements statistiques et autres de nature technique relatifs aux conditions économiques, sociales et d'instruction dans les territoires dont ils sont respectivement responsables autres que ceux auxquels s'appliquent les chapitres XII et XIII.

ART. 74. — Les Membres de l'Organisation reconnaissent aussi que leur politique doit être fondée autant dans les territoires auxquels s'applique le présent article que dans leurs territoires métropolitains sur le principe général du bon voisinage dans le domaine social, économique et commercial, compte tenu des intérêts et de la prospérité du reste du Monde.

CHAPITRE XII. — RÉGIME INTERNATIONAL DE TUTELLE

ART. 75. — L'Organisation des Nations-Unies établira, sous son autorité, un régime international de Tutelle pour l'administration et la surveillance des territoires qui pourront être placés sous ce régime en vertu des accords particuliers ultérieurs. Ces territoires sont désignés ci-après par l'expression des "territoires sous tutelle".

ART. 76. — Conformément aux Buts des Nations-Unies énoncés à l'article premier de la présente Charte, les fins essentielles du régime de Tutelle sont les suivantes :

- (a) affermir la paix et la sécurité internationales ;
- (b) favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle ainsi que le développement de leur instruction, favoriser également leur évolution progressive vers la capacité de s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de Tutelle ;

- (c) ménager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion et développer le sentiment de l'indépendance des peuples du Monde ;
- (d) assurer l'égalité de traitement dans le domaine social, économique et commercial à tous les Membres de l'Organisation et à leurs ressortissants, assurer de même à ces derniers l'égalité de traitement dans l'administration de la justice sans porter préjudice à la réalisation des fins énoncées ci-dessus et sous réserve des dispositions de l'article 80.

ART. 77.—(1) Le régime de Tutelle s'appliquera aux territoires entrant dans les catégories ci-dessous et qui viendraient à être placés sous ce régime en vertu des accords de Tutelle :

- (a) territoires actuellement sous mandat ;
- (b) territoires qui peuvent être détachés d'Etats ennemis par suite de la seconde guerre mondiale ;
- (c) territoires volontairement placés sous ce régime par les Etats responsables de leur administration.

(2) Un accord ultérieur déterminera quels territoires entrant dans les catégories sus-mentionnées seront placés sous le régime de Tutelle et dans quelles conditions.

ART. 78.—Le Régime de Tutelle ne s'appliquera pas aux pays devenus membres des Nations-Unies les relations entre celles-ci devant être fondées sur le respect du principe de l'égalité souveraine.

ART. 79.—Les termes du régime de Tutelle pour chacun des territoires à placer sous ce régime, de même que les modifications et amendements qui peuvent y être apportés feront l'objet d'un accord entre les Etats directement intéressés y compris la Puissance mandataire dans le cas de territoire sous mandat d'un Membre des Nations-Unies et seront approuvés conformément aux articles 83 et 85.

ART. 80.—(1) A l'exception de ce qui peut être convenu dans les accords particuliers de Tutelle conclus conformément aux articles 79, 77 et 81 et plaçant chaque territoire sous ce régime de Tutelle et jusqu'à ce que ces accords aient été conclus aucune disposition du présent chapitre ne sera interprétée comme modifiant directement ou indirectement en aucune manière les droits quelconques d'aucune manière les

droits quelconques d'aucun Etat ou d'aucun peuple ou les dispositions d'actes internationaux en vigueur auxquels des membres de l'Organisation peuvent être parties.

(2) Le paragraphe (1) du présent article ne doit pas être interprété comme motivant un retard ou un ajournement de la négociation et de la conclusion d'accords destinés à placer sous le régime de Tutelle des territoires sous mandat ou d'autres territoires ainsi qu'il est prévu à l'article 77.

ART. 81.—L'accord de Tutelle comprend dans chaque cas les conditions dans lesquelles le territoire sous Tutelle sera administré et désigne l'autorité qui en assumera l'administration. Cette autorité désignée ci-après par l'expression " autorité chargée de l'administration " peut être constituée par un ou plusieurs Etats ou par l'Organisation elle-même.

ART. 82.—Un accord de Tutelle peut désigner une ou plusieurs zones stratégiques pouvant comprendre tout ou partie du territoire sous tutelle auquel l'accord s'applique sans préjudice de tout accord spécial ou de tous accords spéciaux conclus en application de l'article 43.

ART. 83.—(1) En ce qui concerne les zones stratégiques toutes les fonctions dévolues à l'Organisation y compris l'approbation des termes des accords de Tutelle ainsi que de la modification ou de l'amendement éventuel de ceux-ci sont exercés par le Conseil de Sécurité.

(2) Les fins essentielles énoncées à l'article 76 valent pour la population de chacune des zones stratégiques.

(3) Le Conseil de Sécurité en égard aux dispositions des accords de Tutelle et sous réserve des exigences de la sécurité, aura recours à l'assistance du Conseil de Tutelle dans l'exercice des fonctions assumées par l'Organisation au titre de régime de Tutelle, en matière politique, économique et sociale et en matière d'instruction dans les zones stratégiques.

ART. 84.—L'autorité chargée de l'administration a le devoir de veiller à ce que le territoire sous Tutelle apporte sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales. A cette fin elle peut utiliser des contingents des volontaires les facilités et l'aide du territoire sous tutelle pour remplir les obligations qu'elle a contractées à cet égard envers le Conseil de Sécurité ainsi que pour assurer la défense locale et le maintien de l'ordre à l'intérieur du territoire sous Tutelle.

ART. 85.—(1) En ce qui concerne les accords de Tutelle relatifs à toutes les zones qui ne sont pas désignées comme zones stratégiques les fonctions de l'Organisation y compris l'approbation des termes des accords de Tutelle et de leur modification ou amendement sont exercées par l'Assemblée Générale.

(2) Le Conseil de Tutelle agissant sous l'autorité de l'Assemblée Générale assiste celle-ci dans l'accomplissement de ces tâches.

CHAPITRE XIII.—CONSEIL DE TUTELLE

ART. 86.—(1) Le Conseil de Tutelle se compose des Membres suivants des Nations-Unies :

- (a) Les Membres chargés d'administrer des territoires sous tutelle internationale ;
- (b) ceux des membres désignés nommément à l'article 23 qui n'administrent pas des territoires sous tutelle ;
- (c) autant d'autres Membres élus pour trois ans par l'Assemblée Générale qu'il sera nécessaire pour que le nombre total des membres du Conseil de Tutelle se partagent également entre Membres des Nations-Unies, qui administrent des territoires sous tutelle et ceux qui n'administrent pas.

(2) Chaque Membre du Conseil de Tutelle désigne une personne particulièrement qualifiée pour le représenter au Conseil.

ART. 87.—L'Assemblée Générale et, sous son autorité le Conseil de Tutelle, dans l'exercice de leurs fonctions peuvent :

- (a) examiner les rapports soumis par l'autorité chargée de l'administration ;
- (b) recevoir des pétitions et les examiner en consultation avec la dite autorité ;
- (c) faire procéder à des visites périodiques dans les territoires administrés par la dite autorité à des dates convenues avec elle ;
- (d) prendre ces dispositions et toutes autres conformément aux termes des accords de Tutelle.

ART. 88.—Le Conseil de Tutelle établit un questionnaire portant sur les progrès des habitants de chaque territoire sous tutelle dans les domaines politique, économique et social et dans celui de l'instruction, l'autorité chargée de l'administration de chaque territoire sous tutelle relevant de la compétence de l'Assemblée Générale adresse à celui-ci un rapport annuel fondé sur le questionnaire présenté.

ART. 89.—(1) Chaque membre du Conseil de Tutelle dispose d'une voix.

(2) Les décisions du Conseil de Sécurité sont prises à la majorité des membres présents et votants.

ART. 90.—(1) Le Conseil de Tutelle adopte son règlement intérieur dans lequel il fixe le mode de désignation de son président,

(2) Il se réunit selon les besoins, conformément à son règlement; celui-ci comprend des dispositions prévoyant la convocation du Conseil à la demande de la majorité de ses membres.

ART. 91.—Le Conseil de Tutelle recourt, quand il y a lieu, à l'assistance du Conseil Economique et Social et à celle des institutions spécialisées pour les questions qui relèvent de leurs compétences respectives.

CHAPITRE XIV.—COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ART. 92.—La Cour Internationale de Justice constitue l'organe judiciaire principal des Nations-Unies. Elle fonctionne conformément à un Statut établi sur la base du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale et annexé à la présente Charte dont il fait partie intégrante.

ART. 93.—(1) Tous les Membres des Nations-Unies sont ipso facto parties au Statut de la Cour Internationale de Justice.

(2) Les conditions dans lesquelles les États qui ne sont pas membres de l'Organisation peuvent devenir partie au Statut de la Cour Internationale de Justice sont déterminées dans chaque cas par l'Assemblée Générale sur recommandation du Conseil de Sécurité.

ART. 94.—(1) Chaque Membre des Nations-Unies s'engage à se conformer à la décision de la Cour Internationale de Justice dans tout litige auquel il est partie.

(2) Si une partie à un litige ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour l'autre partie peut recourir au Conseil de Sécurité et celui-ci s'il le juge nécessaire peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt.

ART. 95.—Aucune disposition de la présente Charte n'empêche les Membres de l'Organisation de confier la solution de leurs différends à d'autres tribunaux en vertu d'accords déjà existants ou qui pourront être conclus à l'avenir.

ART. 96.—(1) L'Assemblée ou le Conseil de Sécurité peut demander à la Cour Internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique.

(2) Tous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées qui peuvent à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée Générale une autorisation à cet effet, ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité.

CHAPITRE XV.—SECRÉTARIAT

ART. 97.—Le Secrétariat comprend un Secrétaire Général et le personnel que peut exiger l'Organisation. Le Secrétaire Général est nommé par l'Assemblée Générale sur recommandation du Conseil de Sécurité. Il est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation.

ART. 98.—Le Secrétaire Général agit en cette qualité à toutes les réunions de l'Assemblée Générale du Conseil de Sécurité, du Conseil Economique et Social, du Conseil de Tutelle. Il remplit toutes autres fonctions dont il est chargé par ces organes.

Il présente à l'Assemblée Générale un rapport annuel sur l'activité de l'Organisation.

ART. 99.—Le Secrétaire Général peut attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur toute affaire qui, à son avis pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

ART. 100.—(1) Dans l'accomplissement de leurs devoirs le Secrétaire Général et le personnel ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation.

(2) Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire Général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

ART. 101.—(1) Le personnel est nommé par le Secrétaire Général conformément aux règles fixées par l'Assemblée Générale.

(2) Un personnel spécialisé est affecté d'une manière permanente au Conseil Economique et Social et au Conseil de Tutelle et s'il y a lieu à d'autres organes de l'Organisation.

(3) La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services des personnes possédant les plus hautes qualités de travail de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible.

CHAPITRE XVI.—DISPOSITIONS GÉNÉRALES

ART. 102.—(1) Tout traité ou accord international conclu par un membre des Nations-Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible enregistré au Secrétariat et publié par lui.

(2) Aucune partie à un traité ou accord international qui n'aura pas été enregistré conformément aux dispositions du paragraphe (1) du présent article ne pourra invoquer le dit traité ou accord devant un organe de l'Organisation.

ART. 103.—En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations-Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international les premières prévaudront.

ART. 104.—L'Organisation jouit sur le territoire de chacun de ses membres de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts.

ART. 105.—(1) L'Organisation jouit sur le territoire de chacun de ses membres les privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.

(2) Les représentants des membres des Nations-Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.

(3) L'Assemblée Générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes (1) et (2) du présent article ou proposer aux Membres des Nations-Unies des Conventions à cet effet.

CHAPITRE XVII.—DISPOSITIONS TRANSITOIRES DE SÉCURITÉ

ART. 106.—En attendant l'entrée en vigueur des accords spéciaux mentionnés à l'article 43 qui de l'avis du Conseil de Sécurité lui permettront de commencer à assumer les responsabilités lui incombant en application de l'article 42 les parties à la déclaration des quatre Nations signée à Moscou le 30 octobre 1943 et la France se concerteront entre elles et, s'il y a lieu, avec d'autres puissances Membres de l'Organisation conformément aux dispositions du paragraphe 5 de cette Déclaration en vue d'entreprendre en commun ou au nom des Nations-Unies toute action qui pourrait être nécessaire pour maintenir la paix et la sécurité internationales.

ART. 107.—Aucune disposition de la présente Charte n'ajoute ou n'interdit vis-à-vis d'un Etat qui, au cours de la seconde guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la présente Charte, une action entreprise ou autorisée comme suite à cette guerre par les gouvernements qui ont la responsabilité de cette action.

CHAPITRE XVIII.—AMENDEMENTS

ART. 108.—Les amendements à la présente Charte entreront en vigueur pour tous les Membres des Nations-Unies quand ils auront été adoptés à la majorité des deux-tiers des Membres de l'Assemblée Générale et ratifiés conformément à leurs règles constitutionnelles respectives par les deux tiers des Membres de l'Organisation y compris tous les membres permanents du Conseil de Sécurité.

ART. 109.—(1) Une Conférence Générale des Membres des Nations-Unies aux fins d'une révision de la présente Charte, pourra être réunie

sux lieu et date qui seront fixés par un vote de l'Assemblée Générale à la majorité des deux tiers et par un vote de sept quelconques des membres du Conseil de Sécurité et chaque membre de l'Organisation disposera d'une voix à la Conférence de révision.

(2) Toute modification à la présente Charte recommandée par la Conférence à la majorité des deux tiers prendra effet lorsqu'elle aura été ratifiée conformément à leurs règles constitutionnelles respectives par les deux tiers des membres des Nations-Unies y compris tous les membres permanents du Conseil de Sécurité.

(3) Si cette conférence n'a pas été réunie avant la dixième session annuelle de l'Assemblée Générale qui suivra l'entrée en vigueur de la présente Charte une proposition en vue de la convoquer sera inscrite à l'ordre du jour de cette session et la Conférence sera réunie s'il en est ainsi décidé par un vote de la majorité de l'Assemblée Générale et par un vote de sept quelconques des membres du Conseil de Sécurité.

CHAPITRE XIX.—RATIFICATION ET SIGNATURE DE LA CHARTE

ART. 110.—(1) La présente Charte sera ratifiée par les États signataires conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

(2) Les ratifications seront déposées auprès du gouvernement des États-Unis d'Amérique qui notifiera chaque dépôt à tous les États signataires ainsi qu'au Secrétaire Général de l'Organisation lorsque celui-ci aura été nommé.

(3) La présente Charte entrera en vigueur après le dépôt des ratifications par la République de la Chine, la France, l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, les États-Unis d'Amérique et par la majorité des autres États signataires. Un procès-verbal de dépôt des ratifications sera ensuite dressé par le Gouvernement des États-Unis d'Amérique qui en communiquera copie à tous les États signataires.

(4) Les États signataires de la présente Charte qui la ratifieront après son entrée en vigueur deviendront membres originaux des Nations-Unies à la date du dépôt de leurs ratifications respectives.

ART. 111.—La présente Charte dont les textes chinois, français, russe, anglais et espagnol feront également foi sera déposée aux archives du Gouvernement des États-Unis d'Amérique. Des copies dûment certifiées conformes seront remises par lui aux Gouvernements des autres États signataires.

EN FOI DE QUOI les représentants des Gouvernements des Nations-Unies ont signé la présente Charte.

FAIT À SAN FRANCISCO le vingt-six juin mil neuf cent quarante-cinq.

Les Représentants des Gouvernements qui ont signé la Charte.

CHINE, U.R.S.S., ROYAUME-UNI, U.S.A., FRANCE, ARGENTINE, AUSTRALIE, BELGIQUE, BOLIVIE, BRÉSIL, R.S.S. BELORUSSIE, CANADA, CHILI, COLOMBIE, COSTA RICA, CUBA, TCHÉCOSLOVAQUIE, DANEMARK, RÉPUBLIQUE DOMINICAINE, ÉQUATEUR, ÉGYPTE, SALVADOR, ETHIOPIE, GRÈCE, GUATEMALA, HAÏTI, HONDURAS, INDE, IRAN, IRAK, LIBAN, LIBERIA, LUXEMBOURG, MEXIQUE, PAYS-BAS, NOUVELLE ZÉLANDE, NICARAGUA, NORVÈGE, PANAMA, PARAGUAY, R.S.S. PHILIPPINES, POLOGNE, ARABIE SAÛDITE, SYRIE, TURQUIE, R.S.S. UKRAÏNE, UNION SUD-AFRICAINE, URUGUAY, VÉNÉZUELA, YOUGOSLAVIE.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
AVANT-PROPOS	391
INTRODUCTION—HISTORIQUE	393
Section I.—Evolution des idées	393
" II.—Evolution de la pratique internationale ...	401
" III.—L'échec de la S.D.N.	407

PREMIÈRE PARTIE

La construction de la paix

CHAPITRE I.— <i>Remarques générales sur la Charte des Nations-Unies</i>	417
Section I.—Les bases de la Charte des Nations-Unies ...	417
" II.—Principes consacrés par la Charte des Nations-Unies	420
" III.—Conséquences résultant de l'application de ces principes	424
" IV.—Ce que devraient être les bases de la Charte des Nations-Unies	431
CHAPITRE II.— <i>Les Membres de l'O.N.U.</i>	434
Section I.—Membres originaux	434
" II.—Admission des nouveaux membres	435
" III.—Sanction de l'article 5	438
" IV.—Exclusion d'un membre	440
" V.—L'Individu dans l'Organisation Internationale	441
CHAPITRE III.— <i>Les Organes de l'O.N.U.</i>	448
Section I.—Organes principaux	448
" II.—Organes subsidiaires	451
CHAPITRE IV.— <i>L'Assemblée Générale de l'O.N.U.</i>	454
Section I.—Composition de l'Assemblée Générale ...	454
" II.—Attributions de l'Assemblée Générale ...	455
" III.—La question de la majorité dans les Assemblées Internationales	464

	PAGE
CHAPITRE V.— <i>Le Conseil de Sécurité</i>	
Section I.—Les raisons du sectionnement du Conseil de l'Organisation Internationale	470
„ II.—Composition du Conseil de Sécurité	470
„ III.—Compétence du Conseil de Sécurité	471
„ IV.—Le vote des grandes puissances	480
CHAPITRE VI.— <i>Dispositions générales de la Charte</i>	483
Section I.—Cour Internationale de Justice	483
„ II.—Secrétariat	484
„ III.—Amendements, révision	486
„ IV.—Protection des minorités	495

DEUXIÈME PARTIE

Les garanties de la paix

CHAPITRE I.— <i>Règlement pacifique des conflits internationaux.</i>	
Section I.—Les précédents	
„ II.—Système de San Francisco	495
„ III.—Valeur du système de San Francisco	498
„ IV.—Ce que devrait être le système de San Francisco	506
CHAPITRE II.— <i>Les sanctions en droit international</i>	
Section I.—Dispositions générales	508
„ II.—Les sanctions diplomatiques admises par la Charte de San Francisco	513
„ III.—Les sanctions économiques admises par la Charte des Nations-Unies	515
„ IV.—Les sanctions militaires admises par la Charte	520
„ V.—Ce que devrait être le système des sanctions de l'O.N.U.	523
CHAPITRE III.— <i>Régionalisme international</i>	529
Section I.—Règles générales et règles particulières	529
„ II.—Unité ou pluralité de l'Organisation Internationale I	538
„ III.—Régionalisme et S.D.N. — O.N.U.	541

	PAGE
CHAPITRE IV.—Coopération économique et sociale internationale.	543
Section I.—Principes économiques des Nations-Unies ...	543
„ II.—Services publics économiques et sociaux internationaux	545
„ III.—Le Conseil Economique et Social	548
CHAPITRE V.—Le régime International de Tutelle...	551
Section I.—Les principes	551
„ II.—Les règles	554
„ III.—Contrôle et Conseil de Tutelle	558
CONCLUSION.—L'Avenir de la Paix	565
BIBLIOGRAPHIE	575
ANNEXE.—La Charte des Nations-Unies	591

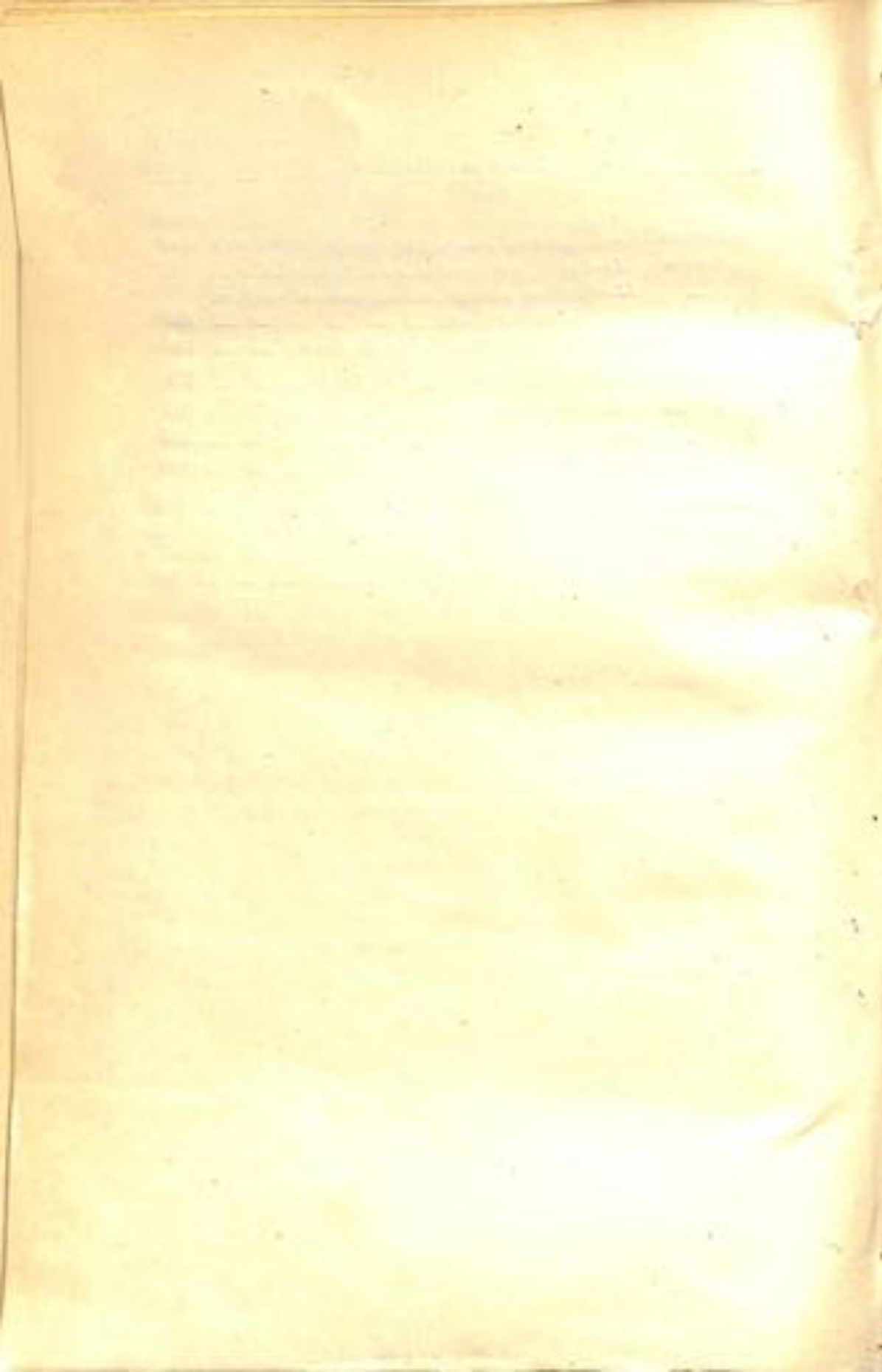


TABLE DES MATIÈRES

DU TOME XXXIX^e

DEUX CENT QUARANTE-TROISIÈME ET DEUX CENT QUARANTE-QUATRIÈME FASCICULES

	PAGES
LISTE DES MEMBRES...	V-XXVIII

Etudes économiques et juridiques

FARIS MINAW.—Radio-geophysical prospection for desert underground water and the utilisation of Egyptian deserts ...	1-9
DR. E. NASSIF.—Que vaut l'expérience collectiviste ? ...	11-37
J. I. CHANG.—Industry and Statistics ...	39-43
CHARLES ZAHAR.—Nomination, attributions et pouvoirs des Directeurs Généraux de la Municipalité d'Alexandrie	45-251

Documents et Statistiques

S.E. MOHAMMED KAMEL MOURVY PACHA, Secrétaire Général.—Rapport sur les travaux de la Société Fondéeur d'Economie Politique, de Statistique et de Législation pour l'année 1946...	253-257
L. VAN DAMME, Trésorier.—Rapport sur la situation financière de la Société au 31 décembre 1946 ...	258-261
ISCANDAR DOSS, Censeur.—Rapport sur les comptes de la Société au 31 décembre 1946 ...	262

DEUX CENT QUARANTE-CINQUIÈME FASCICULE

A. M. KAISOUNI.—Oil in the Middle East...	263-294
ANDRÉ MARCHEL.—La prévision en économie dirigée.	295-309

	PAGES
ANDRÉ MESSIER.—Les progrès de la Métallurgie au cours de ces dernières années	311-326
DR. E. NASSIF.—Aspects économiques du conflit anglo-soudanais	327-343
ABDEL LATIF AMER.—Agricultural and co-operative credit in Egypt	345-348
DR. A. FOURNET.—Aperçu des réformes monétaires récentes	349-370
M. MESSOUA.—L'Égypte peut-elle "dollariser" ses cotons ?	371-379
DR. E. NASSIF.—Note en réponse à la conférence de Mr. M. Messoua	380-382
R.L. SARATH.—Instinct et Education. Etude Psychologique	383-389

DEUX CENT QUARANTE-SIXIÈME ET DEUX CENT
QUARANTE-SEPTIÈME FASCICULES

DR. MICHEL CHRISTOPHIDES.—Critique politico-juridique de la Charte des Nations Unies	391-623
Table des Matières du Tome XXXIX ^e	625-626

