

Chapitre XI

EXAMEN DES DISPOSITIONS DU CHAPITRE VII DE LA CHARTE

TABLE DES MATIÈRES

| | <i>Pages</i> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 447 |
| PREMIÈRE PARTIE. — EXAMEN DES DISPOSITIONS DES ARTICLES 39 ET 40 DE LA CHARTE | |
| Note | 449 |
| DEUXIÈME PARTIE. — EXAMEN DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 41 DE LA CHARTE | |
| Note | 470 |
| TROISIÈME PARTIE. — EXAMEN DES DISPOSITIONS DES ARTICLES 42 À 47 DE LA CHARTE | |
| Note | 473 |
| QUATRIÈME PARTIE. — EXAMEN DES DISPOSITIONS DES ARTICLES 48 À 51 DE LA CHARTE | |
| Note | 475 |

INTRODUCTION

Le chapitre XI ne passe pas en revue les décisions que le Conseil de sécurité a prises en application du Chapitre VII de la Charte. Il présente, en principe, les cas à propos desquels le Conseil, au cours des débats qu'il leur a consacrés, a examiné certaines propositions qui ont soulevé des discussions sur l'application du Chapitre VII de la Charte. Chaque fois que cela est utile, des

renvois au chapitre VIII aident à retrouver les passages relatifs aux décisions qui figurent dans ce chapitre. On trouvera dans l'introduction du chapitre VIII des observations complémentaires sur la façon dont ce chapitre a été présenté ; la réserve énoncée dans l'introduction du chapitre X sur les décisions qui y sont rappelées s'applique également au chapitre XI.

Chapitre VII de la Charte. — Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression

Article 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 et la sécurité internationales.

Article 40

Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des 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.

Article 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.

Article 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 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 d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies.

Article 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 à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

2. L'accord ou les accords susvisés 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.

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 des Membres de l'Organisation, ou entre le Conseil de sécurité et des groupes de Membres de l'Organisation, et devront être ratifiés par les Etats signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Article 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 ledit Membre, si celui-ci le désire, à participer aux décisions du Conseil de sécurité touchant l'emploi de contingents des forces armées de ce Membre.

Article 45

Afin de permettre à l'Organisation de prendre d'urgence des mesures d'ordre militaire, des 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'Article 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.

Article 46

Les plans pour l'emploi de la force armée sont établis par le Conseil de sécurité avec l'aide du Comité d'état-major.

Article 47

1. Il est établi un Comité d'état-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'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.

3. 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.

4. 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.

Article 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 internationaux appropriés dont ils font partie.

Article 49

Les Membres des Nations Unies s'associent pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité.

Article 50

Si un Etat est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité, tout autre Etat, qu'il soit ou non Membre des Nations Unies, s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution desdites mesures, a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés.

Article 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.

Première partie

EXAMEN DES DISPOSITIONS DES ARTICLES 39 ET 40 DE LA CHARTE

NOTE

Les débats qui ont eu lieu au Conseil de sécurité sur les Articles 39 et 40 sont si étroitement liés qu'il a été impossible de présenter séparément la documentation concernant ces Articles.

Les questions à propos desquelles le Conseil a été saisi de projets de résolution concernant les Articles 39 et 40 étaient les suivantes : la question espagnole¹, la question des incidents survenus le long de la frontière grecque², la question indonésienne (II)³, la question palestinienne⁴, les notifications identiques en date du 29 septembre 1948⁵, et la plainte pour agression commise contre la République de Corée⁶.

Le Conseil n'a pris qu'exceptionnellement des décisions qui relèvent directement du Chapitre VII de la Charte⁷. A propos de certaines questions dont il a été saisi, il s'est trouvé dans l'obligation de chercher à mettre fin aux hostilités par le moyen de ses propres résolutions ou en faisant agir ses organes subsidiaires sur place. Pour connaître les décisions qu'il a prises à ce sujet, on se reportera au tableau analytique des mesures adoptées par le Conseil (chapitre VIII) et, pour l'action des organes subsidiaires, il convient de mentionner les documents publiés dans la série *Organization and Procedure of United Nations Commissions*⁸. On ne peut déterminer si ces mesures relèvent du Chapitre VI ou du Chapitre VII de la Charte sans se fonder sur l'ensemble des débats en question. Les éléments pertinents sont indiqués dans le présent chapitre et dans la documentation connexe touchant le paragraphe 7 de l'Article 2 (chapitre XII, première partie)⁹.

Il ne semble pas que le Conseil ait fait une différence du point de vue de la procédure, entre les débats qui relèvent du Chapitre VI et ceux qui relèvent du Chapitre VII de la Charte¹⁰. Il a déterminé sa procédure, non pas en raison de ce que l'un ou l'autre Chapitre a été invoqué, mais suivant la façon dont il a considéré la question dont il était saisi, en fonction de sa tâche essentielle qui est de maintenir la paix et d'après la manière dont il a interprété les faits allégués dans chaque cas. La procédure suivie a été celle qui convenait à l'examen des questions relevant tant du Chapitre VI que du Chapitre VII¹¹.

La mention de l'Article 39 a donné lieu à une discussion sur le point de savoir si les situations que le Conseil

examinait étaient bien de celles dont il est question dans cet Article¹², et si, en conséquence, le principe de non-intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale était inapplicable en vertu du paragraphe 7 de l'Article 2, aux mesures que le Conseil se proposait de prendre¹³. Au cours des débats, les membres du Conseil se sont attachés surtout à juger, en vertu de l'Article 39, la situation de fait dont le Conseil était saisi, mais leurs observations ont parfois porté sur le sens général à donner aux termes de l'Article 39 : le cas s'est produit notamment dans le rapport du Sous-Comité chargé de la question espagnole et lors du débat qui a suivi au sujet de la distinction entre les dangers imminents et les dangers latents découlant d'une « menace contre la paix »¹⁴ à propos de la question des incidents survenus le long de la frontière grecque, lorsqu'il s'est agi de savoir si le Conseil pouvait décider à l'avance que certains faits tombaient sous le coup de l'Article 39¹⁵, et lors du débat sur la question palestinienne, au sujet de l'importance que présentait l'omission du mot « internationale » dans la première partie de l'Article 39¹⁶.

Dans certains cas, lorsqu'il a été saisi d'un projet de résolution qui invoquait l'Article 39 ou l'Article 40, le Conseil, après l'avoir examiné, a pris une décision dans laquelle il ne mentionnait expressément aucun Article de la Charte¹⁷. Il en est résulté ultérieurement des discussions sur le rapport que cette décision avait avec la Charte ; en outre, les représentants ont exprimé des points de vue divergents touchant les critères qu'il convenait d'appliquer pour juger si une décision relevait ou non du Chapitre VII¹⁸. Il est intéressant de noter également les modifications de terminologie qu'a parfois

¹² Question espagnole ; question indonésienne (II) [voir cas n° 4 et 7] ; question palestinienne.

¹³ Question espagnole ; question indonésienne (II) ; plainte pour agression commise contre la République de Corée. Pour les cas pertinents, voir chapitre XII, première partie.

¹⁴ Cas n° 1.

¹⁵ Cas n° 2. Voir également chapitre XII, cas n° 23, p. 516.

¹⁶ Cas n° 9. Voir également cas n° 11 et chapitre XII, cas n° 23, ii, p. 517.

¹⁷ Cas n° 4. Voir également cas n° 9.

¹⁸ Pendant que le Conseil a examiné la question indonésienne (II), les Pays-Bas, qui étaient l'une des parties, ont toujours soutenu qu'il n'était pas compétent pour s'occuper de cette affaire et encore moins pour appliquer des mesures relevant du Chapitre VII de la Charte. A l'appui de cette assertion, le représentant des Pays-Bas a invoqué deux raisons principales : a) la question indonésienne relevait de la juridiction intérieure des Pays-Bas ; et b) la question indonésienne et les événements qui s'y rattachaient ne constituaient pas une menace contre la paix ou la sécurité internationales et n'entraînaient ni rupture de la paix ni actes d'agression au sens de la Charte. Par conséquent, aux termes du paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte, le Conseil n'avait pas à intervenir dans cette affaire. Au cours des débats relatifs à un certain nombre de propositions et de décisions, quelques représentants, à l'appui des propositions présentées ou des décisions prises, ont mentionné ou invoqué des Articles particuliers du Chapitre VII de la Charte. D'autres représentants ont contesté que le Conseil ait adopté telle ou telle décision en se fondant sur des Articles particuliers du Chapitre VII. Ils ont soutenu que, dans la mesure où le texte des résolutions adoptées ne mentionnait pas les articles particuliers en vertu desquels les décisions avaient été prises, il était impossible de considérer que ces décisions relevaient du Chapitre VII de la Charte. A leur avis, seul le Conseil agissant en tant qu'organe pouvait préciser la partie de la Charte sur laquelle une décision était fondée.

¹ Cas n° 1.

² Cas n° 2 et 3.

³ Cas n° 4-7.

⁴ Cas n° 8-13.

⁵ Cas n° 14.

⁶ Cas n° 15.

⁷ Question palestinienne : décision du 15 juillet 1948 (constatation conforme aux dispositions de l'Article 39) ; décisions du 15 juillet et du 16 novembre 1948 (mesures relevant de l'Article 40). Cf. plainte pour agression commise contre la République de Corée : décision du 25 juin 1950 (décision constatant qu'il y a eu rupture de la paix).

⁸ Publications des Nations Unies, 1949-1950.X.

⁹ Voir cas n° 9 et 10.

¹⁰ Il convient de mentionner cependant les cas n° 64 et 73 du chapitre III, pour les débats concernant les rapports entre l'Article 32 et le Chapitre VII de la Charte.

¹¹ Voir en particulier les cas n° 9 et 10. Voir également le cas n° 14.

entraînées l'adoption d'une résolution aux termes du Chapitre VI plutôt que du Chapitre VII¹⁹.

Le Conseil a également discuté les fins auxquelles les pouvoirs prévus au Chapitre VII peuvent être exercés. Certains membres du Conseil ont souligné qu'il fallait faire une distinction selon que ces pouvoirs étaient utilisés en vue de supprimer une menace contre la paix ou d'imposer les conditions d'un règlement²⁰.

En ce qui concerne la documentation relative à l'Article 40, il convient de signaler que le Conseil a examiné le caractère des mesures provisoires, dont il est question dans cet Article²¹ et l'importance que présente la disposition aux termes de laquelle ces mesures ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position de parties intéressées²².

CAS N° 1²³. — LA QUESTION ESPAGNOLE : A propos des recommandations que le Sous-Comité chargé de la question espagnole a présentées le 1^{er} juin 1946

[Note. — Le Sous-Comité chargé de la question espagnole a fait savoir, dans son rapport, que la situation

¹⁹ Voir cas nos 9 et 10. Voir également cas n° 17. Dans certains cas, le Conseil s'est occupé de questions de terminologie qui ne découlaient pas du texte de la Charte. Pour l'examen de la distinction entre « cessation des hostilités » et « cessez-le-feu », voir les déclarations suivantes, qui ont trait à la question indonésienne (II) :

208^e séance : Pologne, p. 2512.

213^e séance : Philippines, p. 2598 ; Etats-Unis, p. 2604.

214^e séance : Inde, p. 2624.

215^e séance : France, p. 2666 ; Pologne, p. 2656.

217^e séance : Syrie, p. 2714 ; Etats-Unis, p. 2709. Au sujet de la distinction entre une résolution ordonnant un cessez-le-feu et une résolution invitant les parties à cesser le feu, voir les déclarations suivantes, qui ont trait à la question palestinienne :

296^e séance : Royaume-Uni, p. 4 ; Etats-Unis, pp. 6-7.

297^e séance : Syrie, p. 9.

374^e séance : France, p. 37 ; Royaume-Uni, p. 38 ; Médiateur par intérim, p. 31. Au sujet de la distinction entre « cessation des hostilités » et « trêve » voir les déclarations suivantes, qui ont trait à la question palestinienne :

275^e séance : Etats-Unis, pp. 1-4.

277^e séance : Egypte, pp. 24-25 ; Etats-Unis, p. 31.

282^e séance : Etats-Unis, p. 7.

283^e séance : France, pp. 6-9.

317^e séance : Etats-Unis, pp. 38-39.

433^e séance : Médiateur par intérim, p. 6.

Au sujet de la distinction entre « trêve » et « armistice », voir les déclarations suivantes, qui ont trait à la question palestinienne :

374^e séance : Royaume-Uni, p. 10 ; Médiateur par intérim, pp. 8-9.

380^e séance : France, p. 23 ; URSS, pp. 15-16 ; Etats-Unis, p. 27 ; Médiateur par intérim, p. 9.

381^e séance : Canada, p. 25 ; Colombie, pp. 23-24 ; Liban, p. 28.

433^e séance : Médiateur par intérim, p. 6.

²⁰ Chapitre XII, cas n° 23, p. 516.

²¹ Voir cas nos 3, 4, 6, 9, 14.

²² Voir cas n° 5. En outre, on peut citer les déclarations ci-après, qui ont été présentées à propos de la question indonésienne (II) et portent sur le retrait des troupes en tant que mesure provisoire :

172^e séance : URSS, p. 1665.

173^e séance : Pays-Bas, p. 1705 ; Etats-Unis, p. 1704.

208^e séance : Inde, p. 2507.

209^e séance : Philippines, p. 2535 ; Etats-Unis, p. 2527.

210^e séance : Australie, pp. 2554-2555 ; Brésil, p. 2548.

211^e séance : Pologne, p. 2575.

393^e séance : Colombie, p. 20.

397^e séance : Indonésie, p. 13.

403^e séance : Norvège, p. 11.

²³ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

35^e séance : Royaume-Uni, pp. 184-185.

44^e séance : Australie, p. 314 ; France, p. 322 ; Pologne, p. 323.

46^e séance : Mexique, p. 363 ; France, p. 359.

47^e séance : Australie, pp. 375-376 ; Pologne, pp. 370-371.

en Espagne ne justifiait pas la constatation exigée par l'Article 39, mais que sa prolongation était de nature à menacer la paix et la sécurité internationales. La question s'est posée de savoir si une menace latente contre la paix et la sécurité internationales tombait sous le coup de l'Article 39 et si les termes des Articles 34 et 39 étaient applicables à la situation qui existe actuellement en Espagne.]

CAS N° 1, i

A la 34^e séance, tenue le 17 avril 1946, le représentant de la Pologne a présenté un projet de résolution qui contenait notamment les dispositions suivantes²⁴ :

« *Le Conseil de sécurité*

« *Déclare* que l'existence et les activités du régime de Franco en Espagne ont entraîné un désaccord entre nations et mis en danger la paix et la sécurité internationales ;

« *Invite*, conformément aux pouvoirs qui lui ont été conférés en vertu des Articles 39 et 41 de la Charte, tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies qui entretiennent des relations diplomatiques avec le Gouvernement de Franco, à rompre immédiatement ces relations. »

A la 35^e séance, tenue le 18 avril 1946, le représentant du Royaume-Uni a déclaré :

« La rupture des relations diplomatiques est l'une des premières mesures de coercition prescrites par le Chapitre VII de la Charte, qui n'est pas invoqué ici, et ne peut l'être que si le Conseil « constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression ».

« Je ne puis admettre que les accusations portées jusqu'à présent contre le Gouvernement espagnol aient permis de constater l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression... »

Après que le projet de résolution de la Pologne eut été présenté, la discussion a porté sur le mandat du Sous-Comité. Le représentant de l'Australie a proposé que le Sous-Comité procède à une enquête plus approfondie²⁵.

Au chapitre V intitulé « Autres mesures que peut prendre l'Organisation [indépendamment des mesures prévues au Chapitre VII] » de son rapport du 1^{er} juin 1946, le Sous-Comité chargé de la question espagnole a déclaré²⁶ :

« 30 ...

« a) Bien que l'activité du régime franquiste ne constitue pas, à l'heure actuelle, une menace contre la paix au sens de l'Article 39 de la Charte, et ne permette par conséquent pas au Conseil de sécurité d'ordonner ou d'autoriser les mesures de coercition prévues à l'Article 40 ou à l'Article 42, elle n'engendre pas moins une situation représentant une menace latente contre la paix et la sécurité internationales

²⁴ 34^e séance : p. 167. Pour la présentation de la question espagnole, voir chapitre VIII, p. 328.

²⁵ Pour l'examen du mandat du Sous-Comité, voir chapitre XI, cas n° 8, p. 461, et chapitre XII, cas n° 2, p. 486.

²⁶ S/75, Procès-verbaux off., 1^{re} année, 1^{re} série, Suppl. spécial, éd. révisée, p. 10. Pour la composition des rapports, voir le chapitre VIII : pour les déclarations relatives à l'Article 41, voir le cas n° 16, et pour les déclarations relatives à la juridiction interne, voir chapitre XII, cas n° 2.

et qui est, par conséquent, de nature à « menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales » au sens de l'Article 34 de la Charte. »

Pour ce qui est de la conclusion du Sous-Comité au sujet de l'Article 39 de la Charte, le sens à donner aux mots « menace contre la paix » a donné lieu à une divergence d'opinions tant au Sous-Comité qu'au Conseil.

Dans la quatrième partie sur « la juridiction du Conseil de sécurité et les mesures qu'il peut prendre en vertu du Chapitre VII de la Charte », le rapport du Sous-Comité contenait la déclaration suivante²⁷ :

« 20. Le sens juridique de l'Article 39 est que le Conseil, au moment de passer à l'action envisagée, doit prendre la mesure de la situation ; il entrerait clairement, en effet, dans les intentions des auteurs de la Charte que le Conseil n'ordonnât des mesures de coercition directes — dans lesquelles est comprise la guerre elle-même — que s'il a pu s'assurer de l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix, ou d'un acte d'agression.

« 21. Les Nations Unies ont donc, en vertu du Chapitre VII de la Charte, confié une arme fort tranchante au Conseil de sécurité à qui il appartient de veiller à ce que cette arme ne soit ni émoussée, ni utilisée d'une manière qui forcerait l'esprit de la Charte ou qui ne pourrait pas être appliquée dans tous les cas analoges.

« 22. De l'avis du Sous-Comité, le Conseil de sécurité ne peut pas procéder, sur la base des témoignages existants, à la constatation exigée par l'Article 39. Il ne s'est pas encore produit de rupture de la paix. Aucun acte d'agression n'a été prouvé. Aucune menace contre la paix n'a été établie. Il s'ensuit qu'aucune des catégories de mesures de coercition énoncées aux Articles 41 et 42 ne peut être à l'heure actuelle ordonnée par le Conseil de sécurité. »

Le représentant de la Pologne a cependant formulé une réserve sur ce rapport qui, selon lui, laissait entendre qu'un commencement de menace ne relevait pas des dispositions de l'Article 39. Il a fait alors la déclaration suivante²⁸ :

« Le représentant de la Pologne estime que les paragraphes 20 à 23 du rapport du Sous-Comité expriment de façon implicite une doctrine juridique sur les pouvoirs et les devoirs que l'Article 39 de la Charte confère au Conseil. Cette doctrine se reflète dans les conclusions exposées aux paragraphes 27 et 30, a, du rapport. Tout en acceptant l'analyse des faits et les recommandations émanant du Sous-Comité, il réserve son avis quant à la doctrine juridique en question.

« Les fonctions du Conseil de sécurité sont d'ordre préventif autant que répressif. Il est libre, dans le cadre des buts et des principes de l'Organisation, de déterminer si une situation constitue une menace contre la paix au sens de l'Article 39. La Charte n'exige pas que semblable situation, pour être reconnue comme une menace contre la paix, entraîne un danger immédiat de rupture de la paix ou d'acte d'agression dans les quelques jours, les quelques semaines ou

même les quelques mois à venir. Les dangers latents aussi bien que les dangers imminents peuvent être interprétés comme une menace contre la paix au sens de l'Article 39... A moins que le Conseil de sécurité ne s'occupe des menaces contre la paix dès le début, alors qu'elles sont encore virtuelles et faciles à écarter, les Nations Unies peuvent se trouver en face de situations qu'elles n'auront pas le pouvoir de dominer.

« L'énumération donnée à l'Article 41 de la Charte de mesures comme l'interruption des communications postales, télégraphiques et radiotélégraphiques, ainsi que la rupture des relations diplomatiques, montre clairement que les menaces virtuelles contre la paix tombent également sous le coup de l'Article 39. S'il n'était question à cet Article que des menaces imminentes contre la paix, les mesures autres que les sanctions économiques et militaires seraient dépourvues de sens.

« Pour ces raisons, le représentant polonais ne saurait s'associer à la déclaration selon laquelle l'activité du régime franquiste ne représente pas une menace contre la paix au sens de l'Article 39 de la Charte et que le Conseil n'a pas le pouvoir d'ordonner, dans ce cas, la rupture des relations diplomatiques. Il appuie les recommandations du Sous-Comité, mais sans préjudice des droits du Conseil de sécurité. »

Dans la discussion qui a suivi la présentation du rapport du Sous-Comité, le Président, parlant en sa qualité de représentant de la France, a exprimé l'avis que la réserve faite par le représentant de la Pologne reposait sur une interprétation erronée de la quatrième partie du rapport. Il a fait la déclaration suivante :

« Cette réserve que le représentant de la Pologne a faite sur le rapport du Sous-Comité suppose une interprétation particulière de la recommandation contenue dans le rapport, interprétation suivant laquelle le Conseil de sécurité n'aurait pas une compétence directe pour agir lorsque les menaces à la paix ne sont que virtuelles. Or, l'Article 39 de la Charte contient le mot « menace » ; par lui-même, ce mot me paraît impliquer nécessairement un état de choses virtuel, une simple possibilité ; tant qu'il n'y a pas acte d'agression, tant qu'il n'y a que menace, cette menace a forcément un caractère éventuel, latent, « potentiel ». Mais, dans le texte français de l'Article 34 de la Charte, figurent les mots : « si... cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix » ; le texte anglais comporte l'expression « mettre la paix en danger ». L'Article 34 de la Charte se rapporte également à une situation « menaçante ».

« Si l'on rapproche les deux Articles précités de la Charte, il me semble que le rapport a simplement voulu dire que, suivant que la menace est à plus ou moins longue échéance, suivant qu'elle paraît plus ou moins imminente, on doit se placer sur le terrain de l'Article 39 ou sur le terrain de l'Article 34. Si le rapport se fonde sur l'Article 34, c'est parce qu'on avait pu juger des faits et du caractère plus ou moins imminent de la menace ; mais cela ne signifie pas que l'Article 39 ne doive s'appliquer que lorsqu'une menace est déjà sur le point de se réaliser. Si l'on admettait une interprétation différente, je comprendrais les réserves faites par le représentant de la Pologne ; car cette interprétation risquerait d'aboutir au résultat suivant.

²⁷ S/75, *Procès-verbaux off.*, 1^{re} année, 1^{re} série, *Suppl. spécial*, éd. révisée, pp. 8-9.

²⁸ S/75, *Procès-verbaux off.*, 1^{re} année, 1^{re} série, *Suppl. spécial*, éd. révisée, pp. 11-12.

« Si nous nous reportons au passé, nous voyons que la situation créée par les régimes fasciste ou hitlérien n'aurait jamais pu, jusqu'au dernier moment, faire l'objet d'une décision fondée sur l'Article 39 de la Charte. Nous savons par expérience que, au dernier moment, il est trop tard pour agir.

« Je ne pense pas que cette interprétation soit celle que le rapport ait retenue. Le rapport signifie simplement que, suivant que la menace est plus ou moins sérieuse, on peut se placer sur le terrain de l'Article 39 ou sur celui de l'Article 34 ; et c'est après avoir jugé les faits que le rapport a choisi de se fonder sur l'Article 34. »

A la 46^e séance, tenue le 17 juin, il a déclaré :

« Il existe une menace qui n'a pas encore pris une forme réelle, qui ne s'est pas traduite par des actes d'agression, mais qui est une menace en puissance. »

Au cours de la discussion, les représentants de l'URSS et de la Pologne se sont élevés contre cette partie du rapport du Sous-Comité. A la 45^e séance, tenue le 13 juin, le représentant de l'URSS a fait la déclaration suivante :

« Tout en citant un grand nombre de données de fait qui confirment la menace que le régime de Franco représente pour la paix, le Sous-Comité n'a pas osé tirer les conclusions qui s'imposent après étude de l'ensemble de la documentation utilisée. Il est dit dans la proposition du Sous-Comité que la situation en Espagne ne constitue pas en ce moment de menace pour la paix et qu'elle ne répond pas à la définition de l'Article 39 de la Charte.

« Cette conclusion est inexacte. Elle provient d'une interprétation restrictive de l'Article 39. Le Sous-Comité a décidé que la situation en Espagne ne constitue qu'une menace virtuelle pour la paix. En introduisant la notion de menace virtuelle à la paix, le Sous-Comité s'est écarté du sens précis de l'Article 39. Cette conclusion peut servir de fondement à une doctrine inexacte et dangereuse, susceptible de réduire l'importance des Articles correspondants de la Charte, pour autant qu'il s'agisse du rôle que ces Articles attribuent au Conseil de sécurité. Il s'ensuit qu'une véritable menace contre la paix n'existerait que dans le cas où l'Espagne fasciste se livrerait effectivement à des opérations militaires. Mais dans ce cas, il ne s'agirait plus d'une menace à la paix, mais bien d'un acte d'agression. »

A la 47^e séance, tenue le 18 juin 1946, le représentant de la Pologne a déclaré :

« D'ailleurs, j'ai fait des réserves en signant le rapport. Ces réserves portent sur l'interprétation que le Sous-Comité a donnée à l'Article 39 de la Charte. Je voudrais revenir sur ce point.

« Le rapport du Sous-Comité, en effet, établit une distinction entre deux sortes de menaces contre la paix, la menace latente et la menace existante. Selon le rapport, l'Article 39 ne s'appliquerait uniquement qu'aux menaces existantes. J'avoue qu'il m'est impossible de comprendre cette distinction ; toute menace, en effet, est toujours latente, qu'elle doive se réaliser demain, après-demain ou dans cinq ans. C'est une question de temps. S'il n'y a pas menace latente, il y a acte d'agression.

« De plus, il me paraît impossible d'accepter cette interprétation restrictive de l'Article 39, tendant à exclure la menace latente du champ d'application de ce texte. Il s'ensuivrait que l'Organisation des Nations Unies tout entière, et principalement le Conseil de sécurité, qui est chargé de veiller au maintien de la paix, se révélerait complètement inefficace. Accepter cette interprétation restrictive, à savoir que l'Article 39 de la Charte ne vise pas les menaces virtuelles contre la paix, reviendrait à interdire au Conseil de sécurité d'agir dans une situation analogue à celle qui existait en Italie fasciste avant l'agression contre l'Ethiopie, ou en Allemagne nazie avant que les premières bombes ne tombassent sur les cités polonaises.

« Il me semble, en outre, que les sanctions prévues par l'Article 41 indiquent clairement que, lorsque l'Article 39 mentionne une menace contre la paix, cela signifie, non seulement une agression déjà réalisée ou une menace qui se réalisera dans plusieurs semaines ou mois, mais, de toute évidence, toute menace, même virtuelle. Autrement, des sanctions telles que l'interdiction des communications postales, ferroviaires et radiotélégraphiques et la rupture des relations diplomatiques seraient des mesures sans portée. Il est clair que, en présence d'une menace devant se transformer en agression, il n'y a plus place que pour des mesures militaires. Mais l'Article 41 prescrit précisément des sanctions moins graves, et je pense que nous devons tenir compte de ce fait dans notre interprétation de l'Article 39... »

En réponse aux remarques du représentant de la Pologne, le représentant de l'Australie a fait observer que les divergences de vues n'étaient pas dues à une différence d'interprétation juridique, mais une différence d'appréciation des faits :

« Je dirais que les divergences qui se sont manifestées cet après-midi ne portent pas du tout sur l'interprétation juridique. Le représentant de la Pologne a fait ressortir qu'une menace contre la paix peut exister longtemps avant que se produise véritablement une rupture de la paix. Nous ne sommes pas d'un avis contraire. Le Sous-Comité n'a jamais pensé autrement, et ceci a été suffisamment précisé par une déclaration du représentant de la France. Il peut y avoir des faits qui montrent qu'il existe une menace contre la paix et il est fort possible que la rupture effective de la paix ne se produise pas à ce moment. Tout dépend des circonstances et il faut procéder à une enquête pour établir les faits et les examiner.

« Dans le cas présent, le Sous-Comité chargé par le Conseil d'examiner les faits a constaté, d'après les documents qui lui étaient soumis, que la situation ne tombait pas sous le coup de l'Article 39 et qu'il n'existait pas de menace contre la paix. Ce n'est donc pas une question d'interprétation juridique ; il s'agit de témoignages probants, il s'agit de prouver des faits. On a, à l'origine, soutenu devant le Conseil de sécurité des assertions qui n'ont pas été confirmées par les faits. Il est possible qu'une autre fois on puisse produire des faits en vue d'affaiblir les présentes conclusions et de démontrer la nécessité d'en établir d'autres, mais nous n'en sommes pas encore là. »

A la 48^e séance, tenue le 24 juin 1946, le représentant de la Pologne a présenté le projet de résolution qu'il avait soumis à la 34^e séance, mais en y supprimant les pas-

sages relatifs aux Articles 39 et 41 de la Charte²⁹. Le représentant de l'Australie a fait observer que le projet de résolution de la Pologne visait à obliger le Conseil de sécurité à agir en vertu du Chapitre VII de la Charte et qu'il était en contradiction directe avec le rapport du Sous-Comité suivant lequel il n'existait pas de bases suffisantes pour agir comme on l'avait proposé, en vertu du Chapitre VII de la Charte.

A son avis, il ne s'agissait pas de savoir jusqu'où les gouvernements étaient prêts à aller, mais dans quelle mesure était prouvée l'existence de faits relevant de l'Article 39. Le représentant de la Chine a pris la parole dans le même sens. Les représentants de la France, du Mexique et de l'Union des Républiques socialistes soviétiques ont déclaré qu'ils appuyaient le projet de résolution. Le projet de résolution a été mis aux voix et rejeté par 7 voix, contre 4³⁰.

CAS N° 2³¹. — QUESTION DES INCIDENTS SURVENUS A LA FRONTIÈRE GRECQUE : A propos de l'amendement du Royaume-Uni au projet de résolution des Etats-Unis proposant la création d'une commission d'enquête et de bons offices : le paragraphe amendé a été voté et adopté le 29 juillet 1947 ; l'ensemble du projet de résolution a été rejeté le 29 juillet 1947

[*Note.* — A la suite d'un projet de résolution déposé le 27 juin 1947 pour mettre en œuvre une recommandation formulée par la majorité de la Commission d'enquête, la question s'est posée de savoir si le Conseil pourrait décider à l'avance que certaines actions constituent une menace à la paix. Un texte amendé, destiné à mettre en relief la nécessité de prendre définitivement position sur les actes commis, a été adopté, mais l'ensemble du projet de résolution a été rejeté.]

A la 147^e séance, tenue le 27 juin 1947, le Conseil de sécurité a été saisi du projet de résolution des Etats-Unis³² relatif à la création d'une commission d'enquête et de bons offices conformément aux recommandations faites par la majorité des membres de la commission d'enquête sur les incidents survenus à la frontière grecque³³. A la 162^e séance, tenue le 22 juillet, le représentant du Royaume-Uni a proposé d'amender le projet de résolution des Etats-Unis d'Amérique en y insérant le texte suivant extrait des recommandations de la Commission³⁴ :

« 2. ... En raison de la gravité de la situation actuelle, si dans l'avenir il s'avère que l'un des quatre Etats intéressés soutient les bandes armées qui se

²⁹ 48^e séance : p. 383.

³⁰ 48^e séance : p. 388.

³¹ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

147^e séance, Etats-Unis, pp. 1123-1124.

158^e séance : Colombie, pp. 1322-1323.

159^e séance : Pologne, p. 1353.

160^e séance : URSS, pp. 1377-1378.

161^e séance : Bulgarie, pp. 1396-1397.

164^e séance : Australie, pp. 1469-1470 ; Bulgarie, p. 1461 ; Chine, pp. 1464-1465 ; Colombie, p. 1467 ; France, pp. 1454-1456 ; Pologne, p. 1466 ; URSS, p. 1457 ; Etats-Unis d'Amérique, p. 1458.

³² S/391, 147^e séance : pp. 1124-1126. Voir chapitre VIII, p. 333.

³³ S/360/Rev.1, *Procès-verbaux off.*, 2^e année, *Suppl. spécial n° 2*, p. 154.

³⁴ S/429, *Procès-verbaux off.*, 2^e année, *Suppl. n° 15*, p. 145.

forment sur son territoire et traversent la frontière de l'un des autres Etats, ou s'il s'avère que cet Etat refuse, malgré les demandes de l'Etat voisin, de prendre sur son propre territoire les mesures nécessaires pour priver ces bandes de toute aide ou protection, le Conseil de sécurité considérera que cela constitue une menace à la paix dans le sens donné à cette expression par la Charte des Nations Unies. »

A la 164^e séance, tenue le 23 juillet, le représentant des Etats-Unis d'Amérique a accepté le texte de l'amendement du Royaume-Uni³⁵.

A la 159^e séance, tenue le 17 juillet, le représentant de la Pologne a rejeté « en tant que question de principe » la recommandation que la Commission avait faite à ce propos. Il a déclaré :

« Cette recommandation équivaut en fait à proposer une définition de la notion de « menace à la paix ».

« ... La Conférence de San-Francisco a décidé à dessein de n'accepter aucune définition d'une « menace à la paix » qui soit susceptible de lier le Conseil de sécurité à l'avenir... parce que l'on estimait qu'il était imprudent de lier le Conseil de sécurité par des définitions générales qui pourraient s'appliquer à un cas donné, mais qui seraient absolument hors de propos dans un autre. »

A la 164^e séance, le représentant de l'URSS s'est opposé à cette proposition qui, selon lui, était « contraire aux termes de la Charte des Nations Unies ». Il a déclaré :

« Le Conseil de sécurité ne peut qualifier de rupture de la paix une action qui n'a pas encore eu lieu. D'après la Charte, le Conseil de sécurité ne peut agir ainsi. »

Le représentant de la France a estimé que la proposition en question prêtait à certaines critiques :

« C'est que, par la formule ainsi proposée, le Conseil de sécurité se lie d'avance ; il décide d'avance que, si tels faits se produisent, il les considérera comme une menace contre la paix. Lorsque, dans le rapport, la Commission a fait cette recommandation, j'estime qu'elle était très normale. Son sens était que, si tels faits se présentaient un jour, la Commission recommanderait au Conseil de sécurité de les considérer comme une menace contre la paix. Si le Conseil de sécurité décide lui-même maintenant que, si tels faits se produisent, demain ou après-demain, il les considérera comme une menace contre la paix, je crains qu'il ne se lie lui-même et ne préjuge la décision qu'il serait amené à prendre si ces faits se produisaient réellement. »

Pour appuyer la proposition sous la forme où elle figure dans l'amendement du Royaume-Uni au projet de résolution, le représentant des Etats-Unis d'Amérique a fait la déclaration suivante :

« La proposition contenue dans la phrase que nous discutons est, en fait, une déclaration ; c'est une exhortation et un avertissement. Elle n'a pas force exécutoire. En effet, pour cela, il faudrait une décision du Conseil de sécurité ; tel est le sens de la rédaction adoptée. Le Conseil de sécurité doit constater l'existence des faits avant de reconnaître que la situation constitue une menace pour la paix. »

Le représentant de la Chine a affirmé que le Conseil n'outrepassait nullement ses droits en donnant des aver-

³⁵ 164^e séance : p. 1454.

tissements dans certaines circonstances. Il a ajouté à ce sujet :

« C'est ce que nous nous efforçons de faire ici actuellement. Après tout, le Conseil de sécurité est un organe politique ; comme tel, et en vertu de la responsabilité qui lui incombe de maintenir la paix dans toutes les parties du monde, il a le droit, en ce cas particulier, de prévenir les quatre pays intéressés, ou de leur rappeler que si l'un d'eux fait, ou si plusieurs d'entre eux font certaines choses, cela sera en violation des dispositions de la Charte, ce qui pourrait entraîner des conséquences assez graves. Tel est l'objet de ce paragraphe ; ce n'est nullement de faire la loi à l'Assemblée générale, ni de donner de la Charte une interprétation prématurée ; ce paragraphe constitue simplement un avertissement que donne le Conseil en vertu de ses responsabilités. »

A cette même séance, le représentant de l'Australie a déposé officiellement le texte suivant³⁶, que les représentants des Etats-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni ont accepté :

« Le fait de soutenir les bandes armées formées sur le territoire de l'un quelconque des quatre Etats intéressés et pénétrant sur le territoire d'un autre Etat, ou le refus par l'un quelconque des quatre gouvernements, malgré les demandes de l'Etat intéressé, de prendre les mesures nécessaires pour priver ces bandes de toute aide ou protection, sera évité par les Gouvernements de l'Albanie, de la Bulgarie, de la Grèce et de la Yougoslavie, comme constituant une menace à la paix au sens donné à cette expression par la Charte des Nations Unies. »

A l'appui de cet amendement, le représentant de l'Australie a déclaré :

« Il constitue simplement l'expression de notre opinion en ce moment : nous constatons que nous sommes actuellement dans une situation grave, et nous considérons l'un quelconque des actes mentionnés comme constituant une menace à la paix. Toutefois, ce texte ne lie aucunement le Conseil pour l'avenir, parce que le Conseil de sécurité, en examinant les rapports qui lui sont soumis, doit aboutir à des conclusions définitives avant de pouvoir envisager toute action ou toute nouvelle action, conformément au Chapitre VII de la Charte. »

A la 170^e séance, tenue le 29 juillet 1947, le paragraphe amendé du projet de résolution des Etats-Unis d'Amérique a été adopté par 9 voix pour, une voix contre et une abstention. A la même séance, l'ensemble du projet de résolution des Etats-Unis a été mis aux voix ; il y a eu 9 voix pour et 2 contre ; l'une d'elles étant celle d'un membre permanent, le projet n'a pas été adopté³⁷.

³⁶ 164^e séance : p. 1469, 1470.

³⁷ 170^e séance : pp. 1604, 1612.

³⁸ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

177^e séance : Australie, pp. 1807-1809 ; Colombie, pp. 1809-1810 ; Grèce, pp. 1817-1821 ; Président (Syrie), pp. 1821-1822 ; Yougoslavie, pp. 1822-1824.

180^e séance : Australie, pp. 1905-1906 ; Bulgarie, pp. 1912-1913 ; Etats-Unis d'Amérique, pp. 1908-1910.

183^e séance : URSS, pp. 1968, 1972-1973, 1976.

188^e séance : Australie, pp. 2076-2078 ; Albanie, pp. 2081-2084 ; Pologne, pp. 2085-2086 ; Bulgarie, pp. 2094-2096.

³⁹ S/389. Voir chapitre VIII, p. 334.

⁴⁰ S/451, *Procès-verbaux off.*, 2^e année, Suppl. n° 17, pp. 151-153.

⁴¹ S/360/Rev.1, *Procès-verbaux off.*, 2^e année, Suppl. spécial n° 2, vol. I-II.

CAS N° 3⁸⁸. — QUESTION DES INCIDENTS SURVENUS A LA FRONTIÈRE GRECQUE : A l'occasion des projets de résolutions que les représentants de l'Australie et des Etats-Unis d'Amérique ont présentés ; mis aux voix le 19 août 1947, ces projets n'ont pas été adoptés

[*Note.* — Au cours des débats sur la question des incidents survenus à la frontière grecque, la Grèce a demandé au Conseil de sécurité, le 31 juillet 1947, d'examiner cette question dans le cadre des Articles 39 et 40. Les représentants de l'Australie et des Etats-Unis d'Amérique ont présenté des projets de résolutions fondés sur les Articles 39 et 40. Ces deux projets de résolution n'ont pas été adoptés.]

Par lettre du 26 juin 1947³⁹, le représentant de la Grèce a indiqué brièvement la manière dont son gouvernement envisageait la situation et, tout en acceptant que le Conseil de sécurité adopte les recommandations de la Commission d'enquête, a exprimé l'avis que le Conseil devrait préparer « les voies pour prendre des mesures décisives au cas où ces recommandations s'avèreraient insuffisantes à elles seules ». La lettre se terminait ainsi :

« Les conditions décrites par la Grèce, dans sa plainte initiale, comme susceptibles de mettre la paix en danger, constituent, dans les circonstances présentes, une menace formelle et actuelle contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression. Si le Conseil en vient à estimer qu'il faut, pour imposer une décision que l'une des parties en cause allègue qu'il existe une menace de ce genre ou une rupture de la paix ou un acte d'agression, je demande que l'on considère la présente déclaration comme une accusation dans ce sens. »

Par lettre du 31 juillet 1947⁴⁰, le représentant de la Grèce a demandé au Conseil d'examiner cette communication.

A la 177^e séance, le 6 août 1947, le Conseil de sécurité a été saisi du rapport de la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque⁴¹ et de la lettre en date du 31 juillet 1947 par laquelle le représentant de la Grèce⁴² transmettait une lettre du Ministre des affaires étrangères de Grèce, en date du même jour, demandant :

« Que le Conseil de sécurité établisse d'abord l'existence indéniable d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, au sens de l'Article 39 de la Charte. L'existence de ce fait une fois établie, la Grèce demande que le Conseil de sécurité prenne immédiatement des mesures provisoires, conformément à l'Article 40 de la Charte, et demande aux parties de cesser leurs attaques et de satisfaire aux obligations qu'elles ont assumées aux termes de la Charte... »

Le représentant de l'Australie a présenté un projet de résolution⁴³ qui, complété par l'amendement que le représentant des Etats-Unis a proposé à la 188^e séance, était ainsi conçu⁴⁴ :

⁴² S/451, *Procès-verbaux off.*, 2^e année, Suppl. n° 17, pp. 151-153.

⁴³ S/471, 177^e séance : p. 1808.

⁴⁴ S/471/Add. 1, 188^e séance : pp. 2093-2094.

« *Le Conseil de sécurité,*

« *Ayant reçu et étudié* le rapport de la Commission d'enquête créée par la résolution du Conseil en date du 19 décembre 1946,

« 1. *Constate* que la situation existant aux frontières septentrionales de la Grèce constitue une menace contre la paix en vertu de l'Article 39 de la Charte des Nations Unies ;

« 2. *Invite* les parties intéressées, à savoir la Grèce, l'Albanie, la Yougoslavie et la Bulgarie, à cesser tous actes de provocation ;

« 3. *Décide*, conformément à l'Article 40 de la Charte, que la Grèce, d'une part, l'Albanie, la Yougoslavie et la Bulgarie d'autre part, doivent immédiatement entreprendre des négociations directes pour s'efforcer de supprimer la tension existant actuellement et pour assurer la reprise de relations diplomatiques normales et pacifiques ;

« 4. *Invite* les gouvernements intéressés à présenter, avant le 6 septembre 1947, un rapport sur les mesures prises pour donner effet à la présente résolution.

« Pour assurer l'exécution de la présente décision, il sera procédé à la désignation d'observateurs chargés de faire directement rapport au Conseil de sécurité. En attendant la désignation de ces observateurs par le Conseil et leur arrivée sur les lieux, le Groupe subsidiaire de la Commission d'enquête est chargé de faire rapport au Conseil sur la façon dont les parties intéressées se sont conformées à cette décision. »

Pour appuyer son projet de résolution, le représentant de l'Australie, lors de la 180^e séance, tenue le 12 août 1947, a fait la déclaration suivante :

« D'autres représentants ont déclaré ici, directement ou indirectement, que la paix est menacée, sans toutefois mentionner expressément l'Article 39, ce qui placerait le problème sur le terrain du Chapitre VII. »

Après avoir rappelé les déclarations des représentants qui estimaient que cette situation constituait une menace contre la paix, le représentant de l'Australie a ajouté :

« Rendons-nous à l'évidence : nous avons tous admis et déclaré que cette situation constitue une menace contre la paix. Nous acceptons cette manière de voir, et elle nous amène automatiquement sur le terrain du Chapitre VII, ce qui nous force à faire loyalement face à la situation.

« En nous appuyant sur les dispositions de l'Article 39, nous pourrions passer immédiatement aux recommandations. Mais nous ne le faisons pas ; nous posons la question sur le terrain de l'Article 40 en proposant certaines mesures provisoires. Quelles sont ces mesures provisoires ? Engager des négociations directes — engager des négociations directes est obligatoire aux termes de la Charte — et atténuer la tension existant actuellement afin d'assurer la reprise de relations diplomatiques normales et pacifiques. Cette obligation n'est pas particulièrement lourde. Elle ne constitue de blâme ni de condamnation pour personne. Nous demandons simplement aux parties de faire certaines choses qu'elles ont toutes déclaré être prêtes à faire. »

A la 177^e séance, tenue le 6 août, après une déclaration dans laquelle le représentant de la Grèce invitait le

Conseil de sécurité à adopter aussi rapidement que possible des mesures pratiques et efficaces contre les agresseurs balkaniques, le Président (Syrie) a déclaré :

« ... Je voudrais ajouter également que le Conseil de sécurité n'a pas encore décidé d'examiner cette question au titre du Chapitre VII. Nous appliquons en ce moment les dispositions du Chapitre VI. »

A la 180^e séance, tenue le 12 août, le représentant des Etats-Unis d'Amérique a proposé des amendements de détail à la résolution de la délégation de l'Australie et a déclaré qu'il appuyait le projet de résolution. Il a également présenté un projet de résolution qu'il retirerait si la résolution de l'Australie était adoptée. Le projet de résolution des Etats-Unis d'Amérique était ainsi conçu⁴⁵ :

« *Le Conseil de sécurité,*

« *Ayant examiné* le rapport de la Commission d'enquête constituée en vertu de la résolution du Conseil du 19 décembre 1946 ; ayant examiné les renseignements fournis par le Groupe subsidiaire de la Commission d'enquête, ainsi que les déclarations écrites ou orales faites devant le Conseil par l'Albanie, la Bulgarie, la Grèce et la Yougoslavie ;

« *Constate* que l'Albanie, la Bulgarie et la Yougoslavie ont accordé aide et soutien aux francs-tireurs qui combattent le Gouvernement hellénique, et que ces pays ont continué à le faire après la fin de la période sur laquelle porte le rapport de la Commission d'enquête ;

« *Décide* que l'aide et le soutien accordés aux francs-tireurs par l'Albanie, la Bulgarie et la Yougoslavie constituent une menace contre la paix aux termes du Chapitre VII de la Charte ;

« *Invite* l'Albanie, la Bulgarie et la Yougoslavie à cesser désormais d'accorder tout soutien ou toute aide, sous quelque forme que ce soit, aux francs-tireurs qui combattent le Gouvernement hellénique ;

« *Prescrit* au Groupe subsidiaire de faire rapport au Conseil de sécurité de l'exécution de cet ordre par l'Albanie, la Bulgarie et la Yougoslavie ;

« *Invite* l'Albanie, la Bulgarie et la Yougoslavie à collaborer avec la Grèce au règlement de leurs différends par des moyens pacifiques et à tenir le Conseil de sécurité au courant de la marche des négociations.

« Le Conseil de sécurité demeure saisi de la question et prendra toutes nouvelles mesures qui s'avèreraient par la suite nécessaires à l'exécution de son ordre et au règlement du différend. »

A la 183^e séance, tenue le 14 août, le représentant de l'URSS, s'opposant au projet de résolution de l'Australie, a rappelé que cette disposition prévoyait « la reprise de relations diplomatiques normales et pacifiques » et qu'« il semblerait, à première vue, qu'on pourrait se féliciter de cette proposition ». Il a ajouté :

« ... Mais cette disposition est subordonnée à une autre proposition qui fait également partie de la résolution de l'Australie et qui est inacceptable. Cette proposition prévoit que les relations diplomatiques doivent être rétablies conformément à l'Article 40 de la Charte des Nations Unies. Or, cet article n'est applicable que si le Conseil de sécurité a déjà pris une

⁴⁵ S/486, 180^e séance : pp. 1910-1911.

décision établissant que le différend ou la situation constitue une menace pour la paix internationale. »

Le représentant de l'URSS a déclaré en outre que le projet de résolution de l'Australie « ne différait presque en rien » du projet de résolution des Etats-Unis d'Amérique, auquel il s'était également opposé.

A la 188^e séance, tenue le 19 août 1947, le projet de résolution de l'Australie a été mis aux voix. Il y a eu 9 voix pour et 2 contre ; l'une des voix contre étant celle d'un membre permanent, le projet de résolution n'a pas été adopté⁴⁶. A la même séance, le projet de résolution des Etats-Unis a obtenu 9 voix contre 2 ; pour la même raison, ce projet n'a pas été adopté⁴⁷.

CAS N° 4⁴⁸. — LA QUESTION INDONÉSIENNE (II) : A propos de la décision du 1^{er} août 1947, invitant les parties à mettre fin aux hostilités et à régler leurs différends par des moyens pacifiques⁴⁹.

[Note. — Le Conseil a été saisi de cette question, en tant qu'elle constituait une rupture de la paix au sens de l'Article 39 de la Charte. Un membre du Conseil a soumis un projet de résolution qui invitait le Conseil à décider qu'il y avait rupture de la paix et demandait aux gouvernements de se conformer aux mesures provisoires prévues à l'Article 40. Certains membres ayant exprimé des doutes sur l'applicabilité de l'Article 39, toute mention d'un Article quelconque de la Charte a été supprimée dans le texte de la résolution qui a été adoptée. Lors de séances ultérieures, certains membres ont exposé leur avis sur la question de savoir si la résolution avait été ou non adoptée dans le cadre de l'Article 39 ou de l'Article 40.]

Par lettre en date du 30 juillet 1947, le représentant de l'Australie a appelé l'attention du Conseil « sur les hostilités qui se déroulent actuellement à Java et à Sumatra entre les forces armées des Pays-Bas et celles de la République d'Indonésie » et a déclaré que, de l'avis de son gouvernement, « ces hostilités constituaient une rupture de la paix aux termes de l'Article 39 »⁵⁰.

A la 171^e séance, tenue le 31 juillet 1947, le représentant de l'Australie a présenté le projet de résolution suivant⁵¹ :

⁴⁶ 188^e séance : p. 2094.

⁴⁷ 188^e séance : pp. 2098-2099.

⁴⁸ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

171^e séance : Australie, pp. 1622-1627 ; Chine, p. 1633 ; Inde, p. 1620 ; Pays-Bas, p. 1645.

172^e séance : Belgique, pp. 1653-1654 ; URSS, pp. 1659-1665 ; Royaume-Uni, pp. 1655-1656 ; Etats-Unis, pp. 1657-1659.

173^e séance : Australie, p. 1708 ; Brésil, pp. 1682-1683 ; France, pp. 1676-1678 ; Inde, pp. 1683-1684 ; URSS, pp. 1689-1692 ; Royaume-Uni, pp. 1674-1675.

184^e séance : Colombie, p. 1988.

185^e séance : Pologne, p. 2015.

192^e séance : Pays-Bas, p. 2144.

193^e séance : Etats-Unis, pp. 2175-2176.

195^e séance : Australie, pp. 2215-2217.

209^e séance : Pologne, p. 2222 ; Etats-Unis, p. 2526.

210^e séance : Australie, p. 2553.

215^e séance : Australie, p. 2667.

390^e séance : Australie, p. 6.

398^e séance : Belgique, p. 11 ; Etats-Unis, p. 3.

⁴⁹ Pour l'examen de l'argument relatif à la juridiction nationale, voir chapitre XII, cas n° 7.

⁵⁰ S/449, Procès-verbaux off., 2^e année, Suppl. n° 16, annexe 40, pp. 149-150.

⁵¹ S/454, 171^e séance : p. 1626.

« Le Conseil de sécurité,

« Constatant avec inquiétude que des hostilités sont en cours entre les forces armées des Pays-Bas et de la République d'Indonésie, et

« Ayant établi que ces hostilités constituent, aux termes de l'Article 39 de la Charte des Nations Unies, une rupture de la paix,

« Invite le Gouvernement des Pays-Bas et celui de la République d'Indonésie, en vertu de l'Article 40 de la Charte des Nations Unies, à se conformer aux mesures suivantes, ces raisons ne préjugant en rien les droits, les prétentions ou la position de l'une ou l'autre partie :

« a) Cesser immédiatement les hostilités, et

« b) Régler leurs différends par voie d'arbitrage, conformément à l'Article XVII de l'Accord de Linggadjadi, signé à Batavia le 25 mars 1947. »

En soumettant son projet de résolution, le représentant de l'Australie a déclaré :

« C'est avec un sens profond de ses responsabilités que le Gouvernement australien a attiré l'attention du Conseil sur la situation en Indonésie, en vertu de l'Article 39 de la Charte. Nous avions espéré que jamais ne se présenteraient des circonstances telles qu'elles nécessitent l'application du Chapitre VII, et nous n'avons invoqué celui-ci qu'à la suite d'efforts considérables, de consultations avec d'autres gouvernements, en particulier avec les Gouvernements du Royaume-Uni, des Etats-Unis et de l'Inde, afin de trouver une solution par la négociation et la médiation.

« Toutefois, bien que les parties en conflit soient tenues de rechercher une solution par la médiation et la négociation, conformément à l'Article 33, toutes les tentatives en vue de rapprocher les parties ont échoué, et tout nouveau retard paraît injustifié, en raison des pertes de vies humaines qui continuent à se produire...

« ...

« C'est la première fois qu'un cas a été soumis au Conseil en vertu du Chapitre VII. En vertu de l'Article 39 nous prétendons qu'une rupture de la paix a eu lieu. Il n'y a pas de précédent sur ce qui peut être considéré comme une rupture de la paix, mais nous croyons que l'expression veut dire « atteinte à la paix internationale » et s'applique à tous les cas où des hostilités ont éclaté, sans qu'il soit allégué que l'une des parties est l'agresseur ou qu'elle a commis un acte d'agression. »

Le représentant de l'Australie a ajouté que, puisqu'il était établi que des hostilités étaient en cours, le Conseil de sécurité n'avait pas à entreprendre une enquête au sujet des faits invoqués, conformément à l'Article 34. Il a souligné en outre que les hostilités n'étaient pas seulement une « opération de police », mais qu'elles constituaient « en fait une véritable guerre, c'est-à-dire, en droit international, un conflit armé entre deux Etats ».

Le représentant de la Chine a fait observer que le projet de résolution de l'Australie spécifiait qu'il ne préjugait en rien les droits, les prétentions ou la position de l'une ou l'autre partie et qu'il demandait au Conseil d'accomplir son devoir essentiel : à savoir d'arrêter les

combats en cours et de résoudre le différend par des moyens pacifiques.

Le représentant des Pays-Bas* a refusé d'admettre que le chapitre VII fût applicable à la situation. Il a déclaré à ce sujet :

« En admettant même, à titre d'hypothèse, que la Charte soit applicable aux événements qui se déroulent à Java et à Sumatra, ce que je conteste, je désirerais savoir en quoi ces événements constituent un danger pour la paix et la sécurité internationales ou, à fortiori, une rupture de la paix ou un acte d'agression au sens de la Charte. Dans quel territoire situé en dehors des Pays-Bas la paix est-elle compromise par ces événements ? »

A la 172^e séance, tenue le 1^{er} août, le représentant de la Belgique a exprimé l'avis que le Conseil ne serait pas fondé, d'après la Charte, à appliquer l'Article 40 sans avoir au préalable constaté l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, suivant les termes mêmes de l'Article 39.

Le représentant du Royaume-Uni a déclaré que ce n'était pas l'Article 39 qui devait s'appliquer à ce cas, mais les Articles 34 et 35, « non pas parce qu'il s'agit d'un différend entre les Pays-Bas et la République d'Indonésie, mais parce que la lutte qui se poursuit risque de provoquer des incidents de portée internationale ». A la 172^e séance, le représentant des Etats-Unis a soumis au projet de résolution de l'Australie un amendement qui n'invoquait aucun Article de la Charte⁵², et que le représentant de l'Australie a accepté. Après avoir rappelé le projet de résolution de l'Australie, le représentant des Etats-Unis a déclaré :

« Mais, en invoquant les Articles 39 et 40, cette résolution pose des problèmes d'ordre juridique très complexes et très sérieux. Le représentant des Pays-Bas a soulevé le problème de la souveraineté et celui de la compétence de ce conseil en la matière ; ces problèmes méritent, à mon avis, toute l'attention du Conseil. Ils sont, en effet, extrêmement importants. Mais il est un fait qui est important aussi : dans cette partie du monde, on se bat et des hommes sont tués. C'est à juste titre que le Conseil de sécurité s'intéresse à cela, quel que soit le concept de souveraineté en cause ou celui qui, en dernière analyse, sera reconnu par le Conseil. »

Le représentant de l'URSS a qualifié l'action des Pays-Bas de « rupture de la paix » et a déclaré que le Conseil, en vertu de sa responsabilité principale qui consiste à maintenir la paix internationale, était obligé de prendre les décisions appropriées pour rétablir la paix et « couper court à l'agression ». Il a proposé d'ajouter au projet de résolution australien amendé par les Etats-Unis, une disposition suivant laquelle le Conseil estimerait indispensable que les troupes des deux parties, Pays-Bas et République d'Indonésie, se replient immédiatement sur les positions qu'elles occupaient avant le début des opérations. Cette proposition a été rejetée à la 173^e séance, le 1^{er} août 1947⁵³.

A la même séance, le Conseil a adopté le projet de résolution australien modifié par les Etats-Unis, ainsi qu'un amendement de la Pologne⁵⁴.

Lors de séances ultérieures, au cours desquelles le Conseil a discuté la question indonésienne, plusieurs membres ont fait des déclarations sur la façon dont ils interprétaient les Articles de la Charte en vertu desquels la décision du 1^{er} août 1947 avait été prise.

A la 184^e séance, tenue le 14 août, le représentant de la Colombie a déclaré qu'à son avis le Conseil avait pris sa décision en se fondant sur l'Article 39.

A la 185^e séance, tenue le 15 août, le représentant de la Pologne a déclaré :

« En admettant que cette affaire relevait de l'Article 39 de la Charte, le Conseil de sécurité a reconnu que la situation constituait une rupture de la paix internationale et que le Conseil de sécurité était compétent pour traiter cette affaire. Bien que la résolution du 1^{er} août 1947 ne mentionne pas expressément l'Article 39, il est parfaitement clair que c'est aux termes de cet Article, et de cet Article seulement, que le Conseil doit s'occuper de cette affaire et que les mesures prévues dans la Charte ne peuvent être appliquées. »

A la 193^e séance, tenue le 22 août, le représentant des Etats-Unis d'Amérique a rappelé la résolution du 1^{er} août et fait la déclaration suivante :

« Mon gouvernement estime que c'est à juste titre et en pleine conformité de la Charte que le Conseil de sécurité a demandé aux parties de mettre fin aux hostilités. Nous considérons que la mesure prévue au paragraphe a) de la résolution adoptée le 1^{er} août 1947 par le Conseil constitue, pour ce qui est de la Charte, l'une des mesures provisoires visées à l'Article 40. A notre avis, le Conseil a eu raison de prendre une telle décision sans préjudice des prétentions des parties quant à la question de savoir si la République d'Indonésie est un Etat indépendant aux termes du droit international. »

A la 195^e séance, tenue le 26 août, le représentant de l'Australie a déclaré :

« Bien que, dans le texte de la résolution du 1^{er} août, nous n'ayons pas fait mention des Articles 39 et 40 de la Charte, il est parfaitement clair que le Chapitre VII de la Charte a servi de guide dans cette affaire, et il est parfaitement clair qu'on a agi conformément à l'Article 40, du fait que des mesures provisoires ou des décisions ont été prises.

« Dans son intervention de l'autre jour, le représentant des Etats-Unis a admis ce principe. Il a même déclaré que, si les parties ne mettaient pas à exécution cette décision du 1^{er} août 1947, le Conseil devrait alors décider quelles autres mesures s'imposaient ; et ces autres mesures ne pourraient être que coercitives...

« Il est donc parfaitement clair qu'il est bien de la compétence du Conseil de prendre maintenant de nouvelles mesures en vertu du Chapitre VII, d'où il suit automatiquement que cette affaire ne relève pas de la compétence nationale dont traite le paragraphe 7 de l'Article 2. »

Après la reprise des hostilités en Indonésie, le représentant des Etats-Unis, à la 398^e séance, tenue le 11 janvier 1949, a fait la déclaration suivante :

« A notre avis, l'action militaire entreprise par les Pays-Bas est contraire à l'Accord du *Renville* et aux résolutions du Conseil de sécurité en date du 1^{er} août

⁵² 172^e séance, p. 1658.

⁵³ 173^e séance, p. 1710.

⁵⁴ Pour le texte de la décision, voir chapitre VIII, p. 339.

1947 et du 1^{er} novembre 1947. Comme la délégation des Etats-Unis l'a souvent souligné, nous estimons que ces deux résolutions du Conseil de sécurité ont été adoptées en vertu de l'Article 40, Chapitre VII, de la Charte ; donc, aux termes de l'Article 25 de la Charte, le Gouvernement des Pays-Bas était et reste tenu de se conformer aux dispositions de ces résolutions. »

Contestant l'interprétation du représentant des Etats-Unis, le représentant de la Belgique a déclaré ce qui suit :

« Les résolutions des 1^{er} août et 1^{er} novembre 1947 ne font pas la moindre mention de l'Article 40 de la Charte des Nations Unies. Il est indubitable que, si les membres du Conseil de sécurité avaient eu l'intention de prendre la mesure grave consistant à faire application du Chapitre VII, ils auraient éprouvé le besoin de le dire et de justifier cette mesure.

« Lorsque les résolutions des 1^{er} août et 1^{er} novembre furent adoptées, la question de la compétence du Conseil de sécurité faisait l'objet des plus vifs débats ; il avait même été entendu qu'elle serait considérée comme entièrement réservée.

« L'interprétation qu'invoque la délégation des Etats-Unis ne saurait donc lier le Conseil de sécurité ; elle doit être considérée comme propre à son auteur. »

CAS N° 5⁵⁵. — LA QUESTION INDONÉSIENNE (II) : A propos des projets de résolutions présentés par les représentants de l'Australie et de l'URSS en vue du retrait des forces : mis aux voix le 31 octobre 1947, ces projets n'ont pas été approuvés

[*Note.* — Le 1^{er} août 1947, le Conseil de sécurité avait invité les parties à mettre immédiatement fin aux hostilités, mais les conflits armés s'étaient poursuivis. Au commencement d'octobre, la question s'est posée de savoir si l'on pouvait considérer que la demande de retrait des forces militaires sur les positions qu'elles occupaient avant le début des opérations, étant donné le précédent que pourrait constituer une telle mesure, pouvait être considérée comme constituant une mesure provisoire prise en vertu de l'Article 40, ou s'il incombait au Conseil de prendre une telle mesure pour faire appliquer la résolution antérieure.]

A la 207^e séance, tenue le 3 octobre 1947, le représentant de l'URSS a présenté un projet de résolution aux termes duquel le Conseil de sécurité considérerait qu'il était nécessaire que « les troupes des Pays-Bas et de la République d'Indonésie se retirent immédiatement sur les positions qu'elles occupaient avant le début des opérations militaires »⁵⁶.

A la 209^e séance, tenue le 9 octobre, le représentant des Etats-Unis d'Amérique a fait la déclaration suivante :

« La délégation des Etats-Unis présume que cette proposition est également fondée sur l'Article 40 de la Charte, c'est-à-dire qu'elle a été présentée en considération du fait que le Conseil de sécurité tient compte

de la non-exécution des mesures provisoires, à savoir les ordres de cesser les hostilités. Nous devons donc, dans cette affaire, examiner notre position, en tant qu'organe judiciaire ou tout au moins quasi judiciaire. Nous devons d'abord nous préoccuper des pouvoirs dont nous disposons pour adopter un projet de résolution tel que celui qui a été soumis.

« L'Article 40 contient la disposition suivante : « Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. » Immédiatement, la question suivante se pose : le Conseil de sécurité dispose-t-il de preuves suffisantes pour établir que la conclusion implicitement contenue dans cette proposition et les mesures prévues, si elles sont exécutées, préjugeraient les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées ? A moins d'en avoir acquis l'assurance, le Conseil n'a, à mon avis, aucun droit ni aucune raison d'adopter ce projet de résolution. La délégation des Etats-Unis estime que dans cette affaire, nous ne disposons pas de ces preuves ; nous n'avons acquis aucune assurance permettant de conclure à la nécessité du retrait des troupes des deux parties et nous n'avons trouvé aucun élément qui nous autorise à estimer que le retrait des troupes ne préjugerait en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. »

A la même séance, le représentant de l'URSS a répondu dans les termes suivants :

« ... L'argument avancé par le représentant des Etats-Unis est dénué de fondement, ne serait-ce que parce qu'il s'agit précisément de la façon dont on applique une mesure provisoire prise par le Conseil de sécurité, à savoir la décision relative à la cessation des hostilités.

« Nous savons que cette résolution n'est pas appliquée et que, par conséquent, le Conseil de sécurité se trouve devant le problème qui consiste à déterminer quelles sont les mesures ultérieures à prendre pour remédier à la situation. De la sorte, la décision que doit prendre maintenant le Conseil de sécurité n'est plus une simple mesure provisoire, mais une décision permettant de mettre à exécution la décision antérieure relative à la cessation des hostilités, décision qui, elle, peut en effet être considérée comme une mesure provisoire. Ainsi, la mention que le représentant des Etats-Unis a faite de l'Article 40 est hors de propos, car elle ne prouve rien ou, si elle prouve quelque chose, c'est précisément l'inverse de la thèse des Etats-Unis. Elle prouverait, en effet, que le Conseil de sécurité devrait prendre des mesures pour éviter que l'une des parties intéressées soit placée dans une situation défavorable par rapport à l'autre, au moment du règlement des questions qui résultent de la situation qui s'est créée en Indonésie. »

A la 210^e séance, tenue le 11 octobre 1947, le représentant de la Pologne a déclaré qu'il ne voyait pas « comment on pouvait s'opposer à la résolution tendant à faire revenir les forces armées sur les positions qu'elles occupaient avant le commencement des hostilités en se fondant sur une interprétation de l'Article 40 ». Il a soutenu que c'était « respecter l'esprit de l'Article 40 que prévoir des mesures de règlement pacifique qui seraient effectives sans préjuger les droits d'aucune des parties en cause », et que nul ne pouvait contester le fait que

⁵⁵ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

207^e séance : URSS, pp. 2488-2492.

208^e séance : Pologne, pp. 2509-2514.

209^e séance : URSS, pp. 2537-2543 ; Etats-Unis, p. 2527.

210^e séance : Australie, pp. 2552-2555 ; Pologne, pp. 2549-2552.

⁵⁶ 207^e séance : p. 2491. Voir chapitre VIII, p. 341.

l'occupation d'une grande partie du territoire de l'Indonésie préjugait, dans une grande mesure, les droits de la République indonésienne.

Le représentant de l'Australie a déclaré que sa délégation était en faveur du projet de résolution de l'URSS, qui était conforme à la disposition de la Charte suivant laquelle les mesures provisoires « ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées » ; mais, estimant que la proposition de l'URSS était impraticable, il a présenté à titre personnel un projet de résolution.

Le projet de résolution de l'Australie et celui de l'URSS ont été repoussés à la 217^e séance, le 31 octobre 1947.

CAS N° 6⁵⁷. — LA QUESTION INDONÉSIE (II) : A propos du projet de résolution présenté par le représentant de la Pologne au sujet de la non-exécution des mesures provisoires : mis aux voix et rejeté le 1^{er} novembre 1947

[*Note.* — Dans son rapport en date du 14 octobre 1947, la Commission consulaire a donné la preuve que la résolution du 1^{er} août 1947, relative au cessez-le-feu n'avait pas été pleinement exécutée⁵⁸. Un représentant a présenté un projet de résolution aux termes duquel le Conseil invoquait la disposition finale de l'Article 40 et laissait prévoir que des mesures de coercition seraient appliquées. Le Conseil a rejeté ce projet de résolution le 1^{er} novembre 1947. Le même jour, il a chargé la Commission de bons offices d'aider les parties à se mettre d'accord sur les dispositions qui permettraient d'appliquer la résolution concernant la cessation du feu. A cette occasion, et à une séance ultérieure, des membres ont fait observer que certaines des mesures prévues dans la résolution du 1^{er} novembre 1947 étaient des mesures provisoires.]

A la 215^e séance, tenue le 29 octobre 1947, le représentant de la Pologne a déclaré que le Conseil possédait « entièrement la preuve que le Gouvernement des Pays-Bas a pris des mesures contraires à ses recommandations » et qu'il était donc fondé à prendre des mesures plus énergiques. Il a ajouté :

« Conformément à la dernière partie de l'Article 40 de la Charte, la Commission de bons offices doit tenir dûment compte de ce mépris des recommandations du Conseil et le Gouvernement des Pays-Bas doit être dûment averti qu'il est en train de créer une situation qui rend nécessaire, en vertu des dispositions de la Charte, l'application de mesures de coercition prévues par les Articles 41 et 42. »

Le représentant de la Pologne a ensuite présenté un projet de résolution dont le dispositif était ainsi conçu⁵⁹ :

« *Le Conseil de sécurité*

« *Conclut* que les forces du Gouvernement des Pays-Bas n'ont pas observé les clauses des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité, le 1^{er} et le 26 août 1947 ;

« *Invite* le Gouvernement des Pays-Bas à retirer la totalité de ses forces armées et de son administration civile du territoire de la République d'Indonésie, charge la Commission consulaire à Batavia de contrôler l'exécution, par le Gouvernement des Pays-Bas et le Gouvernement de la République d'Indonésie, des clauses des résolutions du Conseil en date du 1^{er} et du 26 août 1947 ainsi que de la présente résolution, et de faire rapport au Conseil de sécurité ;

« *Invite* la Commission des bons offices du Conseil de sécurité à prendre en considération, aux termes de l'Article 40 de la Charte, le fait que le Gouvernement des Pays-Bas n'a pas exécuté les clauses des résolutions du Conseil de sécurité en date du 1^{er} et du 26 août 1947 ;

« *Attire* l'attention du Gouvernement des Pays-Bas sur le fait que le Conseil de sécurité tiendra compte, aux termes de l'Article 40 de la Charte, de la non-exécution de ces mesures provisoires, laquelle entraîne une situation qui, aux termes de la Charte, peut rendre nécessaire l'application de mesures coercitives. »

A la 219^e séance, tenue le 1^{er} novembre 1947, le Conseil a repoussé le projet de résolution de la Pologne.

A la même séance, le Conseil a adopté une résolution par laquelle il invitait les parties intéressées à se consulter sur les moyens de donner effet à la résolution concernant la cessation du feu et, en attendant qu'un accord soit conclu, à cesser toutes activités qui iraient à l'encontre de cette résolution ; il a informé les parties intéressées et la Commission de bons offices que la résolution du 1^{er} août signifiait que le recours à la force armée pour étendre le contrôle au territoire qui n'était pas occupé au 4 août 1947 était incompatible avec la résolution du 1^{er} août 1947⁶⁰.

Au sujet de cette résolution, le représentant des États-Unis d'Amérique a déclaré que la mesure envisagée n'avait qu'un caractère provisoire et ne constituait ni une mesure de caractère définitif, ni une constatation des faits, ni la preuve de la culpabilité de l'une des parties. Le but de la résolution était d'éclaircir la situation et de hâter l'exécution de la première mesure provisoire. Elle était destinée à combler « la lacune qui, dit-on, a causé l'échec de la première mesure provisoire »⁶¹.

A la 398^e séance, tenue le 11 janvier 1949, le représentant des États-Unis d'Amérique a fait observer, à propos de la reprise des hostilités en Indonésie, que l'action militaire entreprise par les Pays-Bas était contraire à la résolution du 1^{er} novembre 1947 qui, de l'avis des États-Unis, a été adoptée en vertu de l'Article 40, chapitre VII de la Charte⁶². A la même séance, le représentant de la Belgique* a contesté l'interprétation de la délégation des États-Unis ; il a déclaré que « la résolution ne faisait pas la moindre mention de l'Article 40 de la Charte des Nations Unies » ; l'interprétation qu'invoquait la délégation des États-Unis ne saurait donc lier le Conseil de sécurité et devait être considérée comme propre à son auteur⁶³.

⁵⁷ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

215^e séance : Pologne, pp. 2653, 2661.

217^e séance : États-Unis, pp. 2706-2710.

398^e séance : Belgique, pp. 10-11 ; États-Unis, pp. 2-10.

⁵⁸ Voir chapitre VIII, p. 341.

⁵⁹ S/589, 215^e séance : pp. 2661-2662.

⁶⁰ Pour le texte de la résolution, voir chapitre VIII, p. 341.

⁶¹ 217^e séance : p. 2707.

⁶² 398^e séance : p. 3.

⁶³ 398^e séance : p. 11. Voir également chapitre XII, cas n° 10.

CAS N° 7⁶⁴. — LA QUESTION INDONÉSIE (II) : A propos de la décision du 24 décembre 1948 invitant les parties à cesser les hostilités et à libérer les prisonniers politiques⁶⁵

[*Note.* — Après la reprise des hostilités en Indonésie, le Conseil a été saisi, les 22 et 23 décembre 1948, d'un projet de résolution⁶⁶ et d'amendements s'y rapportant ; il a rejeté certaines des dispositions proposées et en a adopté d'autres qui forment la décision du 24 décembre 1948. Des représentants se sont demandé si la situation qui régnait en Indonésie correspondait aux cas prévus à l'Article 39 de la Charte. Le Conseil a rejeté notamment les parties ci-après du projet de résolution commun des trois Puissances et de l'amendement présenté par l'Australie : le Conseil de sécurité, a) « considérant que la reprise des hostilités est contraire à la résolution adoptée par le Conseil à sa 171^e séance, tenue le 1^{er} août 1947 » ; b) « invite les parties à retirer immédiatement leurs forces armées en-deçà des zones démilitarisées établies aux termes de l'accord de trêve du 17 janvier 1948 » et c) « donne pour instructions à la Commission de bons offices d'établir qui est responsable de la reprise des hostilités. »]

Au cours de la discussion qui a précédé l'adoption de la résolution du 24 décembre 1948, le représentant des Pays-Bas* a mis en doute la compétence du Conseil à intervenir et a déclaré à la 388^e séance, le 22 décembre 1948 :

« Aux termes de la Charte, le Conseil de sécurité ne peut intervenir que lorsque la paix et la sécurité internationales sont menacées. Or, il est évident que les événements d'Indonésie, si regrettables qu'ils puissent paraître, ne constituent pas un danger de nature à compromettre le maintien de la paix et de la sécurité internationales, au sens où l'entendent les Articles 33 et 34 de la Charte, et encore moins une menace contre la paix ou une rupture de la paix ou un acte d'agression, dont il est question à l'Article 39. Il s'est produit en Indonésie non une rupture de la paix internationale, mais plutôt une rupture de la paix intérieure. Les ruptures de la paix intérieure, qu'on les qualifie de grève, de révolte, de révolution, de rébellion ou de tout autre nom pouvant s'appliquer à une situation donnée, sont et demeurent sous la responsabilité exclusive des Membres de l'Organisation sur le territoire desquels ces événements malheureux se déroulent.

« En l'absence de toute menace contre la paix, rupture de la paix ou de tout acte d'agression, conditions nécessaires à l'entrée en vigueur du Chapitre VII, le paragraphe 7 de l'Article 2 joue pleinement, sans qu'il soit tenu compte de la restriction contenue dans son dernier membre de phrase. »

A la 389^e séance, le représentant de l'Indonésie* a déclaré qu'au contraire la guerre avait éclaté en Indo-

nesie et qu'il ne s'agissait donc plus d'une menace contre la paix, mais bien d'une rupture de la paix.

Le représentant des Etats-Unis a rappelé que, de l'avis de son Gouvernement, la résolution du 1^{er} août 1947 invitant les parties à cesser les hostilités avait été adoptée à titre de mesure provisoire, conformément à l'Article 40. Il a déclaré : « Mon gouvernement estime que le Conseil de sécurité se trouve aujourd'hui en présence d'une situation pour le moins aussi grave que celle d'août 1947 et nous croyons que le Conseil devrait agir en conséquence ». Il a ajouté :

« Il est simple et évident que l'on a enfreint l'ordre du Conseil du 1^{er} août 1947. C'est une question que le Conseil de sécurité doit traiter immédiatement, sans attendre d'autres rapports de la Commission. Comme je l'ai déjà dit, il ne s'agit pas d'une situation qui laisse place au doute en ce qui concerne l'ouverture des hostilités. Il me semble que le Conseil est dans l'obligation, en vertu de la Charte, et au point où il en est de ses délibérations, d'ordonner immédiatement la cessation des hostilités en Indonésie et d'exiger des forces armées des deux parties qu'elles se retirent immédiatement de chaque côté des zones démilitarisées qui sont délimitées, de façon précise, par l'accord de trêve du 17 janvier 1948. Je suis dans l'obligation de réaffirmer l'opinion de mon gouvernement, c'est-à-dire que la résolution adoptée par le Conseil le 1^{er} août 1947 et ordonnant de cesser le feu continue à lier les deux parties et qu'elle a été violée par la récente action militaire ordonnée par les autorités néerlandaises en Indonésie. »

A la 391^e séance, le représentant de l'URSS a qualifié les actes des Pays-Bas « d'agression préparée d'avance et commise au mépris des principes et des décisions de l'Organisation des Nations Unies » et a ajouté qu'ils constituaient « une rupture de la paix et de la sécurité internationales ». Il a demandé que le Conseil condamne « l'agression lancée par le Gouvernement des Pays-Bas contre la République d'Indonésie ». En outre, la délégation de l'URSS a déclaré qu'il fallait mettre fin immédiatement aux opérations militaires et que le Conseil devait exiger du Gouvernement des Pays-Bas qu'à titre de mesure préliminaire en vue de régler le conflit, il ramène ses troupes sur les positions qu'elles occupaient avant la reprise des hostilités.

A la 392^e séance, le représentant du Royaume-Uni a estimé que « la situation qui règne en Indonésie est sûrement de celles qui, aux termes de la Charte, peuvent entraîner un désaccord entre nations et que, depuis un certain temps, elle présente des indices révélant cette tendance ». Il a déclaré qu'il appuierait le projet de résolution des trois Puissances et a ajouté :

« Mon Gouvernement ne s'engage en rien quant aux points de droit qui ont été avancés par les deux parties au sujet de la compétence du Conseil ou des clauses particulières de la Charte qui autorisent telle ou telle action... La question de l'Indonésie n'est pas la seule, parmi celles que le Conseil a eu à traiter, où les points de droit étaient douteux et à l'occasion de laquelle le rôle revenant aux Nations Unies pouvait donner lieu à plus d'un avis ; mais nous espérons que les deux parties à ce malheureux différend comprendront notre attitude dans l'esprit où je l'ai définie. Nous croyons que, si le Conseil adopte la résolution dont il est saisi, il évitera qu'on lui reproche, soit,

⁶⁴ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

388^e séance : Pays-Bas, pp. 2-31.

389^e séance : Indonésie, pp. 31-42 ; Etats-Unis, pp. 42-49.

390^e séance : Australie, pp. 5-14 ; Chine, pp. 1-5.

391^e séance : URSS, pp. 29-41.

392^e séance : Canada, p. 12 ; France, pp. 7-12 ; Royaume-Uni, pp. 3-7.

⁶⁵ Pour les déclarations relatives à la juridiction intérieure, voir chapitre XII, cas n° 11, p. 499.

⁶⁶ Voir chapitre VIII, p. 344.

comme le représentant de la Chine l'a suggéré, de se désintéresser d'une situation qui exige impérieusement une solution, soit d'excéder ses pouvoirs dans des questions qui font l'objet de la garantie solennelle de la clause concernant la compétence nationale qui figure dans la Charte. »

CAS N° 8. — LA QUESTION PALESTINIENNE : A propos de l'examen, par le Conseil, du rapport spécial de la Commission pour la Palestine sur le problème de la sécurité en Palestine (16 février 1948)

[*Note.* — A la 253^e séance, tenue le 24 février 1948, le Conseil de sécurité était saisi du rapport spécial de la Commission pour la Palestine, dans lequel elle faisait savoir qu'elle ne pourrait appliquer le plan de partage recommandé par l'Assemblée générale sans l'aide d'une force armée internationale. Au cours de la discussion qui a suivi, un membre a exprimé l'avis que toute tentative pour modifier par la force le règlement prévu par la résolution de l'Assemblée générale pourrait être interprétée comme constituant une menace contre la paix, mais qu'il ne fallait pas recourir à la force armée pour imposer un règlement politique. La question s'est également posée de savoir si l'on pouvait considérer que la situation de l'ordre public en Palestine était liée au maintien de la paix internationale⁶⁷.]

CAS N° 9⁶⁸. — LA QUESTION PALESTINIENNE : A propos de la décision du 22 mai 1948, invitant les parties à donner l'ordre de cesser le feu

[*Note.* — Par décision du 1^{er} avril 1948, le Conseil de sécurité a invité l'Agence juive pour la Palestine et le Haut Comité arabe à négocier en vue de conclure une trêve ; par décision du 7 avril 1948, il a invité ces organisations à prendre certaines mesures en vue de rétablir la paix et l'ordre ; par décision du 23 avril 1948, il a créé la Commission de trêve pour la Palestine.

A la 293^e séance, tenue le 17 mai 1948, le Conseil de sécurité a été saisi d'un projet de résolution par lequel il constaterait que la situation en Palestine constituait une menace contre la paix et ordonnerait la cessation des opérations militaires. La question s'est posée de savoir si la constatation exigée aux termes de l'Article 39 visait la paix internationale ou la paix en général, et si le Conseil était fondé à dire que la situation en Palestine constituait une menace à la paix internationale. On a également fait observer qu'il n'était pas opportun en

l'occurrence d'invoquer le Chapitre VII de la Charte et au lieu de continuer à recourir aux efforts de médiation, conformément au Chapitre VI. Le Conseil a refusé de constater l'existence d'une menace contre la paix, au sens de l'Article 39 ; en conséquence, il a modifié la partie du projet de résolution relative à la cessation des opérations militaires, en remplaçant notamment le verbe « ordonne » par « fait appel ». Le Conseil a approuvé le projet de résolution ainsi modifié.]

Aux 292^e et 293^e séances, tenues les 15 et 17 mai 1948, le Conseil de sécurité a été saisi de communications relatives à l'évolution de la situation après l'expiration du mandat en Palestine⁶⁹. A la 292^e séance, le représentant de l'Agence juive pour la Palestine* a invité le Conseil à constater l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix et d'actes d'agression, et à inviter les Etats arabes à s'abstenir de tout acte d'agression, sous peine de se voir appliquer les mesures prévues au Chapitre VII de la Charte. Le représentant du Haut Comité arabe* a contesté le droit de l'Agence juive de qualifier d'agression l'entrée en Palestine de forces arabes que le Haut Comité arabe avait invitées à l'aider à maintenir l'ordre public. Depuis que le mandat a pris fin, la Palestine est devenue une nation indépendante et les Juifs constituent une minorité rebelle.

A la 293^e séance, le représentant des Etats-Unis d'Amérique a déclaré que le Conseil disposait de renseignements suffisants pour constater que la situation en Palestine constituait une menace contre la paix et une rupture de la paix, au sens de l'Article 39. En conséquence, il a présenté le projet de résolution suivant⁷⁰ :

« Le Conseil de sécurité,

« *Tenant compte* du fait que des résolutions antérieures du Conseil de sécurité relatives à la Palestine n'ont pas été observées et que des opérations militaires ont lieu en Palestine,

« *Constata* que la situation en Palestine constitue une menace contre la paix et une rupture de la paix au sens de l'Article 39 de la Charte ;

« *Ordonne* à tous gouvernements et autorités de mettre fin et de renoncer à toute action militaire hostile et de donner, à cette fin, à leurs forces militaires et paramilitaires l'ordre de cesser le feu et d'arrêter toute opération, cet ordre devenant exécutoire dans les trente-six heures qui suivront l'adoption de la présente résolution ;

« *Prescrit* à la Commission de trêve établie en vertu de la résolution du 23 avril 1948 du Conseil de sécurité [*document S/727*] de faire rapport au Conseil de sécurité quant à l'observation des ordres ci-dessus. »

En présentant son projet de résolution, le représentant des Etats-Unis a expliqué que l'ordre adressé aux parties intéressées devrait être donné au titre des mesures provisoires prévues à l'Article 40. Il a jugé cependant que le Conseil devrait avoir des renseignements complémentaires avant de prendre une décision et il a présenté à cet effet un questionnaire destiné à toutes les parties intéressées. Par la suite, il a expliqué que le but de ce questionnaire n'était pas de différer les mesures que le Conseil pourrait prendre jusqu'à ce que les réponses soient parvenues.

⁶⁷ La discussion étant liée au problème plus général de la responsabilité du Conseil en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales, cette question est traitée au chapitre XII, cas n° 23, à propos des débats relatifs à l'Article 24.

⁶⁸ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

292^e séance : Haut Comité arabe, pp. 7-9 ; Agence juive pour la Palestine, pp. 4-7.

293^e séance : Colombie, p. 9 ; URSS, p. 8 ; Etats-Unis, p. 2.

294^e séance : Syrie, p. 9 ; RSS d'Ukraine, pp. 2-3, 13-14.

295^e séance : Colombie, pp. 24-26 ; URSS, pp. 39-41.

296^e séance : Belgique, pp. 11-12 ; Chine, p. 22 ; Royaume-Uni, pp. 2-5 ; Etats-Unis, pp. 7-9.

297^e séance : Syrie, pp. 8-9 ; RSS d'Ukraine, pp. 5-8.

298^e séance : Argentine, pp. 31-32 ; Canada, pp. 14-15 ; Colombie, p. 30 ; France, pp. 17-19 ; Syrie, pp. 20-22.

299^e séance : URSS, p. 7.

302^e séance : Syrie, p. 48 ; Etats-Unis, pp. 43-44.

306^e séance : Etats-Unis, pp. 14-15.

⁶⁹ Voir chapitre VIII, p. 352.

⁷⁰ S/749, 293^e séance : p. 2.

Au cours de la discussion sur le texte du questionnaire, qui a eu lieu aux 293^e, 294^e et 295^e séances, les représentants de la Colombie, de la RSS d'Ukraine et de l'URSS ont déclaré que ce questionnaire n'était pas nécessaire et que les renseignements dont le Conseil disposait lui permettaient de prendre immédiatement des mesures afin de remédier à la situation alarmante qui existait en Palestine.

Le représentant de la Syrie a déclaré que ces questions avaient pour but de préciser la situation et la position des parties respectives. C'est pourquoi il fallait que le Conseil reçoive ces réponses avant de prendre une décision quelconque.

A la 295^e séance, tenue le 18 mai, le Conseil de sécurité a adopté le questionnaire sous une forme amendée⁷¹. Un exemplaire en a été adressé aux Gouvernements de l'Égypte, de l'Irak, du Liban, de l'Arabie saoudite, de la Syrie, de la Transjordanie et du Yémen, ainsi qu'au Haut Comité arabe et aux autorités juives en Palestine. Le Conseil a décidé que les réponses à ce questionnaire devraient lui parvenir dans un délai de quarante-huit heures, à compter du 19 mai 1948, à midi, heure de New-York.

La discussion du projet de résolution des États-Unis s'est poursuivie de la 286^e à la 299^e séance, puis à la 301^e et à la 302^e séance, entre le 19 et le 22 mai.

A la 296^e séance, tenue le 19 mai, le représentant du Royaume-Uni a demandé s'il était judicieux et opportun, au stade actuel, d'invoquer l'Article 39 de la Charte. Il a déclaré à ce sujet :

« Je peux me tromper, mais je crois que, dans les autres passages de la Charte où il est question de paix et de sécurité, ces mots sont accompagnés de l'adjectif « internationales », mot qui ne figure pas à la première partie de l'Article 39. Il est incontestable que cet adjectif figure dans le texte des Articles 33, 34 et 37. A mon avis, il se peut que l'omission du mot « internationale » dans la première partie de l'Article 39 soit due à une inadvertance. Le fait que ce même Article 39 mentionne plus loin les mesures à prendre pour « maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales » tend à me rassurer dans cette opinion. S'il en est ainsi, il incombe au Conseil de sécurité, aux termes de ces Articles, de constater qu'il existe une menace contre la paix ou une rupture de la paix et de la sécurité internationales. »

Il a ajouté que, comme le statut juridique de la Palestine depuis la fin du mandat était incertain, son gouvernement se demandait s'il existait une menace contre la paix internationale ou une rupture de la paix internationale. En deuxième lieu, le fait d'invoquer l'Article 39 soulevait la question de savoir s'il y a eu « un acte d'agression », et obligerait à rechercher une définition de l'agresseur qui conduirait à « d'interminables et inutiles arguties ». En troisième lieu, une telle attitude engagerait le Conseil de sécurité sur le Chapitre VII, et pourrait l'obliger à prendre des mesures comportant l'emploi de forces dont il ne disposait pas encore. En conséquence, le représentant du Royaume-Uni a présenté un projet d'amendement tendant : a) à commencer le préambule par le nouveau paragraphe suivant : « *Considérant* le changement qui est intervenu dans le

statut juridique de la Palestine à la suite de la fin du Mandat et la nécessité qu'il y a de définir ledit statut avec plus de précision » ; b) à supprimer la mention qui était faite de l'Article 39 ; et c) à remplacer les mots « Ordonne à tous gouvernements et autorités... » par « Fait appel à toutes les parties intéressées en Palestine... »⁷².

Le représentant des États-Unis a réfuté l'interprétation du représentant du Royaume-Uni et s'est opposé à l'amendement proposé. A propos de la remarque selon laquelle l'omission de l'adjectif « internationale » dans la première partie de l'Article 39 était due sans doute à une inadvertance, il a déclaré :

« ... Comment peut-il en être ainsi puisque le mot « internationale » a été remplacé par un mot très significatif, « une ». Les mots « une menace contre la paix, une rupture » ont plus de portée que « internationale » et s'appliquent à toutes les autres sortes de menaces contre la paix, de rupture de la paix ou d'actes d'agression. Je soutiens que ce mot a été inséré après mûre réflexion et en toute connaissance de cause, pour permettre au Conseil de sécurité, s'il découvre « une menace contre la paix », de procéder à une enquête sur les mesures à prendre pour remédier à la situation ou pour empêcher qu'elle ne s'aggrave et ne dégénère en une rupture de la paix internationale ; en effet, l'Article stipule ensuite ce qui suit : « et fait des recommandations... » ; nous rencontrons ensuite un mot extrêmement important, à savoir la conjonction alternative « ou » ; le texte dit en effet : « ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. »

Le représentant des États-Unis a ajouté que l'application de l'Article 39 n'obligeait pas à rechercher qui était l'agresseur :

« Nous n'avons pas à déterminer... qui est l'agresseur, à qui incombe la faute, si les deux parties sont coupables ou encore laquelle des deux est la plus coupable. Mais, en notre qualité de gardiens de la paix du monde, il nous incombe au premier chef de constater aux termes de l'Article 39, s'il existe ou non une menace contre la paix. »

Le représentant des États-Unis a fait observer que si le Conseil adoptait l'amendement du Royaume-Uni, la question ne relèverait plus du Chapitre VII, mais du Chapitre VI. Il ne pouvait accepter une telle procédure, étant donné que le Conseil a essayé à plusieurs reprises de prendre des mesures en invoquant le seul Chapitre VI et qu'il n'a pas obtenu les résultats escomptés. Après avoir rappelé les résolutions du 5 mars, du 1^{er} avril, du 17 avril et du 23 avril 1948, qui invitaient sans succès les parties à mettre fin aux hostilités en Palestine, il a souligné que le Conseil s'était acquitté de sa fonction qui consiste à faire les recommandations prévues au Chapitre VI de la Charte et qu'il se trouvait maintenant en présence d'un projet de résolution tendant à ce que la question relève du Chapitre VII, afin de résoudre une situation internationale qui exige que des mesures soient prises si l'on veut empêcher que le conflit ne se généralise.

Les représentants de la Belgique, de la Chine, du Canada et de l'Argentine ont appuyé l'amendement du Royaume-Uni et ont déclaré que le Conseil de sécurité

⁷¹ S/753, *Procès-verbaux off.*, 3^e année, *Suppl. de mai 1948*, pp. 90-91.

⁷² S/755, 296^e séance : p. 6.

devait poursuivre ses efforts de négociation et de médiation. Ils se sont opposés à ce que le Conseil invoque le Chapitre VII de la Charte et ont fait observer qu'étant donné l'incertitude du statut juridique de la Palestine, il était difficile de déterminer si la paix internationale était en jeu et qu'il était peu sage d'entreprendre des mesures de coercition sans avoir obtenu l'accord des membres permanents du Conseil et sans disposer des moyens adéquats pour les faire appliquer.

A la 297^e séance, tenue le 20 mai, le représentant de la RSS d'Ukraine a déclaré qu'il ne faisait aucun doute que la situation en Palestine constituait une menace contre la paix et une rupture de la paix internationale. En effet, plusieurs Etats avaient envoyé des forces armées en Palestine. D'autre part, l'Etat d'Israël, qui a été reconnu par un certain nombre de gouvernements, avait décidé de se défendre avec ses propres forces armées. Il a ajouté que l'interprétation que le représentant du Royaume-Uni avait donnée de l'Article 39 était arbitraire.

Le représentant de la Syrie a appuyé l'interprétation du représentant du Royaume-Uni. A son avis, le mot « any » à l'Article 39 qualifiait la menace ou la rupture, et non la paix elle-même. « Une » menace à la paix ou « une » rupture de la paix ne signifie pas qu'il s'agit d'« une paix quelconque ». Il était donc évident que, même si le mot « internationale » avait été omis dans la première partie de l'Article 39, cette disposition se rapportait bien à la paix internationale et l'Article 39 n'était pas applicable à la situation en Palestine. Le représentant de la Syrie a déclaré ensuite :

« ... il faudrait examiner le statut international de la Palestine pour établir si la paix internationale est ou n'est pas troublée. Elle serait troublée, par exemple, par un différend mettant aux prises à propos d'une certaine situation deux Etats ou davantage, mais tel n'est pas le cas en Palestine... »

Le représentant de la Syrie s'est également opposé à l'emploi du verbe « ordonne » qui figurait dans le projet de résolution des Etats-Unis et a suggéré qu'un verbe comme « invite » ou « recommande » serait plus conforme à la terminologie de la Charte :

« Aux termes de la Charte, le Conseil de sécurité « fait des recommandations » ou « invite ». Les auteurs de la Charte ont certainement tenu compte du fait qu'on ne saurait donner des ordres aux Etats sans porter atteinte à leur souveraineté. »

A la 298^e séance, tenue le même jour, le Président, prenant la parole en sa qualité de représentant de la France, a déclaré qu'à son avis la question relevait de l'Article 39 pour les raisons suivantes : a) les hostilités en Palestine ont pris le caractère d'une menace contre la paix à partir du jour où des armées régulières de plusieurs pays ont franchi leurs frontières et ont pénétré dans un territoire qui n'était pas le leur, quel que soit le statut juridique de ce territoire ; b) le Conseil de sécurité, d'après l'Article 39, n'a pas le droit de refuser de constater l'existence d'une menace contre la paix alors qu'elle existe certainement et il n'y a pas contradiction entre le fait de reconnaître qu'il y a menace contre la paix et celui de poursuivre les efforts de négociation et de médiation ; c) le projet de résolution des Etats-Unis ne parle pas d'agression et évite ainsi des discussions très difficiles et très douteuses auxquelles une définition

de l'agresseur pourrait donner lieu. Le représentant de la France a également déclaré que poursuivre les efforts afin d'obtenir un règlement pacifique conformément au Chapitre VI, comme l'avait proposé la délégation du Royaume-Uni, n'était pas incompatible avec la constatation d'une menace contre la paix telle que l'envisageait le projet de résolution des Etats-Unis dans le cadre du Chapitre VII. A son avis, l'adoption de ce projet de résolution augmenterait l'efficacité des instruments dont disposent le Conseil, le Médiateur et la Commission de trêve, qui seraient ainsi « mieux armés pour obtenir l'attention des parties en présence ».

A la 299^e séance, tenue le 20 mai, le représentant de l'URSS a déclaré que le Conseil de sécurité devrait constater que les hostilités en Palestine qui mettent en cause huit Etats constituaient une menace contre la paix internationale. Il était impossible de prétendre que ces opérations militaires, en raison de leur portée limitée, ne constituaient pas une menace grave, étant donné que, par le passé, des incidents minimes ont entraîné des conflits généralisés.

A la 302^e séance, tenue le 22 mai, le représentant des Etats-Unis a présenté de nouveaux éléments de preuve pour établir qu'il existait en Palestine une menace contre la paix et une rupture de la paix. Après avoir rappelé que les Etats de la Ligue arabe avaient proclamé le blocus des eaux territoriales de la Palestine, il a déclaré :

« Nul ne saurait affirmer que les navires étrangers au large de la Palestine sont soumis à l'exercice des droits de belligérance et prétendre, en même temps, qu'il n'y a pas menace contre la paix ou rupture de la paix, au sens de l'Article 39 de la Charte. »

A la même séance, le représentant de la Syrie a précisé de la manière suivante la position des Etats de la Ligue arabe :

« Nous n'avons jamais reconnu qu'il y avait menace contre la paix. Nous avons expliqué clairement que nous nous trouvons en Palestine à la demande de la majorité de la population de ce pays qui ne possède pas de statut international lui permettant d'être considéré comme un autre Etat arabe, de sorte que le fait d'y pénétrer ne peut constituer un acte d'agression ou une menace contre la paix. »

Le premier paragraphe du préambule de l'amendement du Royaume-Uni, qui demandait de plus amples précisions sur le statut juridique de la Palestine, a obtenu 6 voix pour, zéro voix contre et 5 abstentions, et n'a donc pas été adopté⁷³.

Le premier paragraphe du dispositif du projet de résolution des Etats-Unis d'Amérique qui invoquait l'Article 39 a obtenu 5 voix pour, zéro contre et 6 abstentions, et n'a donc pas été adopté⁷⁴.

Le représentant des Etats-Unis d'Amérique a alors accepté l'amendement proposé par le Royaume-Uni au deuxième paragraphe du dispositif, qui remplaçait le verbe « ordonne » par le verbe « fait appel ». Le représentant du Royaume-Uni, à son tour, a accepté la proposition du représentant des Etats-Unis tendant à remplacer la phrase : « Fait appel à toutes parties intéressées en Palestine pour qu'elles s'abstiennent d'actes d'hostilité armée » par la phrase : « Fait appel à tous gouvernements et autorités pour qu'ils s'abstiennent de tous

⁷³ 302^e séance : p. 40.

⁷⁴ 302^e séance : p. 54.

actes d'hostilité armée en Palestine ». Les représentants des Etats-Unis et du Royaume-Uni ont également accepté un amendement oral du représentant de la Chine, tendant à insérer après le mot « autorités » le membre de phrase « sans préjudice des droits, revendications et situation des parties intéressées »⁷⁵.

L'amendement du Royaume-Uni, amendé par les représentants des Etats-Unis et de la Chine, a été adopté par 10 voix pour, zéro contre, et une abstention. Le texte en était le suivant⁷⁶ :

« Invite tous gouvernements et autorités, sans préjudice des droits, revendications et position des parties intéressées, pour qu'ils s'abstiennent de tous actes d'hostilité armée en Palestine et qu'ils donnent, à cette fin, l'ordre de cesser le feu à leurs forces militaires et paramilitaires, cet ordre devenant exécutoire dans les trente-six heures à compter du 22 mai 1948, à minuit, heure de New-York. »

A une séance ultérieure, le représentant des Etats-Unis, rappelant cette résolution, a précisé que s'il avait accepté l'amendement du Royaume-Uni qui invoquait le Chapitre VI, c'était dans l'espoir de parvenir à un cessez-le-feu⁷⁷.

CAS N° 10⁷⁸. — LA QUESTION PALESTINIENNE : A propos de la décision du 29 mai 1948, invitant les deux parties à ordonner, pour une durée de quatre semaines, la cessation de tous actes d'hostilité

[*Note.* — A la 306^e séance, tenue le 27 mai 1948, le Conseil a été saisi de deux projets de résolution : l'un demandant au Conseil de faire une constatation conformément à l'Article 39 et d'ordonner la cessation des opérations militaires, l'autre demandant au Conseil de faire un dernier effort pour mettre fin aux hostilités sans recourir au Chapitre VII. D'autres observations ont été formulées sur la question de savoir si la situation en Palestine relevait de l'Article 39. Le Conseil a refusé de faire une constatation conformément à l'Article 39, mais a fait appel aux gouvernements et aux autorités intéressées pour qu'elles mettent fin aux actes de force pendant une période de quatre semaines et qu'elles observent certaines mesures de suspension d'armes.]

A la 306^e séance, tenue le 27 mai, le représentant de l'URSS a présenté le projet de résolution suivant, qui a été ultérieurement révisé⁷⁹ :

⁷⁵ 302^e séance : pp. 54-55, 58.

⁷⁶ 302^e séance : p. 59. Pour le texte complet de la résolution, voir chapitre VIII, p. 352.

⁷⁷ 306^e séance : pp. 14-15.

⁷⁸ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

306^e séance : URSS, pp. 17-18 ; Royaume-Uni, pp. 28-29.

307^e séance : Chine, pp. 1-2 ; Agence juive pour la Palestine, pp. 11-13 ; RSS d'Ukraine, pp. 16-17 ; Canada, p. 17 ; Etats-Unis, pp. 19-22.

308^e séance : Colombie, pp. 26-27 ; France, pp. 40-41 ; Etats-Unis, p. 43.

309^e séance : URSS, pp. 8-9 ; Royaume-Uni, pp. 11-13 ; Belgique, p. 13.

310^e séance : Syrie, pp. 24-25 ; Colombie, pp. 32-33 ; France, pp. 33-34.

⁷⁹ S/794/Rev.2, 306^e séance : pp. 17-18.

309^e séance : p. 9 ; *Procès-verbaux off.*, 3^e année, Suppl. de mai 1948, pp. 101-102. Voir chapitre VIII, p. 353.

« Considérant qu'il n'a pas été donné effet à la résolution du Conseil de sécurité en date du 22 mai relative à la cessation des opérations militaires en Palestine, en raison du refus des Etats arabes de se conformer à cette décision,

« Considérant que, pour cette raison, les opérations militaires en Palestine ne cessent de s'intensifier, que le nombre des victimes s'accroît toujours,

« Considérant que, en conséquence, la situation en Palestine constitue une menace contre la paix et la sécurité au sens de l'Article 39 de la Charte des Nations Unies,

« Le Conseil de sécurité

« Ordonne aux gouvernements des Etats impliqués dans la lutte se déroulant en Palestine de faire cesser les opérations militaires dans les trente-six heures qui suivront l'adoption de la présente résolution par le Conseil. »

A la même séance, le représentant du Royaume-Uni a présenté un projet de résolution demandant, comme mesure préliminaire à toute médiation, la cessation des hostilités pour une durée de quatre semaines⁸⁰. Le dernier paragraphe en était ainsi conçu :

« Décide que si la présente résolution est repoussée par l'une ou l'autre des parties ou par les deux parties, il sera procédé à un nouvel examen de la situation actuelle en Palestine, en vue de prendre les mesures prévues au Chapitre VII de la Charte. »

En présentant son projet de résolution, le représentant du Royaume-Uni a déclaré :

« Mon gouvernement, devant l'échec des recommandations faites aux termes du Chapitre VI de la Charte, reconnaît que, si les propositions que je suis sur le point de soumettre au Conseil ne se montrent pas efficaces, il sera nécessaire d'invoquer les dispositions du chapitre VII. »

A une séance ultérieure, il a expliqué que si le projet de résolution menaçait de recourir au Chapitre VII, c'était pour « exercer une pression en faveur de la paix et assurer un dernier répit qui nous permettrait de restaurer la paix sans que nous soyons amenés immédiatement à prendre ce que l'on qualifie des mesures coercitives »⁸¹.

A la 307^e séance, tenue le 28 mai, le représentant des Etats-Unis a appuyé le projet de résolution du représentant de l'URSS et, après avoir rappelé le projet de résolution (S/749) qu'il avait initialement présenté à la 293^e séance et où il invoquait l'Article 39, il a déclaré :

« Nous sommes convaincus que, lorsque nous avons présenté notre résolution et qu'elle a été repoussée, il existait effectivement une menace contre la paix et une rupture de la paix. Tout d'abord, nous n'avons pas cherché à établir si cette situation présentait un caractère international, mais, par la suite, nous avons constaté qu'il en était ainsi... Nous avons admis, en premier lieu, que nous étions en présence « d'une menace », aux termes de l'Article 39 de la Charte. Mais l'évidence de son caractère international s'est imposée graduellement, jusqu'à ce que personne ne puisse la nier. »

⁸⁰ S/795, 306^e séance : pp. 29-30.

⁸¹ 309^e séance : p. 10.

Il a ensuite rappelé que les gouvernements des Etats arabes avaient reconnu que leur intervention avait pour but de créer un Etat palestinien unifié, ce qui montrait clairement que leur objectif politique avait un caractère international.

A la 308^e séance, tenue le 28 mai, le Président, parlant en sa qualité de représentant de la France, a présenté un projet de résolution⁸² tendant à mettre fin aux hostilités à Jérusalem et envisageant, au cas où les parties ne s'y conformeraient pas, de prendre les mesures prévues au Chapitre VII de la Charte.

A la suggestion du représentant de la Belgique, le Président a accepté par la suite de remplacer le verbe « ordonne » par le verbe « fait appel »⁸³.

A la 309^e séance, tenue le 29 mai, le représentant de la Belgique s'est opposé au projet de résolution de l'URSS en déclarant ce qui suit :

« La constatation de la rupture de la paix aux termes de l'Article 39 n'a de sens qu'en relation avec l'ensemble du système des mesures coercitives prévues au Chapitre VII ; dès que l'on fait cette constatation, on doit être déterminé à appliquer ces mesures coercitives, au besoin jusqu'à l'emploi de la force armée. Nous n'avons à cet égard aucune objection de principe. Mais nous avons des doutes au sujet de la possibilité et de l'efficacité de cette application dans l'état actuel des relations internationales. »

A la 310^e séance, tenue le 29 mai, le Président, parlant en sa qualité de représentant de la France, a fait observer que si l'existence d'une menace contre la paix était établie, comme à son avis c'était le cas pour les hostilités en Palestine, « le devoir du Conseil de sécurité est de faire la constatation ». Le Conseil pourrait envisager ultérieurement d'appliquer le cas échéant, les « mesures d'exécution » prévues aux articles du Chapitre VII autres que l'Article 39.

Le projet de résolution de l'URSS a été mis aux voix paragraphe par paragraphe, le premier paragraphe étant divisé en deux parties. N'ayant pas obtenu le vote affirmatif de sept membres, il a été repoussé. La première partie, jusqu'aux mots « à la cessation des opérations militaires en Palestine » a recueilli 5 voix pour, zéro contre et 6 abstentions. La deuxième partie « ... en raison du refus des Etats arabes de se conformer à cette décision », a obtenu 2 voix pour, zéro contre et 9 abstentions. Les autres paragraphes ont recueilli 5 voix pour, zéro contre et 6 abstentions⁸⁴.

Le projet de résolution du Royaume-Uni, révisé à la 310^e séance⁸⁵ a été adopté sous sa forme amendée, paragraphe par paragraphe. Le paragraphe dans lequel le Conseil envisageait, au cas où les parties ne se conformeraient pas à la résolution, de prendre les mesures prévues au chapitre VII, a été adopté par 7 voix contre zéro, avec 4 abstentions⁸⁶.

Le représentant de la France a retiré son projet de résolution.

⁸² S/798, 308^e séance : p. 40.

⁸³ 308^e séance : pp. 45-46.

⁸⁴ 310^e séance : pp. 36-37.

⁸⁵ 310^e séance : p. 37 ; S/795/Rev.2 ; *Procès-verbaux off.*, 3^e année, Suppl. de mai 1948, pp. 102-103.

⁸⁶ 310^e séance : pp. 38-63. Pour le texte, voir chapitre VIII, p. 353.

CAS N° 11⁸⁷. — LA QUESTION PALESTINIENNE : A propos de la décision du 15 juillet 1948, par laquelle le Conseil a constaté que la situation en Palestine constituait une menace contre la paix aux termes de l'Article 39, et a ordonné, conformément à l'Article 40, la cessation de toute action militaire

[Note. — Au cours de la discussion qui a précédé cette décision, il a été proposé de demander l'avis de la Cour internationale de Justice, afin de déterminer si la situation en Palestine relevait du Chapitre VII. Cette proposition a donné lieu à des observations sur la légalité de la décision du 15 juillet 1948. La proposition tendant à demander l'avis de la Cour internationale a été repoussée.]

A la 330^e séance, tenue le 7 juillet 1948, le Conseil de sécurité a commencé à examiner des mesures en vue de prolonger la trêve de quatre semaines en Palestine. A la 331^e séance, tenue le même jour, le Conseil a adopté une résolution⁸⁸ qui contenait « un appel urgent » à cet effet. Conformément à cette résolution, le Médiateur a d'abord proposé, sans succès, de prolonger la trêve de trente jours et a ensuite demandé une suspension d'armes inconditionnelle pour une période de dix jours. A la 333^e séance, le Médiateur a informé le Conseil que les hostilités avaient repris en Palestine.

A la 334^e séance, tenue le 13 juillet, le représentant des Etats-Unis d'Amérique a présenté un projet de résolution⁸⁹ tendant à invoquer l'Article 39 et à ordonner en application de l'Article 40, un cessez-le-feu immédiat en Palestine.

Le représentant de la Syrie, estimant que l'Article 39 visait une menace contre la paix internationale et non une guerre civile, comme c'était le cas en Palestine, s'est opposé au projet de résolution des Etats-Unis et a présenté un projet de résolution aux termes duquel le Conseil demanderait à la Cour internationale de Justice, en application de l'Article 96 de la Charte, « de donner un avis juridique consultatif au sujet du statut international de la Palestine après l'expiration du mandat ». Il a expliqué que cet avis pourrait permettre au Conseil de décider si l'intervention arabe en Palestine devait être considérée comme une agression tombant sous le coup du Chapitre VII de la Charte⁹⁰.

Le représentant de la France a déclaré que la proposition du délégué de la Syrie tendant à ce que le Conseil sollicite un avis consultatif comporterait nécessairement l'arrêt des hostilités ; elle n'aurait en effet aucune utilité

⁸⁷ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

334^e séance : Syrie, pp. 43-44, 46, 52-53 ; Royaume-Uni, pp. 54-55 ; Etats-Unis, pp. 39-41.

335^e séance : Belgique, p. 4 ; Canada, p. 5 ; Chine, pp. 6-7.

336^e séance : Chine, pp. 34-35 ; Colombie, p. 26 ; France, pp. 22-25 ; URSS, pp. 30, 33.

337^e séance : Argentine, p. 9 ; Syrie, pp. 11-12.

338^e séance : République socialiste soviétique d'Ukraine, p. 30.

339^e séance : Argentine, pp. 12-13 ; Canada, p. 12 ; Chine, pp. 13-14 ; Etats-Unis, pp. 14-15 ; Royaume-Uni, p. 13 ; URSS, pp. 16-17.

340^e séance : Égypte, pp. 19, 27 ; Israël, pp. 29, 32.

⁸⁸ S/875, 331^e séance : p. 35. Voir chapitre VIII, p. 355.

⁸⁹ S/890, 334^e séance : pp. 40-41.

⁹⁰ S/894, 334^e séance : pp. 43-44 et 52-53. Pour la discussion, voir également chapitre VI, cas n° 29, p. 249.

337^e séance : p. 12.

« si, parallèlement, on s'en remettait au sort des armes pour déterminer la solution de la question de Palestine »⁹¹.

A la 338^e séance, tenue le 15 juillet, le projet de résolution des Etats-Unis, après avoir été amendé, a été mis aux voix paragraphe par paragraphe et adopté⁹². Le premier paragraphe du dispositif, qui invoquait l'Article 39, a été adopté par 8 voix contre une, avec 2 abstentions. Le deuxième, qui ordonnait, en application de l'Article 40, la cessation des hostilités, a été adopté par 9 voix contre une, avec une abstention. Le troisième paragraphe, qui envisageait d'appliquer les mesures prévues au Chapitre VII de la Charte, au cas où les parties refuseraient de s'y conformer, a été adopté par 8 voix contre une, avec 2 abstentions. Le quatrième paragraphe, qui faisait appel aux parties pour qu'elles coopèrent avec le Médiateur en vue de maintenir la paix, a été adopté par 9 voix contre zéro, avec 2 abstentions, après suppression du membre de phrase « en application de l'Article 40 de la Charte », qui n'avait pas obtenu le vote affirmatif de sept membres. Le cinquième paragraphe du dispositif, qui ordonnait une suspension d'armes immédiate et inconditionnelle à Jérusalem, a été adopté à l'unanimité.

A la 339^e séance, tenue le 27 juillet, le représentant de la Syrie a déclaré, à l'appui du projet de résolution qu'il avait présenté en vue de soumettre la question à la Cour internationale de Justice, que la légalité de la résolution adoptée par le Conseil à sa séance du 15 juillet était douteuse, étant donné que les Etats de la Ligue arabe prenaient la défense des « habitants légitimes » de la Palestine et ne pouvaient donc pas être considérés comme agresseurs. A son avis, « avant de prendre d'autres mesures », le Conseil devait demander à la Cour internationale de Justice de préciser le statut international de la Palestine.

Le représentant de la Colombie a proposé à ce projet de résolution un amendement précisant que la requête adressée à la Cour internationale ne devrait ni retarder ni entraver le cours normal de la médiation⁹³.

Le représentant du Canada s'est opposé au projet de résolution de la Syrie en déclarant qu'un recours à la Cour internationale de Justice retarderait inévitablement les négociations en vue d'un règlement pacifique en Palestine.

Le représentant d'Israël* a soutenu qu'il n'y avait pas lieu d'invoquer le statut juridique de la Palestine quand il s'agissait de déterminer s'il existait une menace contre la paix ou un acte d'agression au sens du Chapitre VI ou du Chapitre VII, étant donné que le mot « Etat » ne figurait dans aucun de ces deux Chapitres à propos des menaces à la paix et des actes d'agression.

Le projet de résolution ainsi amendé a été mis aux voix à la 340^e séance (27 juillet); ayant obtenu 6 voix contre une voix et 4 abstentions, il n'a pas été adopté⁹⁴.

CAS N° 12⁹⁵. — LA QUESTION PALESTINIENNE : A propos de la décision du 16 novembre 1948 qui invitait les parties à conclure immédiatement un armistice, et de la décision du 29 décembre 1948, qui invitait les parties à cesser le feu immédiatement dans le sud de la Palestine, et de la décision du 11 août 1949, qui réaffirmait l'ordre de cesser le feu et invitait les parties à observer les accords d'armistice

[*Note.* — A propos de la conclusion des armistices en Palestine, le Conseil a établi une distinction entre la décision de conclure un armistice et la négociation de ses termes. A la suite de la conclusion des accords d'armistice, la question s'est posée de savoir dans quels termes le Conseil devrait réaffirmer l'ordre du 15 juillet 1948 relatif au cessez-le-feu en Palestine.]

A la 380^e séance, tenue le 15 novembre 1948, les représentants de la Belgique, du Canada et de la France ont présenté un projet de résolution⁹⁶, qui s'inspirait des suggestions du Médiateur par intérim, par lequel le Conseil déciderait qu'un armistice serait conclu en Palestine et, « en tant que nouvelle mesure provisoire aux termes de l'Article 40 de la Charte », inviterait les parties à négocier soit directement soit par l'intermédiaire du Médiateur par intérim, en vue de conclure un armistice.

Le représentant de la Syrie a déclaré à ce sujet qu'« un armistice ne pouvait être ni imposé ni ordonné ». Il ne pouvait être accepté par l'une et l'autre parties que lorsqu'elles le jugeraient « conforme à leurs intérêts ». Le représentant de la France a répondu à cette objection que, bien que le projet de résolution « pose le principe d'un armistice sous une forme impérative », le dernier paragraphe précisait « que tout le contenu de l'armistice serait réglé par voie de négociations ».

A la 381^e séance, tenue le 16 novembre 1948, le représentant de la Syrie a prétendu qu'il n'était pas possible de négocier dans le cas des hostilités en Palestine. Il a fait observer que si les Arabes entraient en négociation, « cela impliquerait qu'ils reconnaissent... que les Juifs de Palestine forment un Etat ». Cela signifierait que les Arabes abandonnent tous leurs droits, leurs revendications et leur position. Une telle attitude serait contraire à l'Article 40 et aux autres Articles de la Charte qui prévoient que toutes les mesures adoptées ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées.

Le représentant du Canada a déclaré que s'il était possible d'imposer une trêve, « un armistice... ne saurait résulter que du consentement des parties ». Il a ajouté

⁹¹ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

380^e séance : Belgique, pp. 20-21 ; France, p. 23 ; Syrie, p. 6.

381^e séance : Canada, pp. 25-26 ; Egypte, pp. 20-22 ; Liban, pp. 28-30 ; Syrie, pp. 8-9.

394^e séance : Royaume-Uni, pp. 13-14 ; Président (Belgique), p. 27.

395^e séance : France, p. 43 ; Syrie, p. 33.

396^e séance : Chine, p. 23 ; Egypte, p. 10 ; France, pp. 11-12, 18-20 ; URSS, pp. 5 à 7 ; Royaume-Uni, pp. 15-17, 18-20, 23.

433^e séance : France, pp. 3-4.

434^e séance : Canada, pp. 28-30 ; France, pp. 35-36.

435^e séance : Président (URSS), pp. 6-7.

437^e séance : Président (URSS), pp. 8-11 ; France, pp. 2-4 ; Etats-Unis, pp. 5-8.

⁹⁶ Pour le texte de ce projet de résolution, qui est identique à celui de la décision du 16 novembre 1948, voir chapitre VIII, p. 361.

⁹¹ 336^e séance : p. 24.

⁹² 338^e séance : p. 66. Pour le texte, voir chapitre VIII, p. 355.

⁹³ 339^e séance : pp. 11 et 18.

⁹⁴ 340^e séance : pp. 33-34.

que « l'appel en vue d'un armistice que contient ce projet de résolution présente un caractère d'urgence et répond à un besoin impérieux ». Il s'agissait encore « d'une mesure provisoire prise en vertu de l'Article 40 de la Charte ». Il a fait observer que pour obtenir une réponse « aux questions politiques dont dépendra le passage d'un état d'armistice à un état de paix permanente », il faudrait s'en remettre à la décision de l'Assemblée, étant donné que ces questions ne relèvent pas « de la compétence du Conseil ».

A la même séance, le projet de résolution commun a été mis aux voix paragraphe par paragraphe et adopté⁹⁷.

A la suite de la reprise des hostilités dans le Negeb, le Conseil a adopté, le 29 décembre 1948, une résolution qui invitait les gouvernements intéressés à donner immédiatement l'ordre de cesser le feu et à donner effet à la résolution du 4 novembre 1948⁹⁸.

Conformément à la résolution du Conseil de sécurité du 16 novembre 1948, des négociations bilatérales ont été engagées, sous la présidence de l'Organisation des Nations Unies, pour faire appliquer les résolutions du Conseil de sécurité du 4 et du 16 novembre 1948. Ces négociations ont abouti à la conclusion de quatre accords d'armistice⁹⁹.

L'article premier de chacun de ces accords d'armistice posait certains principes que les deux parties devaient observer pendant la période d'armistice. Le premier principe, qui est commun aux quatre accords d'armistice, est ainsi conçu :

« L'injonction faite par le Conseil de sécurité de ne pas recourir à la force militaire dans le règlement de la question palestinienne sera dorénavant scrupuleusement respectée par les deux parties. »

Les accords déclaraient que, conformément à la résolution du Conseil de sécurité en date du 16 novembre 1948, une convention d'armistice général était signée entre les forces armées des parties à chaque convention.

Dans son rapport du 21 juillet 1949¹⁰⁰, « sur l'état actuel des négociations d'armistice et de la trêve en Palestine », le Médiateur par intérim a fait observer que, dans la pratique, la trêve ordonnée par le Conseil de sécurité en Palestine avait fait place à de véritables accords d'armistice, négociés volontairement par les parties. Il a ajouté que, comme tous ces accords étaient par eux-mêmes obligatoires et prévoyaient le mécanisme nécessaire pour surveiller leur application, il semblait inutile d'imposer plus longtemps aux États intéressés les conditions restrictives de la trêve ordonnée par le Conseil de sécurité. Il a suggéré que le Conseil pourrait faire le bilan de la situation en tenant compte des éléments nouveaux et prendre les dispositions appropriées

⁹⁷ 381^e séance : pp. 53-55. Pour le texte, voir chapitre VIII, p. 361.

⁹⁸ 396^e séance : pp. 23-26. Pour le texte, voir chapitre VIII, p. 361.

⁹⁹ Pour les textes, voir *Convention d'armistice général conclue entre l'Égypte et Israël* (S/1264/Corr.1, Procès-verbaux off., 4^e année, Suppl. spécial n° 3, pp. 1-14); *Convention d'armistice général conclue entre le Liban et Israël* (S/1296/Rev.1, Procès-verbaux off., 4^e année, Suppl. spécial n° 4, pp. 1-7); *Convention d'armistice général entre le Royaume hachémite de Jordanie et Israël* (S/1302/Rev.1, Procès-verbaux off., 4^e année, Suppl. spécial n° 1, pp. 1-10); *Convention d'armistice général syro-israélienne* (S/1353, Procès-verbaux off., 4^e année, Suppl. spécial n° 2, pp. 1-11).

¹⁰⁰ S/1357, Procès-verbaux off., 4^e année, Suppl. d'août 1949, pp. 1-7.

compatibles avec la situation actuelle, tout en sauvegardant pleinement l'intention essentielle du Conseil de sécurité qui était d'éviter la reprise des hostilités en Palestine. A cet effet, il a joint à son rapport un projet de résolution dont le troisième et le quatrième paragraphes étaient ainsi conçus :

« Déclare que les accords d'armistice, constituant un progrès important dans le passage de la trêve à une paix permanente en Palestine, rendent inutile la prolongation de la trêve prévue dans la résolution du Conseil de sécurité en date du 15 juillet 1948 (document S/902) ;

« Réitère l'ordre donné dans sa résolution du 15 juillet 1948 aux gouvernements et autorités intéressés, en application de l'Article 40 de la Charte des Nations Unies, de renoncer à toute action militaire, et les invite à continuer d'observer la suspension d'armes inconditionnelle ; »

A la 433^e séance, tenue le 4 août 1949, le représentant de la France a déclaré que les conventions d'armistice récemment conclues créaient un état de droit qui se substituait à la trêve imposée par la résolution du 15 juillet 1948 et qu'il était peu séant au Conseil de confirmer aux parties des obligations auxquelles elles venaient précisément de souscrire. A la 434^e séance, tenue le même jour, il a présenté plusieurs amendements¹⁰¹ aux deux paragraphes contenant les suggestions du Médiateur par intérim et que le représentant du Canada avait incorporés dans un projet de résolution¹⁰².

Pour appuyer ses amendements, le représentant de la France a déclaré qu'il fallait constater expressément la caducité de la trêve et que le désir de certains membres de confirmer l'injonction de l'ordre de cesser le feu du 15 juillet 1948 pouvait être exprimé d'une manière plus acceptable que celle qu'avait d'abord proposée le Médiateur par intérim.

A la 435^e séance, tenue le 8 août, les représentants du Canada et de la France ont présenté un projet commun de résolution¹⁰³ dans lequel les deux paragraphes avaient été modifiés comme suit :

« Constate que les accords d'armistice constituent une étape importante vers l'instauration d'une paix permanente en Palestine et estime qu'ils se substituent à la trêve établie par les résolutions du Conseil de sécurité du 29 mai et du 15 juillet 1948 ;

« Confirme, jusqu'au règlement pacifique définitif, l'ordre donné en vertu de l'Article 40 de la Charte des Nations Unies, par la résolution du 15 juillet 1948 aux gouvernements et autorités intéressés d'observer une suspension d'armes inconditionnelle et, tenant compte de ce que les divers accords d'armistice contiennent de fermes engagements d'éviter tous actes ultérieurs d'hostilité entre les parties et prévoient aussi le contrôle de ces conventions par les parties elles-mêmes, fait confiance à ces dernières pour continuer à les appliquer et à les respecter. »

A la 437^e séance, tenue le 11 août, le projet de résolution a été adopté par 9 voix contre zéro, avec 2 abstentions¹⁰⁴.

¹⁰¹ S/1364, 434^e séance : p. 35.

¹⁰² S/1365, 434^e séance : p. 28.

¹⁰³ S/1367, 435^e séance : pp. 2-3.

¹⁰⁴ 437^e séance, p. 13. Pour le texte, voir chapitre VIII, p. 362.

CAS N° 13¹⁰⁵. — LA QUESTION PALESTINIENNE : A propos de la décision du 8 mai 1951 invitant les parties à cesser les hostilités à l'intérieur et autour de la zone démilitarisée établie par la Convention d'armistice général syro-israélienne

[*Note.* — Au cours de la discussion précédente, certains membres ont fait observer qu'avant d'enquêter sur les faits invoqués dans la plainte, le Conseil devait ordonner une suspension d'armes immédiate et inconditionnelle. Un représentant a signalé que la situation était analogue à celle qui avait précédé la décision du 15 juillet 1948, par laquelle le Conseil avait ordonné, en application de l'Article 40 de la Charte, la cessation des hostilités. Dans sa décision du 8 mai 1951, le Conseil invitait les parties à cesser les hostilités et appelait leur attention sur les obligations qui leur incombaient aux termes du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, ainsi que sur les engagements qu'elles avaient pris en vertu de la Convention d'armistice général.]

A la 545^e séance, tenue le 8 mai 1951, le Conseil a examiné plusieurs plaintes de violation des conventions d'armistice en Palestine, dont une d'Israël¹⁰⁶ relative « aux attaques continuelles » effectuées par les forces syriennes à l'intérieur et autour de la zone démilitarisée établie conformément à la Convention d'armistice syro-israélienne. Dans cette plainte, le Gouvernement d'Israël déclarait que « tout en continuant à se défendre vigoureusement, conformément à l'Article 51 de la Charte », il s'adressait « à l'Organisation des Nations Unies pour qu'elle fasse cesser l'agression flagrante de la Syrie ». Répondant à ces allégations, le représentant de la Syrie a affirmé que le Gouvernement d'Israël avait provoqué des conflits armés afin d'effectuer les travaux d'assèchement de la région de Houlé, située à l'intérieur de la zone démilitarisée, contrevenant ainsi à l'ordre qu'avait donné le Président de la Commission mixte d'armistice de suspendre les travaux en attendant que les parties intéressées trouvent une solution acceptable et conforme aux dispositions de l'Accord d'armistice.

Le Président (Turquie) a appelé l'attention du Conseil sur le projet de résolution présenté en commun par les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Turquie, par lequel le Conseil inviterait les parties à se conformer aux obligations qui leur incombaient aux termes du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte et des engagements qu'elles avaient pris en vertu de la Convention d'armistice¹⁰⁷.

A la même séance, le représentant de la France a rappelé que, dans sa résolution du 15 juillet 1948¹⁰⁸, le Conseil avait constaté expressément que la situation en Palestine constituait une menace contre la paix au sens de l'Article 39 de la Charte et avait ordonné aux gouvernements et autorités intéressés, en application de l'Article 40 de la Charte des Nations Unies, de renon-

cer à toute action militaire et de donner, à cette fin, à leurs forces militaires et paramilitaires l'ordre de cesser le feu. Le représentant de la France a déclaré que la situation actuelle en Palestine n'était pas essentiellement différente de celle que visait la résolution du 15 juillet 1948. Il serait vain que le Conseil poursuivît l'examen des plaintes de violation de la Convention d'armistice général syro-israélienne s'il ne commençait pas par affirmer hautement que la cessation immédiate des hostilités était un devoir absolu pour les deux Etats intéressés.

Le représentant des Etats-Unis a déclaré que la situation exigeait des mesures immédiates. Les décisions que le Conseil de sécurité pourrait prendre en cette matière devraient être considérées sans préjudice des délibérations ultérieures du Conseil. En établissant au cours de ces délibérations ultérieures la responsabilité de cet incident, le Conseil voudrait peut-être tenir compte de la mesure dans laquelle les parties étaient disposées à se conformer à ses instructions. Que la Syrie et Israël fussent ou non directement responsables de ce conflit ou y fussent impliqués, le Conseil devait donner un ordre inconditionnel de cesser le feu, et toutes les parties intéressées devaient mettre fin aux combats en exécutant franchement et sans retard les recommandations du Conseil. Étant donné la menace manifeste contre la paix et la rupture évidente de la Convention d'armistice, le Conseil ne pouvait pas agir autrement. Alors seulement, la question pourrait être étudiée comme il convient.

A la même séance, le projet de résolution commun a été adopté par 10 voix, avec une abstention¹⁰⁹.

CAS N° 14¹¹⁰. — NOTIFICATIONS IDENTIQUES EN DATE DU 29 SEPTEMBRE 1948 : A propos des débats qui ont suivi la présentation de la question en vertu du Chapitre VII de la Charte

[*Note.* — Quand la question a été soumise en vertu du Chapitre VII de la Charte, un représentant a appelé l'attention du Conseil sur la possibilité de continuer à utiliser un « instrument de règlement pacifique ». Sans procéder à la constatation exigée aux termes de l'Article 39, le Conseil a mis aux voix un projet de résolution soumis en vertu de l'Article 40. Ce projet de résolution, qui exigeait comme condition préalable à la reprise des négociations que certaines mesures fussent prises, n'a pas été adopté.]

Les représentants des Etats-Unis, de la France et du Royaume-Uni ont présenté cette question au Conseil de sécurité comme constituant une menace à la paix au sens du Chapitre VII de la Charte¹¹¹.

¹⁰⁵ 545^e séance : p. 28. Pour le texte, voir chapitre VIII, p. 365.

¹⁰⁶ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

361^e séance : URSS, p. 18 ; Etats-Unis, pp. 20, 23.

362^e séance : Belgique, p. 20 ; URSS, pp. 18, 22.

363^e séance : Etats-Unis, pp. 2-4, 6, 19, 25, 26-27.

364^e séance : France, pp. 37, 41, 45-46 ; Royaume-Uni, pp. 28, 35.

366^e séance : France, p. 11 ; Syrie, pp. 6-7 ; URSS, p. 12 ; Etats-Unis, p. 9.

368^e séance : Royaume-Uni, pp. 48-49 ; Etats-Unis, pp. 55, 61-62.

372^e séance : Etats-Unis, pp. 10-12.

¹¹¹ Pour la présentation du cas au Conseil et le cours des débats, voir chapitre VIII, p. 378.

¹⁰⁵ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

545^e séance : Président (Turquie), pp. 8-9, 28 ; Brésil, pp. 9-10 ; France, pp. 7-8 ; Israël, pp. 11-12 ; Pays-Bas, pp. 10-11 ; Syrie, pp. 18, 27, 28 ; Royaume-Uni, pp. 5-7 ; Etats-Unis, pp. 4-5.

¹⁰⁶ S/2121, *Procès-verbaux off.*, 6^e année, Suppl. pour avril-juin 1951, pp. 100-101. Voir chapitre VIII, p. 365.

¹⁰⁷ S/2130, 545^e séance : p. 4.

¹⁰⁸ S/902, *Procès-verbaux off.*, 3^e année, Suppl. de juillet 1948, pp. 76-77.

A la 363^e séance, tenue le 6 octobre 1948, le représentant des Etats-Unis a déclaré :

« ... le fait que cette question est soulevée devant le Conseil en vertu du Chapitre VII de la Charte ne signifie pas que le Conseil ne puisse utiliser le mécanisme de règlement pacifique prévu par les autres parties de la Charte. Dans ce cas, comme dans tous les cas qui lui sont soumis, le Conseil de sécurité a la plus grande latitude en ce qui concerne la manière dont il remplit son devoir essentiel, à savoir le maintien de la paix. »

Après que le Conseil eut procédé à une discussion générale, le Président (Argentine) s'est entretenu avec les représentants de la Belgique, du Canada, de la Chine, de la Colombie et de la Syrie. A la suite de ces entretiens, le Président a adressé, le 15 octobre 1948 (366^e séance), certaines questions aux Puissances intéressées. Après avoir reçu certaines réponses à la 368^e séance (19 octobre 1948), le Président a poursuivi ses entretiens avec les représentants mentionnés ci-dessus.

A la 370^e séance, tenue le 22 octobre 1948, les représentants de l'Argentine, de la Belgique, du Canada, de la Chine, de la Colombie et de la Syrie ont présenté un projet de résolution ainsi conçu¹¹² :

« *Le Conseil de sécurité,*

« *Ayant considéré* avec soin la série d'événements qui a conduit à la situation grave existant actuellement à Berlin,

« *Conscient* de ce qu'il a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, et

« *Agissant,* conformément à l'Article 40 de la Charte, aux fins d'empêcher l'aggravation de la situation à Berlin, notamment en préparant la voie à son règlement,

« *Invite* les quatre gouvernements qui, en tant que Puissances occupantes, détiennent des responsabilités en Allemagne et à Berlin, à savoir les Etats-Unis d'Amérique, la France, le Royaume-Uni et l'Union des Républiques socialistes soviétiques :

« 1. A prévenir tout incident qui serait de nature à aggraver la situation actuelle à Berlin ;

« 2. A mettre en œuvre, simultanément, c'est-à-dire le jour de la notification de la présente résolution aux quatre gouvernements intéressés, les mesures requises pour la réalisation de ce qui est prévu aux points *a* et *b* énoncés ci-dessous :

« *a*) Abolition immédiate par toutes les parties de toutes restrictions imposées aux communications, aux transports et au commerce entre Berlin et les zones occidentales de l'Allemagne, ainsi que des restrictions imposées aux transports et au commerce, à l'entrée et à la sortie de la zone soviétique d'Allemagne, étant entendu que les restrictions ci-dessus visées sont celles qui ont été appliquées par les parties après le 1^{er} mars 1948 ;

« *b*) Réunion immédiate des quatre gouvernements militaires aux fins d'élaborer les arrangements relatifs à l'unification monétaire à Berlin sur la base du mark allemand de la zone soviétique. Les quatre gou-

verneurs militaires fixeront les conditions dans lesquelles le mark allemand de la zone soviétique sera introduit, circulera et sera désormais utilisé comme la seule monnaie de toute la ville de Berlin. Ils élaboreront de même les arrangements propres à assurer le retrait du mark occidental B.

« Tout ce qui précède s'effectuera conformément aux termes et conditions définis dans la directive commune adressée aux quatre gouvernements militaires à Berlin, directive adoptée à Moscou par les quatre gouvernements et émise le 30 août 1948. Le tout sera exécuté sous le contrôle de la Commission financière quadripartite dont l'organisation, les pouvoirs et les responsabilités sont décrits dans ladite directive.

« Cette mesure devra être complètement réalisée à la date fixée au paragraphe *c*.

« *c*) La date mentionnée à la dernière partie du paragraphe *b* sera le 20 novembre 1948.

« 3. Dans les dix jours qui suivront la réalisation des mesures prévues à la section 2, ou à telle date sur laquelle les quatre gouvernements se seront mis d'accord, à rouvrir les négociations, au Conseil des Ministres des affaires étrangères sur toutes questions en suspens concernant l'Allemagne dans son ensemble. »

A la 372^e séance, tenue le 25 octobre, ce projet de résolution n'a pas été adopté, l'un des votes négatifs étant celui d'un membre permanent du Conseil¹¹³.

CAS N° 15. — PLAINTE POUR AGRESSION COMMISE CONTRE LA RÉPUBLIQUE DE CORÉE : A propos de la décision du 7 juillet 1950 relative à la création d'un commandement unifié

[*Note.* — Le représentant du Royaume-Uni a rappelé que les recommandations adressées aux Etats Membres dans les résolutions des 25 et 27 juin 1950, avaient été adoptées en vertu de l'Article 39.]

A la 476^e séance, tenue le 7 juillet 1950, le représentant du Royaume-Uni, après avoir déclaré que de nouvelles mesures étaient nécessaires pour coordonner l'aide que, dans sa résolution du 27 juin, le Conseil avait recommandé aux Membres des Nations Unies d'apporter à la République de Corée, a fait la déclaration suivante lorsqu'il a présenté le projet de résolution visant la création d'un commandement unifié¹¹⁴ :

« Si la Charte était entièrement entrée en vigueur et si l'accord prévu à l'Article 43 de la Charte avait été conclu, nous aurions évidemment agi différemment, et l'action à entreprendre par le Conseil de sécurité pour repousser l'attaque armée aurait indubitablement été fondée sur l'Article 42. Mais étant donné la situation, nous ne pouvons naturellement agir qu'en vertu de l'Article 39, qui autorise le Conseil de sécurité à recommander les mesures qui peuvent être prises pour rétablir la paix et la sécurité internationales. Les recommandations nécessaires ont été dûment faites dans les résolutions des 25 et 27 juin,

¹¹² 372^e séance : p. 14.

¹¹³ 476^e séance : pp. 3-4.

Pour l'examen de l'Article 32 dans ses rapports avec les dispositions du Chapitre VII de la Charte, voir chapitre III, cas n° 64 et 76.

mais il ne pouvait naturellement s'agir que de recommandations adressées aux divers Etats Membres des Nations Unies. En conséquence, ni les Nations Unies ni le Conseil de sécurité ne pouvaient eux-mêmes nommer un commandant des Nations Unies. Tout ce que le Conseil de sécurité pouvait faire était de recommander qu'un de ses membres désigne le commandant des forces que les divers Etats Membres ont maintenant fournies. »

Il a ajouté qu'il était inutile à son avis d'instituer d'autres moyens d'action, du moins pour le moment.

« En tout cas, étant donné que nous considérons que le Conseil de sécurité agit en vertu de l'Article 39 de la Charte, et qu'il n'a donc pas de fonctions exécutives, tout ce qu'il lui appartient d'assurer, c'est que les efforts individuels des Membres intéressés soient bien coordonnés. »

Deuxième partie

EXAMEN DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 41 DE LA CHARTE

NOTE

Les cas exposés dans la deuxième partie sont ceux où la discussion a porté principalement sur l'Article 41. La note qui précède l'exposé de chaque cas suffit pour indiquer les rapports qu'il présente avec l'Article 41.

CAS N° 16¹. — LA QUESTION ESPAGNOLE : A propos des projets de résolutions demandant la rupture des relations diplomatiques : mis aux voix et rejetés le 24 juin 1946

[Note. — La présentation d'un projet de résolution invitant les Membres de l'Organisation des Nations Unies, conformément aux Articles 39 et 41 de la Charte, à rompre les relations diplomatiques avec l'Espagne, a donné lieu à une discussion sur la distinction à faire entre les mesures prises en vertu des Articles 41 et celles qui relèvent de l'Article 42. Un membre du Conseil a déclaré que les mesures prévues à l'Article 41 étaient des mesures préventives. Un autre a fait observer que le Conseil pourrait entreprendre une action en vertu, soit de l'Article 41, soit de l'Article 42, à condition d'avoir fait tout d'abord la constatation prévue à l'Article 39. Une nouvelle version du projet de résolution, dans laquelle aucun Article de la Charte n'était mentionné, a été présentée au Conseil et rejetée.]

A la 34^e séance, tenue le 17 avril 1946, le représentant de la Pologne a présenté un projet de résolution qui contenait notamment la disposition suivante² :

« Le Conseil de sécurité...

« Agissant en vertu des pouvoirs que lui confèrent les Articles 39 et 41 de la Charte, invite tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies qui entretiennent des relations diplomatiques avec le Gouvernement de Franco, à rompre immédiatement ces relations. »

Dans son rapport du 1^{er} juin 1946³, le Sous-Comité chargé de la question espagnole a déclaré :

« ... l'activité du régime franquiste ne constitue pas, à l'heure actuelle, une menace contre la paix au sens

de l'Article 39 de la Charte et ne permet donc pas au Conseil de sécurité d'ordonner ou d'autoriser les mesures de coercition prévues à l'Article 40 ou à l'Article 42 ... »

A la 45^e séance, tenue le 13 juin, le représentant de l'Union des Républiques socialistes soviétiques a signalé :

« ... une conclusion non moins inexacte, selon laquelle le Conseil de sécurité n'a pas le droit [le Sous-Comité emploie le terme « juridiction »] de décider la rupture des relations diplomatiques avec Franco, c'est-à-dire d'agir conformément à l'Article 41 de la Charte. »

A la 46^e séance, tenue le 17 juin, le représentant de l'Australie a fait la déclaration suivante :

« [Le représentant de l'Union des Républiques socialistes soviétiques]... veut que l'on ordonne aux Membres de l'Organisation des Nations Unies de rompre les relations diplomatiques, en vertu des dispositions du Chapitre VII. Mais, si l'on s'engage dans cette voie, qui ne se justifie en droit qu'en cas de menace contre la paix ou d'acte d'agression ou de rupture de la paix, il faut incontestablement, d'après les stipulations de la Charte, aller jusqu'au bout pour faire disparaître cette menace. En fait, on aboutirait ainsi, comme je l'ai dit, à l'état de guerre et, pour employer une expression sur le sens de laquelle on ne saurait se méprendre, à l'emploi de forces aériennes, terrestres ou navales, pour atteindre le but visé. »

A la 47^e séance, tenue le 18 juin, le représentant de l'Union des Républiques socialistes soviétiques a répondu à cette déclaration dans les termes suivants :

« Dans son intervention, que j'ai écoutée avec intérêt, M. Evatt a déclaré qu'une mesure telle que la rupture des relations diplomatiques avec le Gouvernement de Franco, si elle était décidée, pourrait conduire automatiquement à des mesures plus énergiques encore, telles que (pour nous servir de sa propre expression) l'ouverture des hostilités contre l'Espagne franquiste. Tel était le sens de la remarque faite par M. Evatt.

« Il me semble que sa conclusion est due à un malentendu regrettable. Le fait est que la rupture des relations diplomatiques, mentionnée à l'Article 41 de la Charte parmi d'autres mesures destinées à écarter, le cas échéant, une menace contre la paix, a un tout autre caractère que les mesures envisagées à l'Article 42. Je souligne que les mesures prévues à l'Ar-

¹ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

45^e séance : URSS, p. 337.

46^e séance : Australie, p. 350.

47^e séance : Australie, pp. 374-375 ; URSS, p. 367.

² 34^e séance : p. 167. Voir chapitre VIII, p. 328. Pour les autres débats relatifs à l'Article 39, voir le cas n° 1.

³ S/75, Procès-verbaux off., 1^{re} année, 1^{re} série, Suppl. spécial, éd. révisée, p. 10.

ticle 41 de la Charte ont un caractère préventif, tandis que celles que prévoit l'Article 42 doivent être prises dans le cas d'une rupture de la paix et d'actes d'agression. Ce n'est donc pas par hasard que le Chapitre qui contient les Articles 41 et 42 est intitulé « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ». En conséquence, différents Articles de ce Chapitre prescrivent des mesures dont le caractère change selon qu'il s'agit d'une simple menace ou d'une rupture de la paix, c'est-à-dire d'un acte d'agression.

« La conclusion de M. Evatt, je le répète, me semble due à quelque malentendu, car elle ne résulte nullement des Articles correspondants du Chapitre VII de la Charte. Les mesures citées à l'Article 41 ont pour but, non pas d'aggraver la menace contre la paix, mais, au contraire, de l'éliminer. Comment peut-on donc affirmer que l'adoption de mesures conformes à l'Article 41 de la Charte entraîne, ou doit entraîner, nécessairement, des mesures ultérieures plus énergiques allant jusqu'aux hostilités contre l'Etat visé ? »

A la même séance, le représentant de l'Australie a répondu à cette déclaration dans les termes suivants :

« Je ne veux pas m'attarder sur ce détail technique que constitue l'interprétation des Articles 41 et 42 de la Charte. M. Gromyko nous en a donné son interprétation cet après-midi, pour prouver que les mesures prévues à l'Article 41 étaient des mesures préventives, alors que celles que prend le Conseil de sécurité aux termes de l'Article 42 sont des mesures de caractère militaire qui suivent la rupture de la paix. On ne peut pas démontrer l'exactitude de cette interprétation simplement en affirmant qu'elle est la bonne. Si l'on examine l'Article 41, on voit que l'une des sanctions que peut adopter le Conseil de sécurité est l'interruption complète des relations économiques ; autrement dit, il peut prendre des sanctions économiques.

« Il me semble que ces deux Articles peuvent être interprétés équitablement de la manière suivante : une fois que le Conseil de sécurité a constaté l'existence d'une menace contre la paix ou d'une rupture de la paix, il décide d'entreprendre une action, conformément, soit à l'Article 41, soit à l'Article 42 et, notamment, de prendre toutes les mesures que prévoient ces deux Articles ; ceci en vue du « maintien ou du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales », aux termes de l'Article 42 ; du maintien, s'il n'y a pas eu, en fait, rupture de la paix ; du rétablissement, s'il y a eu rupture effective.

« Une fois constatée l'existence d'une menace contre la paix, aux termes de l'Article 39, le Conseil de sécurité est en droit de recourir à toute mesure mentionnée aux Articles 41 et 42, en vue de prévenir une rupture de la paix ou de maintenir la paix et la sécurité internationales. »

A la 48^e séance, tenue le 24 juin 1946, le représentant de la Pologne a présenté le projet de résolution qu'il avait soumis à la 34^e séance, mais en y supprimant la mention des Articles 39 et 41 de la Charte⁴.

A la même séance, le projet de résolution de la Pologne a été rejeté par 7 voix contre 4⁵.

⁴ 48^e séance : pp. 383-384.

⁵ 48^e séance : p. 388.

CAS N° 17⁶. — LA QUESTION PALESTINIENNE : A propos de la décision du 4 novembre 1948 invitant les gouvernements en cause à retirer leurs forces et constituant un Comité du Conseil chargé de conseiller le Médiateur par intérim

[*Note.* — Par sa résolution du 19 octobre 1948, le Conseil a défini certaines mesures que les gouvernements et autorités intéressés avaient le devoir de prendre, conformément aux décisions du Conseil du 15 juillet et du 19 août 1948. A la suite de cette décision du Conseil en date du 19 octobre, le Médiateur par intérim a invité les parties à retirer leurs forces sur les lignes de trêve correspondant aux positions qu'elles occupaient dans le secteur du Negeb le 14 octobre. Par sa résolution du 4 novembre 1948, le Conseil a invité les parties à se conformer à la demande que leur avait adressée le Médiateur par intérim et a constitué un Comité du Conseil chargé de conseiller le Médiateur par intérim et de faire rapport au Conseil sur les « nouvelles mesures » à prendre conformément aux dispositions du Chapitre VII. Le projet de résolution original n'invoquait à ce propos que l'Article 41, mais le paragraphe en question a été amendé de façon à mentionner, sans autre précision, le Chapitre VII, étant donné que les mesures que le Conseil pourrait être amené à prendre à l'avenir pourraient ne pas se limiter aux dispositions de l'Article 41⁷.]

A la 374^e séance, tenue le 28 octobre 1948, à la suite d'un rapport du Médiateur par intérim, sur la mise en vigueur de la décision du 19 octobre, les représentants de la Chine et du Royaume-Uni ont présenté un projet de résolution commun qui a été révisé à la 375^e séance⁸. Aux termes de ce projet révisé, l'Assemblée générale, après avoir rappelé les résolutions du 15 juillet et du 19 août :

« *Ayant décidé*, le 29 mai, que si la trêve était ultérieurement rejetée ou violée par l'une ou l'autre des parties ou par les deux parties, il serait procédé à un nouvel examen de la situation en Palestine en vue de prendre les mesures prévues au Chapitre VII de la Charte,

« *Fait sienné* la demande communiquée le 26 octobre au Gouvernement de l'Égypte et au Gouvernement provisoire d'Israël par le Médiateur par intérim (S/1058) ;

« *Demande* à ces gouvernements de retirer leurs forces militaires sur les positions qu'elles occupaient le 14 octobre, pour permettre d'établir une ligne de trêve permanente ; et

« *Constitue* un Comité du Conseil composé des cinq membres permanents, ainsi que de la Belgique et de la Colombie, chargé d'examiner d'urgence les mesures qu'il y aurait lieu de prendre aux termes de l'Article 41 de la Charte si l'une ou l'autre des parties ou les deux

⁶ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir : 374^e séance : Canada, p. 29 ; France, p. 37 ; URSS, p. 35 ; Royaume-Uni, pp. 12-13, 38.

375^e séance : France, pp. 3-6 ; Royaume-Uni, pp. 2-3 ; Chine, pp. 15-16.

376^e séance : Belgique, p. 2 ; France, pp. 7-8 ; Israël, pp. 14-15 ; Etats-Unis, pp. 3-4.

⁷ Voir chapitre VIII, p. 358.

⁸ S/1059/Rev.2, *Procès-verbaux off.*, 3^e année, Suppl. d'octobre 1948, p. 72.

parties ne se conformaient pas aux dispositions du paragraphe précédent de la présente résolution dans les délais que le Médiateur par intérim estimerait désirable de fixer, et de faire rapport au Conseil à ce sujet. »

Le représentant de l'URSS s'est opposé à ce projet de résolution, en déclarant que le Médiateur par intérim n'avait pas épuisé tous les moyens mis à sa disposition aux termes de la résolution précédente et qu'il était prématuré d'adopter le projet commun de résolution.

Le représentant du Canada a appuyé le paragraphe relatif à la composition du Sous-Comité et a déclaré que, puisque ce Sous-Comité devait examiner les mesures de contrainte à adopter, la responsabilité principale, pendant les délibérations, devait reposer sur les membres permanents du Conseil de sécurité. Il a ajouté que les représentants de la Belgique et de la Colombie pourraient apporter une aide très utile.

Le représentant de la France a fait observer qu'il serait peut-être contradictoire d'invoquer, dans le dernier paragraphe, les mesures prévues à l'Article 41 et dans un paragraphe précédent la « demande » adressée aux parties. Le représentant du Royaume-Uni a répondu que, si le Conseil de sécurité faisait siennes la demande du Médiateur par intérim, il ne lui semblait pas nécessaire de modifier les termes du dernier paragraphe.

En réponse à une déclaration du représentant d'Israël*, le représentant de la Chine a déclaré à la 375^e séance :

« On reproche ensuite aux auteurs de cette résolution d'être restés passifs lorsque les armées arabes sont entrées en Palestine, de n'avoir pas, à ce moment-là, demandé qu'on agisse selon les dispositions prévues à l'Article 41 du Chapitre VII et d'être maintenant si désireux de faire appliquer le Chapitre VII. Cela nous amène aussitôt à évoquer la longue histoire de la discussion. Je ne voudrais pas importuner le Conseil en retraçant cette histoire. Depuis l'origine de ce différend, ma délégation a proposé de soumettre cette question à la Cour internationale de Justice afin qu'elle donne son avis sur le statut juridique de la Palestine après le retrait de la Puissance mandataire. Faute de cet avis autorisé, le Conseil ne peut, à mon sens, accuser d'agression aucune des parties au différend.

« C'est pour cette raison que le Conseil n'a encore qualifié d'agresseur aucun des belligérants. Nous avons adopté, le 29 mai, une résolution (S/801) tendant à faire respecter la paix d'une façon générale, mais ne prévoyant pour la Palestine aucun plan d'action précis ; c'est à cette fin que ma délégation a préconisé l'application des dispositions du Chapitre VII. Ma délégation a précisé, à cette occasion, qu'il s'agissait d'une simple mesure destinée à faire respecter la paix, sans aucune arrière-pensée quant au règlement définitif de la question palestinienne. Je pense que le Gouvernement provisoire d'Israël s'est mépris sur les raisons qui ont poussé ma délégation à s'associer à celle du Royaume-Uni pour rédiger la résolution que nous avons actuellement sous les yeux, et les a mal interprétées. »

A la 376^e séance, tenue le 4 novembre, le Conseil a été saisi d'une nouvelle version du projet de résolution

présenté dans le rapport du Sous-Comité qui avait été constitué à la séance précédente⁹.

Le représentant des Etats-Unis a soumis plusieurs amendements¹⁰. L'un d'entre eux tendait à invoquer, dans le dernier paragraphe, le Chapitre VII de la Charte au lieu de l'Article 41. A l'appui de sa proposition, il a déclaré que cet amendement permettrait au comité envisagé d'examiner la situation à la lumière du Chapitre VII pris dans son ensemble, au lieu de limiter son champ d'action aux seules dispositions de l'Article 41.

Le représentant de la France a fait observer qu'il était inopportun de prévoir que la résolution pourrait ne pas être mise en œuvre et de mentionner, dès l'abord, les dispositions de l'Article 41 de la Charte, ce qui reviendrait à s'enfermer a priori dans les termes de cet Article. Le comité proposé devra éventuellement se placer sur le terrain du Chapitre VII de la Charte, « puisque ce ne serait là que l'application d'une résolution antérieure du Conseil de sécurité ». Il se pourrait cependant qu'il décide de prendre des mesures provisoires qui relèvent de l'Article 40, ou des mesures plus sévères prévues par la Charte. En conséquence, si la référence à l'Article 41 était supprimée, la résolution « ne perdrait rien de son autorité ».

Le représentant d'Israël a fait la déclaration suivante :

« Le projet de résolution nous semble en contradiction non seulement avec la situation de fait, mais aussi avec lui-même et avec la Charte. En particulier, le dernier paragraphe, qui prévoit implicitement l'application de sanctions à celle des parties qui n'observerait pas les conditions indiquées dans le paragraphe précédent, nous semble constituer une violation de la Charte. Ce paragraphe part de l'hypothèse que la non-exécution de mesures provisoires par l'une des parties au conflit autorise le Conseil de sécurité à faire jouer, contre cette partie, les dispositions du Chapitre VII. Cette théorie nous semble dépourvue de fondement. L'Article 40, traitant des mesures provisoires, dispose qu'en cas de non-exécution de ces mesures provisoires, « le Conseil de sécurité tient dûment compte de cette défaillance ». Quel que soit le sens de ces mots, ils ne signifient pas que le Conseil de sécurité peut appliquer les dispositions du Chapitre VII en cas de non-exécution de mesures provisoires. Les mesures provisoires que prévoit l'Article 40 ne font pas l'objet d'un ordre. Les parties sont invitées, à titre de recommandation, à accepter ces mesures provisoires et il semble évident que c'est seulement lorsqu'il y a menace à la paix, ou rupture déterminée de la paix, ou acte d'agression, que le Conseil de sécurité peut envisager l'application des mesures prévues au Chapitre VII, comme suite aux dispositions de l'Article 39.

« Il est généralement admis, je crois, que l'application de ces dispositions de la Charte constitue une ingérence si violente de la communauté internationale dans la vie des Etats Membres ou non membres, dont la souveraineté égalité doit être respectée, qu'on ne peut y avoir recours que dans les cas les plus extrêmes et les plus exceptionnels. Le Conseil de sécurité ne se trouve pas en présence d'une rupture de la paix, d'une

⁹ S/1064, *Procès-verbaux off.*, 3^e année, Suppl. de novembre 1948, pp. 1-6.

¹⁰ S/1067.

menace à la paix ou d'un acte d'agression. Il n'a même pas été informé que la guerre continuait.

« Il ne s'agit ici que d'une violation présumée des instructions données par le Médiateur par intérim dans le cadre de la trêve. Mais la trêve n'est pas la paix. C'est une phase de la guerre et une suspension des hostilités. Il nous semble qu'il est extrêmement hasardeux de vouloir appliquer des sanctions pour la non-observation de certaines règles qui font partie des mesures provisoires relatives à la conduite d'une guerre défensive. »

A la 377^e séance, tenue le 4 novembre 1948, le Conseil a adopté le projet de résolution que le Sous-Comité dans son rapport avait recommandé au Conseil d'adopter, avec l'amendement proposé par le représentant des Etats-Unis. Cet amendement, qui invoquait le Chapitre VII au lieu de l'Article 41, a été adopté par 18 voix contre une, avec 2 abstentions¹¹.

¹¹ 377^e séance : pp. 38-43. Pour le texte, voir chapitre VIII, p. 360.

Troisième partie

EXAMEN DES DISPOSITIONS DES ARTICLES 42 A 47 DE LA CHARTE

NOTE

Les cas cités dans la troisième partie sont ceux qui ont fait l'objet de discussions portant essentiellement sur les Articles 42 à 47.

Il convient de mentionner également le rapport du Comité d'état-major, en date du 30 avril 1947, relatif aux principes généraux qui régissent l'organisation des forces armées que les Etats Membres des Nations Unies doivent mettre à la disposition du Conseil. Pour le résumé des décisions prises par le Conseil de sécurité sur chacun des articles du rapport, il faut se reporter au chapitre IX, pp. 390-391. Le rapport contient les recommandations sur lesquelles les cinq membres permanents du Conseil se sont mis d'accord, ainsi que les propositions de diverses délégations, sur lesquelles l'unanimité n'a pu se faire au Comité d'état-major. On a jugé préférable de ne pas citer d'extraits du rapport dans le *Répertoire*, étant donné que le rapport demande à être examiné dans son ensemble. Pour le cas N° 18, les déclarations reproduites sont celles qui ont été présentées au Conseil lors de l'examen du rapport et qui portent plus directement sur les dispositions de la Charte.

CAS N° 18¹. — RAPPORT DU COMITÉ D'ÉTAT-MAJOR

[*Note.* — Le 30 avril 1947, le Comité d'état-major a présenté son rapport sur les principes généraux régissant l'organisation des forces armées qui doivent être mises à la disposition du Conseil de sécurité par les Etats Membres des Nations Unies ; ce rapport représentait le premier stade de l'étude qu'il avait entreprise des dispositions de l'Article 43 de la Charte². Au cours de l'examen de ce rapport par le Conseil, certains membres ont fait des déclarations qui avaient trait directement à l'Article 43.]

A la 138^e séance, tenue le 4 juin 1947, le représentant des Etats-Unis a déclaré que l'Organisation des Nations

Unies n'était pas un gouvernement universel, mais qu'elle reposait au contraire sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres. Elle ne pouvait donc pas avoir sa force armée permanente de la même façon que chaque nation possède la sienne. D'autre part, les fondateurs de l'Organisation ont décidé qu'elle ne répéterait pas l'expérience de la Société des Nations, qui comptait uniquement sur l'action individuelle des Etats Membres pour prendre les sanctions prévues. Il fut donc décidé que chaque nation devait accepter à l'avance de mettre à la disposition du Conseil de sécurité les forces armées et les autres facilités dont il pourrait avoir besoin pour empêcher ou réprimer tout acte d'agression ou de rupture de la paix. Pour arrêter un agresseur, les bases militaires sont d'une importance vitale pour les trois éléments des forces armées — l'armée de terre, la marine et l'aviation.

A la 139^e séance, tenue le 6 juin 1947, le représentant de l'URSS a reconnu que « l'expérience du passé, en particulier celle de la Société des Nations, a montré que les nations pacifiques peuvent être amenées à prendre conjointement des mesures efficaces, y compris des mesures militaires, dans l'intérêt du maintien de la paix et de la sécurité ». A son avis, « l'importance de cette question était indiquée par la place que l'Article 43 occupe dans la Charte ». Si, lors de sa rédaction, « la nécessité d'incorporer dans la Charte les dispositions contenues dans cet article n'a fait de doute pour personne », de graves divergences d'opinions se sont révélées au Comité d'état-major quant aux principes généraux de l'organisation des forces armées qui pourraient être mises à la disposition du Conseil de sécurité. La première de ces divergences est apparue à propos de la question des contributions des forces armées que devraient fournir les membres permanents du Conseil. L'URSS a proposé que les cinq Puissances fournissent des forces armées égales en ce qui concerne la puissance d'ensemble de ces forces aussi bien que leur composition. Ce principe de l'égalité devait être adopté, car il maintenait le statut d'égalité que la Charte avait conféré aux cinq Puissances. Les membres permanents, tout en occupant une position spéciale par rapport aux autres nations, sont « sur un pied d'égalité l'une par rapport à l'autre. Elles ont des droits égaux pour décider de toutes les questions importantes relatives au maintien de la paix. » En second lieu, il y a eu la question des bases, et les propositions qui ont été faites à ce sujet n'ont pu être acceptées pour plusieurs raisons, notamment parce

¹ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

138^e séance : Belgique, pp. 957-961 ; Etats-Unis, pp. 953-957. 139^e séance : Australie, pp. 981-987 ; URSS, pp. 964-980.

140^e séance : Brésil, pp. 990-992 ; Chine, pp. 998-1002 ; Syrie, pp. 996-997 ; Royaume-Uni, pp. 993-995.

141^e séance : Président (France), pp. 1005-1009 ; Pologne, pp. 1009-1012.

143^e séance : Président (France), pp. 1056, 1057 ; Belgique, pp. 1055-1056.

² S/336, *Procès-verbaux off.*, 2^e année, *Suppl. spécial n° 1*, pp. 1-32. Pour l'examen du rapport par le Conseil, voir chapitre IX, p. 390.

que ni l'Article 43, ni aucun autre Article de la Charte des Nations Unies n'en fait mention. En troisième lieu, il y a eu la proposition relative à « l'assurance générale concernant les droits de passage », qui est également incompatible avec la Charte. Aux termes de la Charte, ce droit peut être accordé en vertu d'un accord spécial qui doit être ratifié par les Etats signataires.

Le représentant de l'Australie a déclaré qu'à son avis, la thèse soutenue par le représentant de l'URSS, selon laquelle les grandes Puissances auraient été placées dans une position spéciale en vertu de la Charte, était une doctrine tout à fait extraordinaire. Une telle théorie était en contradiction flagrante avec les dispositions de la Charte.

A la 140^e séance, tenue le 10 juin 1947, le représentant de la Chine a déclaré qu'il existait trois points sur lesquels il n'y avait pas d'opposition essentielle de principes ou de politique et qu'ils ne représentaient que des interprétations différentes des dispositions de la Charte des Nations Unies. Ces points étaient les suivants : en premier lieu, fallait-il que les Articles 43 et 45 soient considérés simultanément ou successivement ? En second lieu, comment fallait-il interpréter la réserve faite à l'Article 51 de la Charte ; et en troisième lieu, l'expression « bases militaires » pouvait-elle rentrer dans le cadre de « l'assistance et des facilités » prévues à l'Article 43 de la Charte ? Le représentant du Royaume-Uni, après avoir fait observer que tout membre permanent du Conseil pouvait interdire l'entrée en action des forces armées des Nations Unies, a déclaré que l'Article 51 de la Charte fournissait une réponse partielle, qui dit que les autres Membres des Nations Unies ont le droit, aux termes de cet Article, d'agir contre lui. Il a estimé que les forces militaires qui auraient été déjà mises à la disposition du Conseil de sécurité pourraient légitimement et conjointement être utilisées à cette fin, tant que le Conseil de sécurité n'aurait pas pris les mesures nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

A la 141^e séance, tenue le 16 juin, le représentant de la Pologne a fait observer qu'il était possible que l'on utilise le principe des contributions équivalentes pour essayer de modifier la répartition des forces militaires entre les membres permanents du Conseil de sécurité et que, dans certains cas, on se serve de l'Article 43 à des fins étrangères à celles qu'ont voulues les auteurs de la Charte des Nations Unies.

A la 143^e séance, tenue le 20 juin, le représentant de la Belgique a déclaré qu'en vertu de l'Article 43, les Membres des Nations Unies auraient l'obligation de tenir en réserve certaines forces armées qu'ils se seraient engagés à mettre à la disposition du Conseil sur son invitation. Le Conseil ne pourrait faire cette invitation que conformément à des accords spéciaux qui auraient été déjà dûment conclus. L'obligation de mettre des forces armées à la disposition du Conseil présupposait donc, non seulement la conclusion d'accords spéciaux, mais encore une invitation du Conseil de sécurité. Les forces armées ne pourraient passer sous l'autorité du Conseil de sécurité qu'après qu'il aurait requis leur mise à sa disposition. Le Président (France) a estimé que l'Article 43 signifiait que le Conseil serait en mesure de déterminer à l'avance quelles seraient les forces mises à sa disposition, le cas échéant, en vertu d'accords spéciaux négociés par le Conseil et des Membres ou groupes de

Membres. Le Conseil devrait prendre une décision dans chaque cas particulier pour faire usage de ces forces.

CAS N° 19³. — LA QUESTION PALESTINIENNE : A propos de la décision du 15 juillet 1948, qui prévoyait l'envoi de personnel destiné à aider le Médiateur dans l'accomplissement de ses fonctions

[*Note.* — A la suite de l'envoi en Palestine de cinquante gardes armés destinés à aider le Médiateur dans l'exercice de ses fonctions de surveillance pendant la trêve, la question s'est posée de savoir en vertu de quels pouvoirs le Secrétaire général avait fourni ces gardes au Médiateur. Un Membre a fait observer que l'Organisation des Nations Unies ne pouvait employer la force pour faire exécuter ses fonctions que conformément à l'Article 43 de la Charte. Après une déclaration dans laquelle le Secrétaire général a invoqué les décisions de l'Assemblée générale et du Conseil relatives aux fonctions du Médiateur, et les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de l'Article 97 de la Charte, les propositions du Secrétaire général concernant les mesures administratives destinées à l'application de la trêve ont été approuvées par le Conseil.]

A la 331^e séance, tenue le 7 juillet 1948, le Conseil a examiné la demande dans laquelle le Médiateur l'invitait à faire appel aux parties en vue de prolonger la trêve. Le représentant de l'URSS s'est alors opposé à la décision que le Secrétaire général avait prise d'envoyer en Palestine cinquante gardes des Nations Unies. Comme cette question n'avait jamais été discutée au Conseil et qu'aucun membre ne l'avait encore soulevée, le représentant de l'URSS a estimé que cette mesure était absolument illégale.

En réponse à ces objections, le représentant du Secrétaire général a donné lecture d'une déclaration dans laquelle le Secrétaire général disait que le Médiateur lui avait demandé de lui fournir cinquante gardes destinés à l'aider dans ses fonctions de surveillance de l'application de la trêve. Après avoir consulté le Département juridique, le Secrétaire général avait décidé de faire appel à des volontaires parmi les gardes des Nations Unies en service au Siège et avait envoyé cinquante hommes dotés d'armes légères. Cependant, ces hommes ne devraient utiliser ces armes « que sur les instructions du Médiateur ». Le Département juridique avait émis notamment la conclusion que le Secrétaire général était habilité, conformément à la résolution de l'Assemblée générale 186 (S-2) du 14 mai 1948, à « mettre à la disposition du Médiateur le personnel nécessaire pour l'aider à s'acquitter des fonctions qui lui étaient confiées par l'Assemblée générale ». Dans sa déclaration, le Secrétaire général, après avoir rappelé le mandat que la décision du Conseil en date du 29 mai 1948 confiait au Médiateur, présentait les observations suivantes⁴ :

« Le Conseil de sécurité a adopté cette résolution en vertu du Chapitre VI de la Charte et, vraisemblablement, en application des dispositions de l'Article 36 qui prévoit que le Conseil de sécurité peut, à tout

³ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

331^e séance : URSS, pp. 32-33 ; représentant du Secrétaire général, pp. 33-34.

338^e séance : Président (RSS d'Ukraine), p. 63 ; URSS, pp. 63, 64-65 ; représentant du Secrétaire général, pp. 63-64.

⁴ 331^e séance : pp. 33-34.

moment de l'évolution d'un différend ou d'une situation, recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées. Les dispositions relatives à la trêve, contenues dans la résolution du Conseil de sécurité du 29 mai et dans certaines recommandations complémentaires du Médiateur en vue de la mise à exécution de cette trêve, ont été acceptées par les parties au différend. La résolution de l'Assemblée générale autorise nettement le Secrétaire général à mettre à la disposition du Médiateur le personnel nécessaire pour l'aider à s'acquitter de ses fonctions officielles, parmi lesquelles figurent les fonctions que l'Assemblée générale a décidé de lui assigner et toutes autres fonctions que peut lui déléguer le Conseil de sécurité. Le contrôle et la surveillance de l'observation des conditions de la trêve acceptées par les parties au différend sont incontestablement au nombre des fonctions légales du Médiateur.

« ... Si le Médiateur juge nécessaire, pour s'acquitter de ses fonctions, d'avoir des gardes au nombre de son personnel, ces gardes font évidemment partie du personnel que peut exiger l'Organisation, au sens de l'Article 97 de la Charte. Le Secrétaire général est donc autorisé, en vertu de la Charte et en exécution de la résolution de l'Assemblée générale, à mettre ce personnel de gardes à la disposition du Médiateur pour lui permettre de remplir ses fonctions. »

A la 338^e séance, tenue le 15 juillet 1948, le Conseil de sécurité, lorsqu'il examinait le projet de résolution des Etats-Unis d'Amérique qui invoquait les Articles 39 et 40 à propos de la situation en Palestine, a été saisi d'une proposition du Secrétaire général tendant à ajouter deux paragraphes relatifs aux dispositions administratives et financières pour la mise à exécution de la trêve. Le premier de ces paragraphes était ainsi conçu⁵ :

« *Requiert* le Secrétaire général de fournir au Médiateur le personnel et les facilités nécessaires à l'accomplissement des fonctions qui lui ont été assignées par la résolution de l'Assemblée générale en date du 14 mai, ainsi que par la présente résolution. »

⁵ 338^e séance. Pour le texte de la résolution, voir chapitre VIII, p. 355. Pour d'autres détails sur la discussion relative au projet de résolution, voir le cas n^o 11, p. 465.

Répondant au représentant de l'URSS qui demandait de préciser le mot « personnel » utilisé dans ce paragraphe, le représentant du Secrétariat a rappelé la déclaration du Secrétaire général et a répété que « ces gardes constitueraient le personnel dont le Médiateur avait besoin pour accomplir sa tâche ».

Le représentant de l'URSS a déclaré alors que « l'envoi de membres du Secrétariat en qualité de gardes armés était une mesure injustifiée et dénuée de tout fondement légal ». Il a fait à ce propos les observations suivantes :

« Aux termes de l'Article 43 de la Charte, c'est au Conseil qu'il appartient de décider la création de forces armées destinées à maintenir la paix et la sécurité, et à exercer les fonctions qui s'y rattachent. Or, comme on le sait, ces forces armées n'existent pas encore. Quant à l'idée fantastique de créer de telles forces auprès du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, elle n'est pas conforme à la Charte. La création d'une force armée dont les membres seraient recrutés parmi les employés du Secrétariat est contraire à la Charte et au bon sens le plus élémentaire.

« D'autre part, la Charte des Nations Unies envisage les situations qui pourraient surgir avant que l'Article 43 ne soit appliqué et qu'aucune force armée n'ait été mise à la disposition du Conseil de sécurité. Ce cas est prévu à l'Article 106...

« Les fonctions qu'on veut confier aux gardes du Secrétariat ont trait, en réalité, au maintien de la paix et de la sécurité internationales...

« Pour toutes ces raisons, la délégation de l'URSS se croit pleinement fondée à déclarer que la résolution envisagée est inacceptable. En effet, conformément aux méthodes et aux décisions précédemment adoptées par l'Assemblée générale, le Secrétariat ne peut envoyer en mission que des fonctionnaires, des techniciens et des employés auxiliaires, et non des gardes militaires. »

Les deux paragraphes supplémentaires proposés par le Secrétaire général ont été mis aux voix et adoptés par 8 voix contre zéro, avec 3 abstentions⁶.

⁶ 338^e séance : p. 66.

Quatrième partie

EXAMEN DES DISPOSITIONS DES ARTICLES 48 A 51 DE LA CHARTE

NOTE

Deux cas seulement, à propos desquels les membres du Conseil de sécurité ont présenté des observations relevant de l'Article 51, doivent figurer dans cette partie.

Il importe toutefois de mentionner également le rapport du Comité d'état-major, en date du 30 avril 1947, relatif aux principes généraux qui régissent l'organisation des forces armées que les Etats Membres des Nations Unies doivent mettre à la disposition du Conseil¹. Aux articles 31 et 47 du rapport figurent les conclusions se rapportant respectivement à l'Article 49 et à l'Article 51 de la Charte. Chacun des cinq membres permanents du Conseil a joint aux articles 17 et 31 du rapport des déclarations dans lesquelles il a exposé sa position.

¹ S/336, *Procès-verbaux off.*, 2^e année, *Suppl. spécial n^o 1*, pp. 1-32.

CAS N^o 20, i, ii, iii et iv. — LA QUESTION INDE-PAKISTAN : A propos de la décision du 21 avril 1948 et de l'examen par le Conseil, des rapports en date du 22 novembre 1948, du 5 décembre 1949, du 3 février 1950 et du 15 septembre 1950, relatifs à la situation dans l'Etat de Jammu et Cachemire

[*Note.* — Lorsque le Conseil a examiné les mesures envisagées dans la décision du 21 avril 1948 et les renseignements reçus concernant les hostilités dans l'Etat de Jammu et Cachemire, le droit de légitime défense a été invoqué à diverses reprises. Des remarques ont été faites concernant les limites que l'Article 51 de la Charte impose à l'exercice du droit de légitime défense.]

CAS N° 20²

A la 284^e séance, tenue le 17 avril 1948, les représentants de la Colombie, de la Belgique, du Canada, de la Chine, des Etats-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni ont présenté un projet de résolution indiquant les mesures que les parties devaient prendre pour amener la cessation des hostilités et créer les conditions voulues pour faire procéder, dans l'Etat de Jammu et Cachemire, à un plébiscite impartial et libre qui puisse trancher définitivement la question du rattachement de cet Etat soit à l'Inde soit au Pakistan³.

Au cours des observations qu'il a faites à ce sujet, le représentant de la Chine a déclaré que, si ce projet de résolution ne reconnaissait pas formellement au Dominion de l'Inde « le droit et le devoir de défendre l'Etat de Jammu et Cachemire », il ne contenait rien qui porte atteinte à ce droit inaliénable d'assurer sa propre défense au cas où les prévisions des auteurs seraient fausses et où il se produirait une grande invasion de l'Etat de Jammu et Cachemire. Le Dominion de l'Inde pourrait se prévaloir des dispositions de la Charte et d'un de ses Articles (Article 51) qui affirme explicitement « le droit inaliénable de tous les Membres à la défense individuelle ou collective ».

A la 286^e séance, tenue le 21 avril 1948, le projet commun de résolution a été adopté. Le paragraphe A, 1, a, relatif à « l'évacuation de l'Etat de Jammu et Cachemire par les membres des tribus et les ressortissants du Pakistan qui ne résident pas normalement dans cet Etat ou qui y ont pénétré dans le dessein de combattre », etc., a été adopté par 8 voix, avec 3 abstentions. Le paragraphe A, 2, a, relatif à la réduction progressive des forces de l'armée indienne « au minimum nécessaire pour aider les autorités civiles à maintenir la paix et l'ordre public » a été également adopté par 8 voix, avec 3 abstentions⁴.

CAS N° 20, ii⁵

A la 382^e séance, tenue le 25 novembre 1948, le Conseil a examiné un rapport provisoire de la Commission des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan et une lettre de son Président, en date du 22 novembre 1948⁶, qui communiquait certains renseignements reçus par le Gouvernement du Pakistan sur les opérations militaires dans l'Etat de Jammu et Cachemire.

A la même séance, le représentant du Pakistan* a fait savoir au Conseil que, dans la première quinzaine de mai, le Pakistan avait dû, à la suite d'une opération analogue, envoyer des troupes pour les contenir sur certains points situés au-delà des frontières du Pakistan, afin d'arrêter le flot des réfugiés qui commençaient à pénétrer dans le Pakistan. Il a déclaré que la situation dans cet Etat s'aggravait en raison de l'attitude du Gouvernement de l'Inde et que le Pakistan ne pouvait pas continuer à rester dans l'expectative et laisser empirer la situation.

² Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

284^e séance : Chine, p. 9 ;

285^e séance : Inde, p. 16 ;

286^e séance : Royaume-Uni, pp. 16-17.

³ Voir chapitre VIII, p. 370.

⁴ 286^e séance : pp. 15, 17.

⁵ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir :

382^e séance : Pakistan, pp. 12-13 ; Inde, pp. 15-19.

⁶ S/1087, *Procès-verbaux off.*, 3^e année, *Suppl. de novembre* 1948, pp. 14-17.

Le représentant de l'Inde* a déclaré que, comme on a laissé entendre que l'Inde agissait d'une façon agressive dans le Cachemire, il n'était que juste d'attirer l'attention du Conseil de sécurité sur le fait que, « depuis mai dernier, selon la déclaration faite par le représentant du Pakistan à la Commission du Conseil de sécurité et, depuis un peu plus longtemps selon nos propres renseignements, les forces du Pakistan se trouvent sur le territoire de Jammu et Cachemire, que nous considérons comme un territoire indien ». L'action militaire entreprise par le Gouvernement de l'Inde avait un caractère défensif et aucune offensive de grande envergure n'était envisagée. Il a ajouté :

« Nous avons toujours déclaré sans équivoque, devant le Conseil de sécurité, que nous nous réservons le droit de nous défendre nous-mêmes, et le droit d'expulser de notre territoire ceux dont la présence n'y est pas justifiée... Si l'on nous annonce... qu'à la suite d'offensives imaginaires et à cause de prétendues intentions hostiles de la part du Gouvernement de l'Inde, le Pakistan va déclencher une contre-offensive, nous exercerons bien entendu la prérogative de tout Membre de l'Organisation des Nations Unies : celle de la légitime défense. »

CAS N° 20, iii⁷

A la 466^e séance, tenue le 10 février 1950, lors de l'examen du projet de rapport provisoire de la Commission des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan, en date du 5 décembre 1949, et du rapport du général McNaughton en date du 3 février 1950, le représentant de l'Inde a déclaré que, de l'aveu du représentant du Pakistan, son gouvernement avait prêté, dès avant le 20 avril 1948, une certaine assistance aux tribus qui envahissaient l'Etat de Jammu et Cachemire. Il a formulé l'observation suivante :

« ... pour justifier l'envoi des troupes, le Pakistan a prétendu que cette mesure avait été rendue nécessaire par des considérations de légitime défense. Cet argument aurait pu avoir quelque valeur jadis, mais à l'heure actuelle nous avons fort heureusement l'Organisation des Nations Unies et sa Charte. »

Après avoir cité le texte de l'Article 51, il a ajouté :

« Cet Article impose deux limitations au droit de légitime défense : premièrement, un Membre ne peut exercer ce droit qu'à condition d'être l'objet d'une agression armée ; deuxièmement, les mesures prises dans l'exercice de ce droit doivent être immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité. Dans le cas actuel, le Pakistan n'a pas fait l'objet d'une attaque armée et chacun sait que l'envoi de l'armée au Cachemire n'a pas été signalé au Conseil de sécurité.

« Ce n'est pas un point de droit sans importance que je soulève. J'y insiste parce que, si la question avait été portée à l'époque à la connaissance du Conseil de sécurité, nous ne serions pas dans la situation difficile où nous nous trouvons aujourd'hui. L'armée pakistanaise, j'en suis convaincu, n'aurait pas été autorisée à avancer, et les malheurs auxquels cette invasion a donné lieu auraient été évités. »

⁷ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir : 466^e séance : Inde, pp. 4-5 ; Pakistan, pp. 18-19.

CAS N° 20, iv⁸

A la 536^e séance, tenue le 9 mars 1951, lors de l'examen du rapport du représentant des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan, en date du 15 septembre 1950, le représentant de l'Inde a fait la déclaration suivante :

« L'année dernière, j'ai attiré l'attention des membres du Conseil sur l'Article 51 de la Charte. Je voudrais le faire de nouveau. Aux termes de cet Article, le droit de légitime défense n'existe que lorsqu'un Membre de l'Organisation des Nations Unies est l'objet d'une agression armée. Dans le cas qui nous occupe, il n'y a jamais eu d'agression armée de l'armée indienne contre le Pakistan. L'Article 51 stipule également que les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense doivent être immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité. Le Pakistan n'a pas tenu le Conseil de sécurité au courant ; ce n'est même qu'après l'arrivée de la Commission des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan dans la péninsule, soit près de deux mois plus tard, à un moment où les faits ne pouvaient plus être dissimulés, que le Pakistan a fait connaître à la Commission la présence de ses forces régulières dans l'Etat. En troisième lieu, et ce point est capital, la Charte prévoit que le droit de légitime défense n'existe que jusqu'à ce que le Conseil ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales.

« Dans l'affaire qui nous occupe, le Conseil de sécurité, par l'intermédiaire de la Commission des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan, a pris les mesures nécessaires, et la Commission a même réussi à obtenir l'assentiment des parties aux deux résolutions dont j'ai déjà parlé. Grâce à ces résolutions, l'on a réussi à faire cesser le feu, une ligne de suspension d'armes a été établie, et des observateurs militaires sont chargés de surveiller l'exécution de l'ordre de cesser le feu. Aucune des raisons que l'on a fait valoir pour expliquer l'entrée de l'armée pakistanaise au Cachemire en mai 1948 ne demeure valable. La ligne que cette armée devait défendre — et même bien plus que cette ligne — est assurée d'être respectée aux termes des accords de suspension d'armes qui sont déjà entrés en vigueur. »

CAS N° 21⁹. — LA QUESTION PALESTINIENNE : A propos de la décision du 1^{er} septembre 1951, invitant l'Égypte à lever les restrictions imposées au passage des navires par le canal de Suez

[Note. — Au cours du débat qui a précédé, l'Égypte a invoqué l'Article 51 pour justifier les obstacles opposés au passage, par le canal de Suez, des marchandises destinées à Israël. Certains ont prétendu qu'aux termes de l'Article 51, le droit de légitime défense ne pouvait

être allégué que dans les cas d'attaque armée et tant que le Conseil de sécurité n'avait pas pris de décision en vertu de la Charte. On a fait observer que dans les circonstances présentes, les mesures prises par l'Égypte ne répondaient pas aux conditions prévues à l'Article 51 et c'est dans ce sens qu'a été rédigé le paragraphe 8 de la décision du 1^{er} septembre 1951.]

A la 550^e séance, tenue le 1^{er} août 1951, lors de l'examen de la plainte d'Israël* relative aux « restrictions imposées par l'Égypte au passage des navires par le canal de Suez »¹⁰, le représentant de l'Égypte a déclaré que le droit de l'Égypte à la légitime défense reconnu par l'Article 51 l'emportait sur les autres droits. Il a fait à ce sujet les observations suivantes :

« Le besoin de se protéger et l'exercice du droit de légitime défense conduisent, même de nos jours, certaines Puissances à imposer des restrictions au mouvement de nombreux matériels de guerre ou, comme ils sont appelés plus fréquemment, d'articles d'importance stratégique, vers des régions auxquelles appartiennent de nombreux pays avec lesquels elles n'ont été ni ne sont en état de guerre. L'importation par ces régions ou, si l'on veut, l'exportation vers ces régions d'articles d'importance stratégique, n'est pas permise... »

Le représentant de l'Égypte a cité ensuite le passage suivant :

« ... L'Article 51 sauvegarde le droit de légitime défense, qu'il qualifie de « naturel ». En ce faisant, il se conforme à une longue suite de précédents selon lesquels, à propos d'accords internationaux de même nature, le droit de légitime défense avait été tacitement ou explicitement réservé. A l'occasion du pacte Briand-Kellogg, de 1928, qui ne réservait pas explicitement le droit de légitime défense, le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Kellogg, fit observer que, ce droit étant naturel, il n'était pas nécessaire d'en faire mention expressément »¹¹.

Il a poursuivi :

« Ces auteurs ajoutent même que « les dispositions de l'Article 51 n'excluent pas nécessairement le droit de légitime défense dans les situations qui ne sont pas prévues par ledit Article » et que l'exercice de ce droit n'est subordonné qu'à l'engagement pris par les Etats Membres des Nations Unies de « s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. »

Le représentant de l'Égypte a fait ensuite cette autre citation :

« Bien que le droit de légitime défense soit censé être établi par une règle du droit international général ayant le caractère de *jus cogens*, de sorte qu'il ne peut être affecté par aucun traité, on a jugé qu'il n'était pas superflu de stipuler expressément ce droit dans

⁸ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir : 336^e séance : Inde, pp. 5-6.

⁹ Pour le texte des déclarations pertinentes, voir : 549^e séance : Égypte, p. 21.

550^e séance : Égypte, pp. 6-8 ; Royaume-Uni, p. 20.

551^e séance : Israël, pp. 10-11.

552^e séance : Brésil, p. 13 ; Royaume-Uni, p. 3.

553^e séance : Equateur, p. 27 ; Égypte, pp. 14-15 ; Pays-Bas, pp. 4-5.

¹⁰ S/2241, *Procès-verbaux off.*, 3^e année, Suppl. pour juillet-septembre 1951, pp. 9-10. Pour la présentation de cette question, voir le chapitre VIII, p. 367.

¹¹ L. M. Goodrich et E. Hambro : *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, 1948, p. 267. [La citation qui suit ne figure pas dans la traduction française de cet ouvrage.]

la Charte ; ni le Pacte de la Société des Nations ni le Pacte de Paris ne contenaient de clause analogue...

« Le droit de légitime défense est le droit d'un individu ou d'un Etat de défendre sa personne, ses biens ou son honneur contre une attaque effective ou imminente. C'est un droit qui appartient à l'individu ou à l'Etat attaqué ou menacé et à aucun autre individu ou Etat. L'Article 51 confère le droit de recourir à la force, non seulement à l'Etat attaqué, mais encore aux autres Etats qui s'unissent avec l'Etat attaqué afin de l'aider à se défendre...¹². »

Poursuivant ses observations, il a ajouté :

« Ce droit, ce droit sublimement essentiel, s'affirme avec d'autant plus de force qu'il est plus gravement menacé. Le fait qu'il est mis en si grand danger par le rôle que joue le sionisme politique mondial dans le Moyen-Orient, par l'intermédiaire d'Israël, est un cauchemar pour ceux qui dorment et une sinistre réalité pour ceux qui veillent. »

Le représentant du Royaume-Uni a déclaré que l'Article 51 n'était pas applicable, puisque les conditions énoncées dans cet Article ne se trouvaient pas réunies dans le cas présent. Il a fait observer qu'aux termes de l'Article 51, le droit de légitime défense ne pouvait être exercé que « jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales ». Il a présenté ensuite les observations suivantes :

« Si l'Egypte prenait part à des hostilités proprement dites, elle aurait certainement le droit d'adopter des mesures de légitime défense. Mais telle n'est pas actuellement la situation.

« Il n'y a pas actuellement d'hostilités et il n'y en a pas eu depuis deux ans et demi. On ne peut même pas prétendre que l'Egypte se trouve sous la menace immédiate d'une attaque d'Israël. C'est pourquoi nous devons conclure que l'on ne peut maintenant appuyer l'Egypte lorsqu'elle invoque les droits de belligérant pour assurer sa défense, et que leur exercice doit être considéré comme un abus de ces droits, tels qu'ils sont reconnus en droit international. »

A la 551^e séance, tenue le 1^{er} août 1951, le représentant d'Israël, après avoir parlé des « arguments convainquants » qui avaient déjà été présentés au sujet de l'aspect juridique de la question, a déclaré ce qui suit :

« L'Article 51 de la Charte ne permet à un Etat d'exercer son droit de légitime défense qu'à deux conditions, dont aucune n'est réalisée ici. La première de ces conditions, c'est que le pays doit être l'objet d'une agression armée ; or, le représentant de l'Egypte lui-même n'a pas évoqué cette possibilité. La deuxième condition, c'est que le Conseil de sécurité n'ait pas encore pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales dans la région. Or, le Conseil de sécurité a pris les mesures nécessaires dans la région en approuvant les conventions d'armistice général et en invitant les parties à en assurer l'exécution fidèle. »

A la 553^e séance, tenue le 16 août, le représentant des Pays-Bas a soutenu que les restrictions imposées

¹² Kelsen : *The Law of the United Nations*, 1950, pp. 791-792.

par le Gouvernement égyptien étaient non seulement incompatibles avec l'esprit des conventions d'armistice, mais contraires au droit international. Il a fait ensuite la déclaration suivante :

« Pour ce qui est du droit international, on n'est pas fondé, selon nous, à prétendre que l'Egypte — ou Israël, d'ailleurs — peut se considérer comme un belligérant actif plus de deux ans après avoir signé une convention d'armistice. Nous estimons, par conséquent, que l'Egypte n'a pas de raison légitime d'exercer en tant que belligérant le droit de visite, de fouille et de saisie, à des fins de légitime défense. De plus, un changement est intervenu depuis les dernières années du XIX^e siècle, en ce qui concerne la légitime défense. Maintenant, l'attitude de nos pays, Etats Membres de l'Organisation, est ou tout au moins devrait être guidée par la Charte des Nations Unies. L'Article 51 de la Charte, déjà cité par divers orateurs, est très explicite en la matière ; il y est dit notamment : « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective ». Mais il limite l'exercice unilatéral ou concerté de ce droit, en ajoutant : « dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée », et « jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales ». Or, dans le cas qui nous intéresse, y a-t-il eu une agression armée, et une action de ce genre a-t-elle été portée à l'attention du Conseil ? A ma connaissance, non. Au contraire, il existe une convention d'armistice qui est en vigueur depuis plus de deux ans déjà. Par ailleurs, le Conseil de sécurité s'est souvent occupé de situations résultant de l'application des conventions d'armistice, afin d'amener toutes les parties intéressées à respecter scrupuleusement ces conventions. Peut-on, dans ces conditions, prétendre sérieusement qu'une des parties — on pourrait d'ailleurs en dire autant de toutes les parties — est fondée à invoquer le droit de légitime défense et d'action unilatérale au détriment de l'autre partie, et, qui plus est, au détriment de plusieurs pays qui sont toujours restés étrangers au conflit ? Nous pensons que l'on ne peut répondre à cette question que par la négative. »

A la même séance, le représentant de l'Egypte a souligné en outre que « ni l'Article 51, ni aucun autre Article de la Charte, n'annule, ni même ne limite l'exercice du droit de légitime défense ». Il a ajouté : « Pas plus que les autres Articles de la Charte, l'Article 51 ne saurait être, d'un coup de ciseaux, arraché à son contexte pour être étudié isolément. On ne saurait non plus, en toute équité, demander qu'on oublie les dispositions de la Charte qui n'ont pas été mises en vigueur, comme par exemple les Articles relatifs aux droits de l'homme, au système de sécurité collective qui doit être établi par l'Organisation des Nations Unies ou — ce qui est le cas de l'Article 106 — aux responsabilités qui incombent aux signataires de la Déclaration des quatre nations en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. »

A la 552^e séance, tenue le 16 août, le représentant du Royaume-Uni, en soumettant au Conseil le projet commun de résolution des Etats-Unis, de la France et du Royaume-Uni, a déclaré qu'il était inutile que le Conseil entreprît l'examen des arguments d'ordre juridique qui

ont été avancés. Le projet de résolution a été révisé¹³ à la 553^e séance (16 août) et adopté à la 558^e séance (1^{er} septembre 1951) par 8 voix contre zéro, avec 3 abstentions¹⁴. Aux termes du paragraphe 8 de cette

¹³ S/2298/Rev.1, 558^e séance : pp. 2-3.

¹⁴ 558^e séance : p. 3. Pour le texte, voir chapitre VII, p. 367.

résolution, le Conseil de sécurité constatait « qu'il est impossible, dans les circonstances présentes, de justifier ces pratiques (pratiques de l'Égypte qui consistent à entraver le passage par le canal de Suez des marchandises destinées à Israël) en alléguant que des raisons de légitime défense les rendent indispensables ».