

REVUE GÉNÉRALE DE Droit International Public

**DROIT DES GENS - HISTOIRE DIPLOMATIQUE
DROIT PÉNAL - DROIT FISCAL - DROIT ADMINISTRATIF**

(FONDÉE EN 1894 PAR MM. PILLET-FAUCHILLE-PÉDONE)

PUBLIÉE DEPUIS 1927 PAR

Marcel SIBERT

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

SECRÉTAIRE DE LA RÉDACTION

André ROSSIGNOL

DOCTEUR EN DROIT

CHARGÉ DE TRAVAUX PRATIQUES A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Récompensée par l'Institut de France, 1904, Fondation Drouyn de Lhuys

Académie des Sciences morales et politiques

Revue publiée avec le Concours du C. N. R. S.

SOMMAIRE

Georges SCELLE, Professeur honoraire à la Faculté de Droit de Paris.	Plateau continental et Droit international	53-84
Max SORENSEN, Professeur à l'Université d'Aarhus (Danemark).	Le Conseil National	85-98
E. VAN BOGAERT, Professeur de droit international à la Faculté de Droit de l'Université de Gand.	Considérations sur la théorie de l'égalité des États	99-120
BION SMYRNIADIS, Docteur en Droit, Ancien Juge aux Tribunaux Mixtes d'Egypte, Avocat à la Cour d'Appel d'Alexandrie.	Positivisme et morale internationale en droit des gens	121-136
Erik CASTRÉN, Docteur en Droit, Professeur de droit international et constitutionnel à l'Université de Helsinki.	La protection juridique de la population civile dans la guerre moderne	137-148
Francis WOLF, Greffier du Tribunal administratif de P.O.I.T.	Note sur la quatrième session du Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail	149-176
BIBLIOGRAPHIE		

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

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

13, Rue Soufflot, 13

Droits de reproduction et de traduction réservés

Article 2. — Elle accepte le deuxième paragraphe de cet article, qu'elle entend dans ce sens qu'il n'affectera pas les prescriptions relatives à la police des frontières.

Article 10. — La République Dominicaine ne renonce pas au droit de recourir aux procédures de règlement pacifique des différends internationaux qui pourraient résulter de la pratique de l'asile territorial.

Mexique :

La délégation du Mexique fait des réserves expresses concernant les articles 9 et 10 de la Convention sur l'asile territorial, parce qu'ils sont contraires aux garanties individuelles dont jouissent tous les habitants de la République d'accord avec la constitution politique des Etats-Unis du Mexique.

Pérou :

La délégation du Pérou fait une réserve concernant le texte de l'article 7 de la Convention sur l'asile territorial, parce qu'il diffère de l'article 6 du projet soumis par le Conseil interaméricain de Jurisconsultes, sur lequel elle est d'accord.

Honduras :

La délégation du Honduras signe la Convention sur l'asile territorial avec des réserves concernant les articles qui sont en opposition avec la constitution et les lois en vigueur de la République de Honduras.

Argentine :

La délégation de l'Argentine a accueilli favorablement la Convention sur l'asile territorial, mais elle formule une réserve expresse concernant l'article 7, parce que celui-ci ne considère pas comme il convient et ne résout pas d'une manière satisfaisante le problème qui se rapporte à l'exercice, de la part des asilés politiques, du droit de libre expression de la pensée.

EN FOI DE QUOI, les Plénipotentiaires soussignés, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs qui ont été reconnus en bonne et due forme, signent la présente Convention, au nom de leurs gouvernements respectifs, à Caracas, le vingt-huit mars mil neuf cent cinquante-quatre.



LE ROLE DE L'EUROPE AUX NATIONS UNIES JUSQU'A LA DIXIÈME SESSION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Pour examiner le rôle de l'Europe aux Nations Unies, il faut partir de trois données fondamentales : la tradition politique européenne, la situation de l'Europe en 1945, lors de la création des Nations Unies et, enfin, l'évolution des relations internationales depuis 1945.

1° Il faut d'abord tenir compte de la tradition politique européenne. En Europe s'est formée l'idée de l'organisation internationale. Des penseurs y ont, depuis fort longtemps, imaginé des systèmes permettant d'organiser des Etats en les laissant subsister comme Etats distincts ; c'est en Europe que l'on a cherché quelle pourrait être la technique d'une organisation inter-étatique, technique complexe puisqu'elle laisse subsister, par hypothèse, des Etats souverains et qu'elle les groupe.

Cette idée de l'organisation internationale sur le plan politique est apparue en Europe dès le xiv^e siècle et elle a été poursuivie, par une série de penseurs qui, au cours des siècles, se sont succédés dans la même ligne intellectuelle. Ces hommes ont cherché les formules pratiques d'action concertée entre les Etats. Qu'il s'agisse de Sully, de l'abbé de Saint-Pierre, de Kant ou de Saint-Simon, pour n'en citer que quelques-uns, ils ont eu en vue essentiellement la sécurité des Etats ; c'est-à-dire qu'ils ont cherché des mécanismes juridiques qui permettent aux Etats de rester eux-mêmes, de résister à des atteintes par la force, venues de l'extérieur.

Si l'idée d'organisation internationale a eu tant d'importance en Europe, c'est qu'en fait le système politique qui est à la base de la Société internationale d'aujourd'hui, le système d'Etats souverains juxtaposés, s'est formé en Europe. Il a été ensuite étendu

à d'autres continents. En Asie, pendant longtemps, les rapports entre « formes politiques » n'étaient pas des rapports fondés sur l'égalité et la souveraineté, mais au contraire des rapports quasi familiaux, des rapports de dépendance. Certains Etats comme la Chine avaient une situation spéciale et possédaient des pouvoirs particuliers par rapport aux autres Etats.

Aujourd'hui, si l'on admet dans le monde entier le système de la souveraineté et de l'égalité des Etats, c'est en partant de conceptions qui se sont formées en Europe ; la pensée politique européenne a peu à peu étendu son influence dans le monde entier.

C'est également en Europe qu'a commencé la coopération organisée dans l'ordre politique. Elle peut être datée des propositions d'accord entre la Russie et la Grande-Bretagne, faites sous l'impulsion du Ministre des Affaires Etrangères d'Alexandre, Csartorisky. Au début du XIX^e siècle l'idée d'une organisation politique concertée et permanente a été abordée sur le plan des réalités concrètes puisqu'il s'agissait de suggestions faites par la Russie à la Grande-Bretagne. C'est en Europe pour la première fois que, dans le fameux Traité de 1815 établissant le Directoire européen, est créé un mécanisme, sans doute imparfait, mais permanent, d'action concertée.

Au cours du XIX^e siècle, le Directoire européen s'étant désagrégé, le mécanisme du Concert européen s'est établi, comportant une action coordonnée entre des Etats souverains dans l'ordre politique, action aboutissant à des initiatives très diverses, mais dont certaines apparaissent comme la préfiguration de ce qui sera fait soit à la Société des Nations, soit, aujourd'hui, aux Nations Unies.

C'est aussi en Europe que l'on a fait les premières expériences de systèmes institutionnalisés de coopération internationale. Ni le Conseil européen, ni le Directoire ne comportaient une véritable organisation. Dans des domaines très techniques et limités : Commissions fluviales puis, plus tard, Unions administratives, a été instituée une action internationale concertée, régulière. On a créé des organes ayant des compétences définies, une structure acceptée par les Etats en présence, on a précisé les conditions dans lesquelles ces organes pouvaient fonctionner par rapport aux Etats territorialement intéressés.

Si l'on arrive à la première expérience d'institution internationale politique jouant un rôle de premier plan : la Société des Nations, il est bien connu que l'Europe y a joué un rôle prépondérant. Sans doute l'élément décisif dans son établissement fut

l'action des Etats-Unis agissant par l'organe du Président Wilson, mais lorsque très vite les Etats-Unis sont sortis du jeu, on s'est trouvé en présence d'un mécanisme politique qui a été essentiellement mené par les Etats européens. Le siège était à Genève. Au Conseil de la Société des Nations, trois sur quatre des membres permanents étaient des Etats européens : Grande-Bretagne, Italie et France, sans compter les périodes dans lesquelles l'Allemagne ou l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques ont siégé. En 1926, pour prendre une date moyenne, 27 membres sur 56 étaient des Etats européens, soit près de la moitié. Le mécanisme était fondé sur l'unanimité des Etats, par conséquent, aucune délibération n'était prise sans le consentement de ces Etats européens, enfin le mécanisme a joué surtout pour des affaires européennes. Ceci résultait notamment du fait que la Société des Nations a été amenée à s'occuper de problèmes qui étaient des séquelles de la guerre ou de questions dont la base juridique avait été fixée dans les Traités de paix : questions de la Sarre, de Dantzig, des minorités. Les problèmes européens qui ont été traités à Genève ont été de beaucoup les plus nombreux : affaire célèbre de l'Anschluss, différends balkaniques, etc. Les questions non européennes qui sont venues à Genève ont rencontré des difficultés pratiques considérables : en ce qui concerne le continent américain, bien que beaucoup d'Etats d'Amérique Latine aient fait partie de la Société des Nations, celle-ci s'est toujours montrée extrêmement réservée par souci de ménager la conception américaine de la doctrine de Monroe.

Ainsi, les Etats de l'Europe ont incontestablement une expérience de l'organisation internationale, une expérience des limites et des techniques possibles de l'organisation internationale. Par ailleurs, les Etats européens ont eu l'idée qu'une organisation internationale pouvait assurer la sécurité : tel est le premier élément à considérer.

Aux Nations-Unies, les Etats européens apparaissent comme des Etats qui ont l'expérience du mécanisme de l'organisation internationale, et de cette forme particulière de relations internationales que sont les relations à travers un organisme international.

2° Quelle était la situation de l'Europe lors de la constitution des Nations Unies ? En 1944-45, deux Etats européens ont une situation politique prépondérante ; ce sont la Grande-Bretagne et l'U.R.S.S., mais ces Etats ont des préoccupations mondiales ; situés

en Europe, leurs intérêts dépassent de beaucoup l'Europe. A côté de ces deux puissances qui sont en 1945 dans une situation politique dominante, la majeure partie de l'Europe, sous réserve de la Suède, de la Suisse, du Portugal et de l'Espagne, est politiquement diminuée et économiquement dévastée.

Dans l'élaboration de la Charte, ce sont les Etats-Unis qui vont jouer le rôle prépondérant parce qu'ils sont, à ce moment-là, entre les trois grands, « super-grands ». Par ailleurs, le Président Roosevelt, profondément convaincu de la nécessité d'une organisation internationale, était persuadé que le premier problème était de gagner l'opinion américaine à cette cause. Cette préoccupation de gagner l'opinion américaine à l'idée d'une organisation internationale à laquelle les Etats-Unis participeront activement, va dominer les travaux préparatoires de la Charte. Le projet qui leur servira de base sera un projet établi aux Etats-Unis. La propagande pour l'idée de l'organisation internationale se fera essentiellement aux Etats-Unis. Le souci de conserver les Etats-Unis dans l'organisation sera toujours une préoccupation capitale. Nous en avons encore eu récemment divers témoignages. Au moment où a été discutée l'affaire du Guatemala, en juin 1954 une intervention décisive a été celle du représentant des Etats-Unis, qui rappelait que si les Etats-Unis avaient accepté d'entrer dans les Nations Unies, c'était parce qu'avait été admise la compatibilité avec le système régional américain. Il ajoutait que si l'on portait atteinte à ce système, en conservant devant le Conseil de sécurité la plainte du Guatemala, cette décision aurait le plus mauvais effet à l'égard de l'opinion américaine et pourrait avoir les plus graves conséquences. En somme, le représentant des Etats-Unis faisait apparaître le risque de voir les Etats-Unis quitter l'organisation si l'on n'adoptait pas la position qu'ils jugeaient convenable. Dans un problème d'une moindre importance, à propos des fonctionnaires des Nations Unies accusés de manquer de loyauté à l'égard du gouvernement américain, les représentants des Etats-Unis ont fait connaître à diverses reprises, de la façon la plus précise, que le maintien de ces fonctionnaires dans le personnel des Nations Unies pourrait entraîner le départ des Etats-Unis de l'organisation.

Par ailleurs, le nombre des Etats européens qui ont siégé à San Francisco était très réduit. Il y a eu à la conférence de San Francisco, sur 50 Etats présents, 13 Etats européens. Deux Etats européens tout à fait nouveaux étaient l'Ukraine et la Biélorussie.

Parmi les faits contemporains de la constitution des Nations

Unies, il faut encore signaler la proposition de la Commission préparatoire des Nations Unies, réunie à Londres, de choisir les Etats-Unis comme siège permanent de l'organisation. Sans doute, s'agissait-il d'abord d'une suggestion, mais, en fait, dès que la commission préparatoire l'eût acceptée, avant même la réunion de l'Assemblée, toutes les mesures préparatoires ont été prises en conséquence. Ainsi, cette organisation internationale a été installée de l'autre côté de l'Atlantique et New-York a exercé une influence essentielle sur la vie de l'organisation.

3° Quelle a été l'évolution des relations politiques depuis 1945, et dans quelle mesure concerne-t-elle le problème de l'Europe au sein des Nations Unies ? Le grand phénomène politique a été la division du monde en deux blocs opposés. Or, c'est en Europe que cette situation a eu le plus de conséquences car ont été coupés des liens traditionnels entre des Etats très proches géographiquement. Le « rideau de fer » a toute sa signification en Europe. Les Etats européens, divisés entre les deux blocs, ont vu leur importance réduite aux Nations Unies. Dans aucune affaire, l'Europe comme telle n'a une politique commune. Donc l'évolution politique a réduit le rôle des Nations européennes aux Nations Unies. Par contre, cette évolution politique a accru l'importance des Nations Unies pour les Etats européens ; les Nations Unies sont restées pour les Etats européens le seul moyen pratique de délibérations en commun. Précisément parce que la division était plus grave pour l'Europe, les Nations Unies, seul système pratique de coexistence, ont joué un rôle particulier pour les Etats européens ; là a pu être maintenu le contact entre les Etats européens. Par conséquent, si les affaires réelles de l'Europe se sont traitées en dehors des Nations Unies dans des cadres parallèles ce système a conservé pour les Etats européens une importance particulière et qui n'existe pas au même degré pour les autres continents.

Ces considérations générales dominent toute la matière. On peut étudier la situation de l'Europe aux Nations Unies de deux manières ; tout d'abord se demander quelle est la situation de l'Europe par rapport aux Nations Unies ; quelle est la place de l'Europe dans ce mécanisme. D'autre part, il convient d'examiner quel est le rôle des Nations Unies par rapport à l'Europe : dans quelle mesure et dans quelles conditions les Nations Unies se sont occupées des affaires européennes.

I

SITUATION DE L'EUROPE PAR RAPPORT AUX NATIONS UNIES

Le problème peut être approché de plusieurs manières : on peut se demander quelle est la place de l'Europe dans la structure des Nations Unies ; puis on peut rechercher quelle est la part des Etats européens dans les votes qui aboutissent à des résolutions des organes des Nations Unies ; enfin, on peut examiner quel est le rôle de l'Europe dans la conception et dans l'exécution des tâches des Nations Unies ?

La place de l'Europe dans la structure des Nations Unies doit être d'abord définie en recherchant combien d'Etats européens sont membres de l'Organisation. En 1946, au moment de la première Assemblée des Nations-Unies, M. Georges Bidault, représentant la France, dans un discours qui est resté célèbre, a salué les douze Etats européens absents des Nations-Unies. A cette époque, sans compter l'Allemagne et l'Autriche, les Etats absents étaient : l'Albanie, la Bulgarie, l'Espagne, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Portugal, la Roumanie, la Suède et la Suisse. Depuis cette époque, deux de ces Etats sont entrés aux Nations Unies : la Suède et l'Islande. Par conséquent, aujourd'hui, il y a aux Nations Unies 16 Etats européens sur 60 (1), c'est-à-dire un peu plus du quart de l'effectif de l'Organisation. Les autres Etats européens, à l'exception de l'Espagne (2) et de la Suisse, ont posé leur candidature, en application de l'article 4 de la Charte ; l'Espagne, dès la conférence de San Francisco, avait fait l'objet d'une attitude défavorable de la part des Nations Unies : il avait été indiqué que la candidature de l'Espagne ne serait pas acceptée avec un gouvernement espagnol dont les liens avec les puissances de l'Axe étaient bien connus. Cette position a été confirmée lors de la déclaration de Potsdam et par une résolution de l'Assemblée du 9 février 1946. Les autres Etats européens ont posé leur candidature, mais, sauf la Suède et l'Islande, aucun n'a été admis, en dépit des engagements qui avaient été pris dans les Traités de paix et dont le but

(1) La situation a été transformée par la décision prise lors de la dixième session de l'Assemblée générale d'admettre l'Albanie, l'Autriche, la Bulgarie, l'Espagne, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Portugal et la Roumanie.

(2) L'Espagne a posé sa candidature le 23 septembre 1955. Elle a été admise avec quinze autres Etats le 15 décembre 1955.

était de favoriser l'admission des Etats ex-ennemis aux Nations Unies. Cette attitude a, sans doute, affecté d'autres Etats que les Etats européens, mais quand on regarde la liste des candidatures aux Nations Unies, il est certain que la participation de la Jordanie, de la République populaire de Mongolie ou du Népal, quelle que soit leur importance au point de vue du principe de l'universalité, n'a pas la même signification politique et humaine que la candidature de l'Italie, de la Hongrie, du Portugal... ! Les difficultés touchant ces candidatures européennes ont été d'ordres divers. Contre certains de ces Etats, on a invoqué les liens qui avaient existé au cours de la guerre, soit avec les puissances de l'Axe, soit avec le gouvernement espagnol ; tel a été le cas pour le Portugal ou pour l'Irlande. Dans le cas de l'Albanie, de la Bulgarie, de la Hongrie et de la Roumanie, c'est l'attitude à l'égard de la Grèce et surtout les manquements aux engagements relatifs aux droits de l'homme dont les dispositions avaient été insérées dans les traités de Paix qui ont conduit un certain nombre d'Etats à ne pas accepter la présence aux Nations Unies de ces Etats balkaniques. Puis la division politique s'est manifestée, l'U.R.S.S. et les Etats qui votaient avec elle se montrant disposés à accepter en bloc toutes les candidatures, d'autres Etats, maintenant le principe du vote distinct pour chacune de l'appréciation individuelle de chaque cas. Le veto a joué de part et d'autre, si bien qu'aujourd'hui un grand nombre d'Etats européens sont encore absents des Nations Unies. On a essayé de faire une situation à part à l'Italie ; en vertu des résolutions de l'Assemblée générale sur le sort des colonies italiennes, elle a reçu la tutelle sur la Somalie. On a accepté qu'elle vienne rendre compte à la Commission de tutelle, mais sans devenir membre des Nations Unies.

Si l'on considère la situation faite aux Etats européens membres des Nations Unies, on doit constater qu'étant donné le chiffre de 16 Etats européens sur 60, c'est-à-dire un peu plus du quart, la part faite à l'Europe est relativement avantageuse dans les organes des Nations Unies. C'est ainsi, par exemple, qu'en 1954, le Président de l'Assemblée générale, le Président de la Commission politique spéciale et le Président de la troisième commission, étaient des européens. De même, il y avait trois rapporteurs généraux de commissions sur sept appartenant à des délégations européennes. Au Conseil de Sécurité, parmi les membres permanents, trois membres sont européens sur cinq et un membre est européen parmi les membres non permanents ; actuellement, c'est

la Belgique. Il y a donc, sur onze membres au Conseil de Sécurité, quatre européens. Au Conseil économique et social, sur dix-huit il y a sept membres européens dont la Grande-Bretagne, l'U.R.S.S. et la France. Au Conseil de Tutelle, trois puissances administrantes sont européennes : ce sont la Belgique, le Royaume-Uni et la France. A l'exception de l'U.R.S.S., ce sont les seuls Etats européens. Tous les autres membres sont des Etats non européens qui administrent ou qui n'administrent pas. L'Italie a été placée dans une situation particulière car elle rend compte au Conseil de Tutelle, mais sans avoir le droit de voter dans les autres affaires.

Enfin, dans les deux organismes qui font spécialement appel à des juristes, la proportion d'Européens est plus forte. A la Commission du Droit International, il y a sept membres européens sur quinze. A la Cour de Justice internationale, six juges européens sur quinze.

On pourrait également se demander quelle est la place des Européens au secrétariat des Nations Unies ? Ici, la portée des statistiques est difficile à apprécier exactement parce qu'il y a au secrétariat des postes d'importance très diverse ; la situation des Européens ne peut pas être uniquement appréciée suivant leur nombre, il faut également tenir compte de la nature des fonctions. Il faut aussi tenir compte du problème des langues ; un nombre important de fonctionnaires français ou anglais travaillent dans les services qui s'occupent des travaux linguistiques. Pour toutes ces raisons, il est assez difficile de donner des chiffres pertinents en ce qui touche le secrétariat.

Enfin, il convient de parler des lieux d'activité des Nations Unies. A côté du siège qui est aux Etats-Unis, a été créé l'Office européen de Genève. Ce centre, qui utilise les locaux de la Société des Nations, joue, dans une certaine mesure, le rôle de relais. Par ailleurs, certains services sont établis en permanence à Genève et tout récemment l'Assemblée a décidé d'y transporter la division du secrétariat qui s'occupe des stupéfiants et de créer à Genève un laboratoire pour les stupéfiants en s'appuyant sur des considérations proprement financières. C'est à Genève que siège le secrétariat de la Commission économique pour l'Europe et aussi certains services de l'Assistance technique, mais le centre de Genève est aussi destiné à constituer un secrétariat pour des conférences et pour des réunions. Sans doute cherche-t-on à avoir le maximum de réunions à New-York parce que c'est là que résident

les services administratifs et que les réunions sont les moins onéreuses pour l'Organisation. Mais la plupart des délégations préfèrent les réunions à Genève ! On est arrivé dans certains cas à une espèce de *modus vivendi* ; par exemple, le Conseil Economique a une réunion en Europe chaque année. La Commission du droit international se réunit normalement à Genève (1). La conférence sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique doit se réunir à Genève. Enfin, il faut relever que l'Assemblée générale s'est, à deux reprises, réunie en Europe ; en 1948 et en 1951. La réunion a eu lieu à Paris. Une session de l'Assemblée en Europe pose des problèmes difficiles au point de vue technique parce que l'Assemblée exige tout un mécanisme administratif, mais les délégations ont généralement considéré que les conditions de travail étaient plus favorables qu'aux Etats-Unis.

Pour ce qui est de la contribution des Etats européens au financement des Nations Unies, il y a dans le barème des contributions deux tableaux à considérer : d'abord le barème des contributions normales pour les Nations Unies. En 1955 si l'on additionne les contributions des Etats européens, on arrive au total de 41,24 % payé par l'Europe, soit un peu plus de $2/5$ du budget des Nations Unies ; la contribution totale dépasse sensiblement, de près de 10 %, la contribution américaine. A côté de cela, il y a des contributions spéciales d'Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies, mais qui participent à certains organismes particuliers : Commission économique pour l'Europe, Cour Internationale de Justice, système des stupéfiants. Les Etats qui ont des contributions spéciales sont au nombre de quatorze ; ce chiffre de quatorze comprend le Liechtenstein, Monaco et la République de Saint-Marin. Si on additionne les contributions spéciales et si l'on prend le pourcentage par rapport au budget général, on arrive à 8,52 % pour ces Etats dans des situations particulières ce qui signifie que si tous les Etats européens faisaient partie des Nations Unies la contribution totale de l'Europe atteindrait à peu près la moitié des ressources de l'Organisation.

Quel est aujourd'hui le rôle des Etats européens dans les votes ? Le nombre des participants est faible, mais l'importance de l'Europe est ici considérablement affectée et même complètement transformée par la situation signalée plus haut : la division du monde

(1) La décision de principe a été prise par la dixième session de l'Assemblée générale.

en deux blocs. Les liens idéologiques jouant à plein, la division de l'Europe a pour conséquence qu'il n'y a pas de problème dans lequel l'Europe vote ensemble comme c'est le cas pour l'Asie ou l'Amérique, malgré les diverses orientations politiques qui y existent. Au Conseil de Sécurité, les votes traduisent toujours le partage de l'Europe et on ne peut guère citer de cas dans lesquels il en ait été autrement.

Dans l'affaire du Guatemala où le problème était de savoir si ce litige devait être laissé à l'Organisation interaméricaine ou bien inscrit à l'ordre du jour du Conseil de Sécurité, celui-ci conservant un contrôle sur le fonctionnement de l'organisation régionale, une certaine analogie dans les positions européennes est apparue. Tous les Etats européens étaient, en fait, favorables au maintien d'une certaine compétence du Conseil de Sécurité ; cependant, l'inscription de la question à l'ordre du jour n'a pas été acceptée ; les Etats européens ont voté, les uns pour l'inscription à l'ordre du jour, comme l'U.R.S.S., le Danemark ; la France et la Grande-Bretagne, qui semblaient avoir à peu près la même opinion sur le fond, se sont abstenues. Sans doute étant donné le nombre des Etats européens, même faisant bloc, ils n'auraient pas obtenu que la question soit inscrite à l'ordre du jour. C'est un des rares cas dans lesquels il y avait au fond unité de vue entre les Etats européens.

A l'Assemblée, l'Europe a une influence très faible ; une étude a été publiée dans *International Organisation* (1) sur le rôle des blocs idéologiques et géographiques au sein de l'Assemblée. Pour l'Europe l'auteur signale cinq voix socialistes, quatre voix des Etats nordiques, cinq voix du Pacte de Bruxelles, mais à aucun moment il ne considère l'ensemble des Etats européens comme constituant une unité. Si, dans certains cas, les Etats européens ont une position commune, leur nombre est toujours trop faible pour emporter une décision. Lorsqu'au début de l'Assemblée de 1954 s'est posée la question des représentants chinois, l'Assemblée a décidé de ne pas examiner pendant toute la session de propositions tendant à exclure les représentants de la Chine de Formose ou à admettre les représentants du gouvernement populaire ; cette résolution a été adoptée par 43 voix contre 11. Dans ces 11 voix, il y avait 9 voix européennes ; 5 Etats soviétiques, Danemark, Norvège, Suède et Yougoslavie ; ainsi tous les Etats européens ne

(1) Margaret Ball, *Bloc voting in the General Assembly*, 1951, p. 331.

s'étaient pas groupés dans cette affaire. Il est clair que le faible nombre des Etats européens joint à la division politique a pour résultat de réduire ou plutôt de détruire en fait leur influence dans les votes.

Reste un dernier point qui est peut-être le plus difficile à aborder et à traiter : quel est le rôle de l'Europe dans la conception et dans l'exécution des affaires traitées aux Nations Unies ?

En tant qu'individus les Européens ont-ils joué un rôle particulier ? On pourrait remarquer que le Secrétaire général provisoire, puis les deux Secréétaires généraux des Nations Unies ont été des Européens. Il est évident que le rôle du Secrétaire général est très important, et on peut considérer que par lui une influence européenne a l'occasion de s'exercer aux Nations Unies. Des Européens ont eu des charges d'une valeur symbolique : le Comte Bernadotte a donné sa vie en accomplissant sa mission. Deux résolutions successives de l'Assemblée générale ont chargé un Belge, M. Scheyven, d'étudier le problème d'un fonds spécial des Nations Unies. Mais l'on pourrait citer d'autres hommes d'Etat, experts non-européens qui ont également un rôle important.

Par ailleurs, un autre aspect à envisager est celui des traditions diplomatiques. Aux Nations Unies, il y a des votes, mais avant les votes interviennent des négociations. Ces négociations sont nécessairement conduites suivant certaines méthodes diplomatiques. Les délégations européennes jouent-elles un rôle particulier dans la préparation des textes et dans la préparation des votes ? Sont-ce des intermédiaires utiles ou importants ? Sur ce point, une réponse affirmative peut être donnée : les délégations européennes jouent un rôle appréciable dans cette préparation. On peut rappeler par exemple le rôle du représentant de la France en 1953 dans la désignation du Secrétaire général des Nations Unies ; il est certain que c'est à son action et à celle du délégué britannique que l'on doit d'être arrivé à un accord sur la désignation d'un Secrétaire général.

Dans l'affaire des aviateurs américains retenus en Chine, le délégué de la France a joué un rôle important pour amener les Etats-Unis à accepter une procédure qui ne se limitait pas à une condamnation solennelle du gouvernement chinois, mais qui comportait une démarche du Secrétaire général donc l'établissement de certains rapports, de certaines conversations avec le gouvernement populaire chinois. Par ailleurs, il y a tout lieu de penser que les délégués européens des pays de l'Est jouent un rôle important dans

les rapports avec les Etats arabo-asiatiques. Il n'est pas douteux qu'ils ont beaucoup de contacts avec eux, qu'ils leur suggèrent des idées et, par conséquent, qu'ils ont là le moyen d'exercer une influence de fait qui présente une réelle importance aux Nations Unies.

Enfin certains Etats européens, et surtout la Grande-Bretagne, ont une influence sur des Etats non européens, influence qui n'est pas toujours déterminante, mais qui peut jouer dans certaines affaires.

Il y a là un moyen d'action de l'Europe, délicat à saisir, mais qu'il ne faut pas négliger.

En conclusion, la place de l'Europe aux Nations Unies réduite numériquement, est plus importante que l'on ne pourrait s'imaginer à première vue dans la préparation des affaires, mais comme la question des votes reste la question essentielle, l'influence européenne est, tout compte fait, très limitée.

II

RÔLE DES NATIONS UNIES DANS LA VIE DE L'EUROPE

Quand on consulte l'ordre du jour des organes des Nations Unies, on constate que la plus grande partie de leur activité a été orientée hors d'Europe. Les grandes questions débattues depuis 1947 : Palestine, Corée, Cachemire, Indiens en Afrique du Sud, ont été des questions qui n'intéressaient pas les Etats européens directement ; le principal problème économique et social des Nations Unies, à l'heure actuelle, l'assistance technique, est dirigé hors d'Europe. Sans doute il y a des experts européens mais l'assistance technique des Nations Unies est destinée à l'Asie, l'Afrique, l'Amérique du Sud, mais non à l'Europe ! Cependant les problèmes européens ont tenu une place appréciable dans l'activité des Nations Unies.

Les aspects caractéristiques des affaires intéressant les Etats européens sont doubles. Dans le plus grand nombre l'Europe a été en accusation aux Nations Unies. Dans d'autres, le mécanisme des Nations Unies a fonctionné pour donner une certaine aide à l'Europe : les Nations Unies ont pu aider l'Europe dans la mesure où leur structure permettait une atténuation à la division en deux blocs en maintenant un système de délibération en commun.

1° *La mise en accusation de l'Europe devant les Nations Unies*

Quand on examine l'ensemble des affaires concernant les Etats européens, on constate que ceux-ci ont été, le plus souvent, en position d'accusés, dans une situation psychologiquement, politiquement, difficile et souvent pénible. Les deux thèmes d'accusation ont été, d'une part, la critique des régimes politiques, d'autre part, la critique du colonialisme.

Tout d'abord, la critique des régimes politiques. Les Nations Unies ont été amenées à plusieurs reprises à s'occuper du régime politique d'Etats européens pour en discuter les bases et en apprécier défavorablement les principes fondamentaux. Ceci s'est produit dès 1946 sur une initiative de la Pologne qui a saisi le Conseil de Sécurité de la situation de l'Espagne en soutenant que le régime de Franco était une menace contre la paix. Devant le Conseil de Sécurité, il est apparu qu'aucune résolution ne pouvait avoir la majorité requise et l'affaire a été rayée de l'ordre du jour, puis portée devant l'Assemblée. Là celle-ci a voté la fameuse résolution du 12 décembre 1946 qui organisait une action commune des Etats membres des Nations-Unies à l'égard de l'Espagne sur le plan international, qui excluait l'entrée de l'Espagne dans les institutions spécialisées, qui recommandait le retrait des ministres et des ambassadeurs de Madrid ; bref, qui établissait non pas une rupture des relations diplomatiques, mais des relations diplomatiques de second ordre. Dans cette résolution, il était fait allusion à la possibilité de voir former un nouveau gouvernement acceptable en Espagne. Donc, bien qu'au cours des débats il ait été dit que l'article 2, paragraphe 7 de la Charte excluait une intervention sur une question relevant de la compétence nationale des Etats, on a effectivement discuté du gouvernement de l'Espagne, pour arriver à des conclusions défavorables.

En 1948, sur la requête du Chili, le Conseil de Sécurité a été saisi des conditions dans lesquelles s'était faite la transformation de régime en Tchécoslovaquie. Le Chili a soutenu qu'il y avait eu violation de l'indépendance politique de la Tchécoslovaquie par l'U.R.S.S. ; l'U.R.S.S. a répondu qu'il y avait là une modification résultant d'une transformation intérieure et que ceci relevait de la compétence domestique. Les Etats-Unis ont invoqué l'assistance d'une puissance étrangère, la menace ou l'usage de la force ; bref,

des actes contraires aux règles posées dans la Charte. Ici encore on a discuté du régime intérieur d'un Etat européen et la discussion, provoquée par un Etat non européen, a entraîné des positions opposées de part et d'autre.

Enfin, dans un domaine comparable, peut être citée une autre affaire qui a donné lieu à de longs débats et qui a entraîné une mise en accusation d'Etats européens quant à leurs régimes intérieurs et au traitement de leurs propres ressortissants ; c'est l'affaire des droits de l'homme en Bulgarie, en Hongrie et en Roumanie. Cette affaire a commencé par une requête de la Bolivie à l'occasion du procès du Cardinal Mindszenty en Hongrie. Au même moment, l'Australie a critiqué le manquement aux libertés fondamentales et aux droits de l'homme en Bulgarie et en Roumanie. Ces requêtes ont été suivies de la mise en cause par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne des dispositions des traités de paix dans lesquels des engagements relatifs aux droits de l'homme étaient pris. Ces Etats ont demandé l'application des clauses d'arbitrage des traités ; la Roumanie, la Hongrie et la Bulgarie ont refusé d'appliquer ces clauses d'arbitrage d'où des débats prolongés sur le fond de la question, le renvoi à la Cour pour avis consultatif. Toute cette affaire a été l'occasion de débats extrêmement violents, axés sur l'appréciation du régime politique dans ces pays.

Dans ces trois cas se retrouve une attitude analogue des Nations Unies, c'est-à-dire l'appréciation et la critique de situations se rattachant au régime intérieur de ces pays. Il y a eu peu de débats analogues s'agissant d'autres Etats que des Etats européens.

L'autre attaque dirigée contre les Etats européens qui a joué un rôle majeur dans la vie des Nations Unies, consiste dans la critique du colonialisme européen ! Ces critiques ne sont pas exclusivement, mais principalement dirigées contre les pays de l'Europe occidentale. Sans doute les Etats-Unis ont eu des territoires non autonomes ; ils administrent des territoires sous tutelle ; la Nouvelle-Zélande, l'Australie, l'Afrique du Sud ont eu à rendre compte de leur attitude à l'égard de territoires non autonomes, mais il n'est pas douteux que le problème apparaît surtout pour l'Angleterre, la France, la Belgique et les Pays-Bas. Pour la majorité des Etats membres, le problème des territoires non autonomes est capital ; l'action des Nations Unies doit tendre essentiellement à diminuer l'autorité des métropoles en vue d'assurer l'indépendance. On est parti du postulat que toute diminution de l'autorité de la

métropole devait assurer l'indépendance sans toujours se demander si l'indépendance était concevable, était possible, car la création d'un Etat nouveau, sans souci de certaines conditions politiques ou économiques, ne signifie pas indépendance. Les Nations Unies ont une idéologie progressiste en matière de territoires non autonomes et pratiquement cette attitude a joué surtout contre les quatre Etats de l'Europe occidentale. Elle a donc placé ces Etats européens en situation d'accusés permanents, exactement comme les affaires auxquelles il était fait allusion tout à l'heure, ont placé d'autres Etats en situation d'accusés, pour d'autres motifs, par d'autres groupes d'Etats, mais dans ces conditions assez comparables.

Les formes de cette mise en accusation pour colonialisme sont diverses. Il y en a une, d'abord, prévue par la Charte, organisée par elle, qui est la forme la plus bénigne : c'est la situation des puissances administrantes des territoires sous tutelle. Il est sans doute dit qu'elles administrent au nom des Nations Unies ; elles administrent dans un cadre fixé par la Charte avec des pouvoirs déterminés dans les accords de tutelle. Ceci va entraîner pratiquement des discussions sur leur administration, un examen très poussé de cette administration devant le Conseil de tutelle, l'examen des pétitions de la population, les missions de visites, etc..., c'est-à-dire, en langage clair, que les services compétents français ou anglais chargés de l'administration du Togo, du Cameroun, du Tanganyika, etc..., ont à répondre soit au Conseil de tutelle, soit devant les missions de visites des Nations Unies de la manière dont ils se comportent. Cette situation est sans réciprocité.

Dans ce cadre bien défini, ces Etats européens apparaissent comme ayant à rendre des comptes, ils sont contrôlés. La situation est plus grave en ce qui touche les territoires non autonomes, les colonies proprement dites, pour lesquelles la Charte ne crée pas de régime juridique nouveau en ce sens que les puissances métropolitaines conservent leur souveraineté. Toutefois, d'après la Charte, celles-ci doivent respecter certains principes dans l'exercice de leurs pouvoirs. Elles doivent, par ailleurs, fournir au Secrétaire général certains renseignements touchant les questions économiques, sociales, etc... sans avoir à fournir de renseignements d'ordre politique. Or, l'action des Nations Unies s'est montrée particulièrement incisive dans ce domaine et alors que la Charte n'avait rien prévu de tel, on a créé un Comité spécial pour examiner les renseignements fournis au Secrétaire général par les puissances administrantes. Ce Comité des renseignements a été créé en 1949

pour trois ans et, en 1952, recréé pour trois ans en prévoyant après ces trois ans une reconduction automatique. Dans ce Comité de renseignements, ont siégé comme puissances administrantes : l'Australie, la Belgique, le Danemark, la France, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et, parallèlement, huit Etats américains ou asiatiques.

Lorsqu'un territoire non autonome est reconnu comme ayant acquis le droit de se gouverner lui-même comme le Groënland, la puissance administrante ne participe plus à ce Comité ; tel est le cas du Danemark.

Ce Comité a cherché de plus en plus à étendre ses pouvoirs et, en 1953, la Belgique a déclaré qu'elle n'y participerait plus parce qu'elle estimait que ce Comité n'était pas compatible avec les obligations résultant de la Charte.

Les discussions au Comité des renseignements et le débat sur son rapport à la IV^e Commission de l'Assemblée générale constituent pour les puissances administrantes donc pour les Etats européens de l'Europe occidentale une mise en accusation extrêmement violente. Il faut aux délégués qui siègent à la IV^e Commission une maîtrise de soi exceptionnelle pour résister aux attaques extrêmement violentes, extrêmement venimeuses, auxquelles il n'est pas possible de répondre parce que l'on ne peut passer de la situation d'accusé à celle d'accusateur.

Les Etats attaqués ont le sentiment d'être aux prises avec une action persistante d'Etats qui échappent à tout contrôle et qui, délibérément, essaient de saper leur autorité dans des territoires dont ils ont la responsabilité.

Enfin, cette action consiste à développer certains principes de la Charte pour leur donner une portée d'application visant spécialement les territoires non autonomes. A cet égard, un fait caractéristique a été l'évolution des travaux de la Commission des Droits de l'Homme. Pendant longtemps, on a considéré que la Commission des Droits de l'Homme, préparant des pactes généraux destinés à assurer le respect des droits de l'homme, tendait à rééquilibrer la situation des puissances administrantes, en obligeant dans l'avenir tous les Etats au respect d'obligations qui jusqu'alors n'incombaient qu'aux puissances administrantes. Or, l'Arabie Saoudite et l'Afghanistan, en 1950, ont demandé à la Commission des Droits de l'Homme de s'orienter d'une façon tout à fait nouvelle. Ces deux Etats ont proposé que la Commission étudie les voies et moyens de garantir aux peuples et aux nations le droit de disposer

d'eux-mêmes et ont demandé à la Commission de rédiger des recommandations sur ce point à l'Assemblée générale. Puis, en 1951, l'affaire a été portée devant l'Assemblée générale et celle-ci a décidé que dans les pactes des droits de l'homme il y aurait un article sur le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes. Mais ce texte devait expressément et principalement viser les territoires non autonomes. Ainsi tout le débat sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été orienté dans ce sens : il s'est agi uniquement d'accroître les obligations des puissances administrantes à l'égard des territoires coloniaux, de créer des obligations politiques qui ne sont pas inscrites dans la Charte.

Enfin, ce même état d'esprit s'est manifesté pour des affaires particulières qui ont été portées devant les Nations Unies. Dès 1946 on a soumis au Conseil de Sécurité la question du retrait des troupes anglaises et françaises de Syrie et du Liban, sur lesquels la France avait antérieurement exercé un mandat de la S.D.N. A la suite de la guerre, des troupes anglaises et françaises s'y trouvaient et on a fait valoir que la présence de ces troupes menaçait la Paix ; on a dénoncé cette séquelle du colonialisme d'Etats européens devant le Conseil de Sécurité.

On pourrait citer plusieurs affaires analogues : en 1947, l'Egypte demanda le retrait des troupes anglaises qui stationnaient sur son territoire en vertu du traité de 1936 et la modification de ce traité.

La question indonésienne, qui a occupé très longtemps les Nations Unies, a son origine dans une requête de l'Inde et de l'Australie devant le Conseil de Sécurité en raison de la situation résultant du conflit entre les forces hollandaises et indonésiennes. Il s'agissait en somme d'agir sur la Hollande pour assurer l'indépendance indonésienne.

Se rattachent au même type les débats sur la Tunisie et le Maroc qui se sont déroulés depuis 1952.

L'initiative des Etats arabo-asiatiques a comporté divers épisodes : requête au Conseil de Sécurité, puis à l'Assemblée, etc... Diverses recommandations ont été prises bien que la France, contestant la compétence des Nations Unies, se soit refusée à siéger. La politique française, le comportement de la France, la manière dont la France réglait les affaires concernant les Protectorats nord-africains, ont été critiqués durant de longues séances ; si, en dernière analyse, l'issue des débats a été relativement favorable, les solutions n'ont pas été le fait d'une action de l'Europe en