Chapitre XI

EXAMEN DES DISPOSITIONS DU CHAPITRE VII DE LA CHARTE

TABLE DES MATIÈRES

NOTE LIMINAIRE

Le chapitre XI ne correspond pas à un examen d'ensemble de l'activité du Conseil de sécurité touchant le Chapitre VII de la Charte. On y trouvera, en principe, un exposé des cas où le Conseil était saisi, dans ses débats, de propositions qui ont suscité des discussions sur l'application du Chapitre VII [1]. On a renvoyé, lorsqu'il convenait, au chapitre VIII du présent volume pour faciliter la consultation simultanée des décisions qui y sont enregistrées et des renseignements qui figurent dans le présent chapitre.

Le présent *Supplément* comporte une nouvelle section C (cinquième partie) qui concerne l'« examen des dispositions du Chapitre VII de la Charte en général ».

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, radioélectriques 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 les Membres de l'Organisation, ou entre le Conseil de sécurité et des groupes de Membres de l'Organisation, et devront être ratifiés par les États 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.

[1] Pour toute observation concernant la méthode adoptée pour compiler les données utilisées dans ce chapitre, voir *Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité 1946-1951*, note liminaire au chapitre VIII : II. Présentation des chapitres X, XI et XII, p. 318.

« *Article 47*

« 1. Il est établi un Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour 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 État est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité, tout autre État, 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

Au cours de la période considérée, aucune des décisions du Conseil n'a été prise explicitement en vertu de l'Article 39 de la Charte, bien qu'en diverses occasions pendant cette période il ait été prié de constater que certaines situations constituaient spécifiquement aux termes de cet article une menace à la paix [2], et un acte d'agression [3]. Étant donné que l'Article 39 était invoqué dans certaines lettres saisissant le Conseil et que ces lettres [4] comme certains projets de résolution reprenaient les termes dudit article, le Conseil a été amené à discuter de la question de savoir si les situations examinées par lui étaient effectivement caractérisées par les circonstances envisagées à l'Article 39. Dans plusieurs cas où cet article a été évoqué, le Conseil s'est contenté d'exprimer la grave préoccupation que lui causait la situation en cours, d'exhorter les parties adverses à cesser toute activité qui risquerait d'aggraver la situation et de les encourager à régler leurs différends par des moyens pacifiques.

Pour ce qui est des décisions du Conseil à cet égard, on consultera le tableau analytique des mesures adoptées par le Conseil de sécurité qui figure au chapitre VIII, première partie ainsi que le chapitre X du présent volume.

Dans deux [5] des quatre cas présentés ci-dessous, la décision du Conseil qui a qualifié la situation à l'étude de « troublant gravement la paix et la sécurité internationales » plutôt que de « mettant sérieusement en danger » la paix et la sécurité internationales, semblait signifier que le Conseil n'avait pas le droit d'agir dans le cadre du Chapitre VII de la Charte.

Dans le troisième cas [6], on s'était accordé à reconnaître l'extrême gravité de la situation mais on avait exprimé des doutes quant à la question de savoir s'il existait une menace réelle contre la paix internationale au sens de l'Article 39 de la Charte; la résolution adoptée par le Conseil constatait que « le maintien » de la situation « constituerait » une menace pour la paix et la sécurité internationales.

[2] Voir par exemple la question Inde-Pakistan (1113e séance, par. 10 à 13).

[3] Pour les discussions relatives aux actes d'agression qui se seraient produits, voir la plainte de la Malaisie (1144e séance, par. 62); la plainte du Cambodge (1121e séance, par. 60 à 64); la question de Palestine (1162e séance, par. 10 à 16, 17, 42, 45).

[4] Le tableau qui figure dans la troisième partie du chapitre X cite un exemple de question dans laquelle l'Article 39 a été évoqué de façon explicite ou qui reprenait les termes dudit article. Voir ci-dessus, p. 175

[5] Cas nos 1 et 2.

[6] Cas no 3.

L'emploi des mesures provisoires en vertu de l'Article 40 de la Charte a été recommandé en une occasion [7] au cours de la période considérée. Le Conseil a adopté une résolution demandant aux deux parties de cesser toute autre action militaire hostile et de donner des ordres de cessez-le-feu aux forces militaires sous leur commandement afin de faire un premier pas vers un règlement pacifique des principaux désaccords entre les deux pays.

Au cours de l'examen de la plainte de Panama, un Membre du Conseil, tout en ne mentionnant pas l'Article 40 de la Charte, a suggéré que le Conseil adopte certaines mesures ayant un caractère d'urgence qui pourraient être applicables au cas en question [8].

CAS N° 1 [9]. — LA QUESTION DU CONFLIT RACIAL EN AFRIQUE DU SUD : à propos du projet de résolution conjoint de la Bolivie et de la Norvège : mis aux voix et adopté le 18 juin 1964

[NOTE. — Au cours de la discussion, la question a été posée de savoir si la situation en Afrique du Sud pouvait être considérée comme constituant une menace pour la paix au sens de l'Article 39 de la Charte. Il a été soutenu d'une part que, bien que les politiques d'*apartheid* aient été universellement condamnées, on ne pouvait pas encore dire avec certitude que la situation qu'elles causaient constituait une menace pour la paix. D'autre part, il a *été affirmé que toute analyse objective de la situation* révélerait l'existence d'une menace pour la paix et la sécurité internationales. Le Conseil a adopté un projet de résolution exprimant sa conviction que la situation *continuait de troubler gravement la paix et la sécurité* internationales.]

A la 1129e séance le 10 juin 1964, le représentant de l'Indonésie * a fait observer que, en ce qui concernait l'emploi de sanctions économiques contre l'Afrique du Sud, seul le Conseil de sécurité avait le pouvoir d'autoriser une action collective obligatoire de cette nature et seulement après avoir constaté « l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », conformément aux termes de l'Article 39 de la Charte. Cependant, la situation en Afrique du Sud n'avait pas causé jusqu'à présent de rupture effective de la paix et aucun acte d'agression de cette nature n'avait été examiné par le Conseil. Cela signifie donc que le recours à des moyens pacifiques afin d'amener le Gouvernement sud-africain à abandonner sa politique d'*apartheid*, dépendait de la constatation par le Conseil de sécurité de « l'existence d'une menace contre la paix ». Cependant, lorsqu'au mois d'août, puis de nouveau en décembre 1963, quatre pays africains avaient tenté d'obtenir du Conseil une décision dans ce sens, trois des membres permanents ont refusé d'admettre que la situation en Afrique du Sud constituait une menace contre la paix au sens de l'Article 39 de la Charte. C'est pourquoi les résolutions du 7 août et du 4 décembre 1963, au lieu de déclarer que la situation constituait une menace « mettant sérieusement en danger la paix et la sécurité internationales », *constataient simplement* qu'elle « troublait gravement la paix et la sécurité internationales. » A ce sujet, le représentant de l'Indonésie a fait remarquer que, à son avis, les termes choisis dénotaient un état de choses encore *plus grave que ne l'aurait fait l'expression* qu'on n'avait pas retenue, pourtant, comme il n'était pas question dans le Chapitre VII d'actes troublant la paix, les résolutions étaient impuissantes à déclencher l'action du Conseil pour *le maintien de la paix, telle qu'elle est prévue* aux Articles 41 et 42. Notant que la situation avait empiré depuis la résolution de décembre, le représentant de l'Indonésie a demandé jusqu'où on la laisserait se détériorer avant de considérer qu'elle *constituait, au sens* de l'Article 39, une menace suffisante contre la paix pour justifier l'action du Conseil. Il a rappelé qu'au cours de précédents débats [10] certains membres du Conseil s'étaient efforcés d'établir une distinction entre la menace contre la paix qu'ils reconnaissaient être inhérente à la situation en Afrique du Sud et la menace contre la paix qui, selon eux, justifierait que le Conseil eût recours aux mesures prévues aux Articles 41 et 42. Un membre permanent, par exemple, avait soutenu que l'expression « trouble la paix » visait les éléments à la base d'une situation grave qui, si elle se prolongeait, serait susceptible de menacer le paix et la sécurité internationales. Cela était tout à fait différent cependant d'une menace devenue réelle et actuelle contre la paix ou d'une rupture de la paix. Ce qui signifiait qu'on ne pouvait avoir recours à des mesures coercitives que si la menace était à tel point imminente qu'elle exigeait que le Conseil se réunisse d'urgence pour essayer d'empêcher des effusions de sang le lendemain ou même dans les heures qui suivent. Mettant en doute cette affirmation, le représentant de l'Indonése faisait remarquer que les termes de l'Article 39 indiquaient clairement que la Charte envisageait un décalage dans le temps entre une « menace » et une « rupture », sinon les deux termes n'auraient pas été employés à la fois. Cela étant, sa délégation interprétait l'Article 39 comme indiquant que le premier devoir du Conseil était de sauvegarder la paix, d'empêcher une rupture effective de la paix, plutôt que de rétablir la paix une fois la rupture advenue.

A la 1131e séance, le 15 juin 1964, le représentant du Royaume-Uni, rappelant que le représentant de l'Indonésie, entre autres, avait reconnu que, avant de prendre une décision en vertu de l'Article 41, il fallait constater en vertu de l'Article 39 qu'il existait une menace à la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, a soutenu qu'à l'époque il n'y avait en Afrique du Sud ni rupture de la paix, ni acte d'agression ni, à son avis, menace contre la paix. Observant que le Gouvernement sud-africain n'avait tenu aucun compte des demandes du Conseil de sécurité, le priant instamment de renoncer aux politiques d'*apartheid*, il a remarqué que cela ne créait pas en soi une situation qui appelait une décision en vertu de l'Article 39. Pour se prononcer sur ce point, il était nécessaire d'examiner la situation en Afrique du Sud même et, bien que la politique raciale du Gouvernement fût l'objet de la réprobation du monde entier, on ne pouvait affirmer avec certitude qu'elle mettait directement en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales. En conséquence, il n'y avait dans cette situation aucun élément qui pût exiger le genre de mesures convenant à des cas de menace contre la paix ou de rupture de la paix en vertu du Chapitre VII de la Charte.

[7] Cas n° 4.

[8] Voir 1086e séance, par. 58. Voir aussi chap. X, cas n° 6, et chap. XII, cas n° 7.

[9] Pour les textes des déclarations pertinentes, voir : 1129e séance : Indonésie *, par. 19 à 26; 1131e séance : Royaume-Uni, par. 89 à 91; 1132e séance : Côte d'Ivoire (Président), par. 3 et 4; 1133e séance : Norvège, par. 3; 1135e séance : Côte d'Ivoire (Président), par. 3 à 5, 8.

[10] *Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité, Suppl. 1959-1963*, p. 288 et 289.

A la 1133e séance, le 16 juin 1964, le représentant de la Norvège a présenté un projet de résolution [11] soumis conjointement par la Bolivie et la Norvège dans le préambule duquel le Conseil aurait retrouvé ses résolutions du 7 août 1963 (S/5386), 4 décembre 1963 (S/5471) et 9 juin 1964 (S/5761), et exprimé la conviction que la situation en Afrique du Sud continuait de troubler gravement la paix et la sécurité internationales.

A la 1135e séance, le 18 juin 1964, le Président, parlant en tant que représentant de la Côte d'Ivoire, a observé que les principes et les objectifs du projet de résolution étaient louables mais qu'ils semblaient être paralysés par la forme dans laquelle ils devaient être exprimés et mis en application. De toute façon, sa délégation estimait que la situation créée par les politiques d'*apartheid* ne troublait pas simplement la paix mais qu'elle constituait un danger réel pour la paix et la sécurité internationales.

A la 1135e séance, le 18 juin 1964, le projet de résolution a été adopté par 8 voix contre zéro, avec 3 abstentions [12].

CAS N° 2 [13]. — SITUATION DANS LES TERRITOIRES AFRICAINS ADMINISTRÉS PAR LE PORTUGAL : à propos du projet de résolution présenté conjointement par la Côte d'Ivoire, la Jordanie, le Libéria, la Malaisie, la Sierra Leone et la Tunisie, et de l'amendement proposé par l'Uruguay, mis aux voix et adopté le 23 novembre 1965

[NOTE. — Un projet de résolution, affirmant que la situation causée par la politique du Portugal dans les territoires africains qu'il administre et dans les États voisins constituait une menace pour la paix et la sécurité internationales, a été rejeté sous prétexte qu'une telle formule visait l'application du Chapitre VII de la Charte et parce qu'on estimait que les membres non permanents du Conseil n'étaient pas en mesure d'imposer une décision quant à l'application de ce chapitre. Tel qu'il a été modifié, le projet de résolution déterminait seulement que la situation troublait gravement la paix et la sécurité internationales.]

A la 1255e séance, le 10 novembre 1965, le représentant de la République-Unie de Tanzanie a exhorté le Conseil à déclarer sans équivoque que le comportement du Portugal en Afrique était contraire à la Charte des Nations Unies et constituait une menace contre la paix et la sécurité internationales au sens du Chapitre VII de la Charte.

A la 1266e séance, le 22 novembre 1965, le représentant de la Tunisie a présenté un projet de résolution [14] soumis conjointement par la Côte d'Ivoire, la Jordanie, le Libéria, la Malaisie, la Sierra Leone et la Tunisie, dans lequel le Conseil de sécurité affirme notamment :

« Que la situation qui résulte de la politique du Portugal tant à l'égard de la population africaine de ses colonies qu'à l'égard des États voisins trouble sérieusement la paix et la sécurité internationales ».

Au cours de la même séance, le représentant du Portugal *, commentant le paragraphe 1 du dispositif du projet de résolution, a noté que la politique de son gouvernement dans les territoires qu'il administrait n'était pas dirigée contre l'étranger. En conséquence, si des étrangers n'aimaient pas leur politique intérieure ou cherchaient à la modifier de force, il ne s'ensuivait pas que c'était le Portugal qui mettait en danger la paix et la sécurité internationales. Au contraire, cette responsabilité incombait alors à ces étrangers. De plus, quand on considérait que le Portugal s'était efforcé de maintenir de bonnes relations avec tous ses voisins, si ces États ne répondaient pas à son offre d'amitié mais choisissaient plutôt d'agir de façon hostile envers lui en aidant et en encourageant les actes de violence à son encontre, il se demandait si l'on pouvait dire que c'était le Portugal qui mettait en danger la paix et la sécurité internationales.

A la 1267e séance, le 22 novembre 1965, le représentant de l'Uruguay, commentant le paragraphe 1 du dispositif du projet de résolution, a observé que, si ce paragraphe visait l'application du Chapitre VII de la Charte, sa délégation n'était pas en mesure d'émettre un vote affirmatif car elle ne pensait pas que les membres non permanents du Conseil fussent en mesure d'imposer la déclaration de ce chapitre. En outre, il avait cru comprendre que les trois auteurs du projet de résolution qui étaient membres du Conseil de sécurité n'avaient pas interprété le paragraphe 1 du dispositif comme visant l'application du Chapitre VII de la Charte.

A la 1268e séance, le 23 novembre 1965, le représentant de l'Uruguay a proposé un amendement par lequel les mots « met en danger » seraient remplacés par les mots « trouble sérieusement » dans le paragraphe 1 du dispositif. L'amendement a été adopté par 10 voix contre zéro, avec une abstention [15], et le projet de résolution amendé a été adopté par 7 voix contre zéro, avec 4 abstentions [16].

CAS N° 3 [17]. — SITUATION EN RHODÉSIE DU SUD : à propos du projet de résolution du Royaume-Uni, qui n'a pas été mis aux voix, et du projet de résolution de la Côte d'Ivoire, qui n'a pas été mis aux voix, et du projet de résolution présenté conjointement par la Bolivie et l'Uruguay qui a été mis aux voix et adopté le 20 novembre 1965

[NOTE. — On s'est élevé contre l'affirmation selon laquelle la déclaration unilatérale d'indépendance en Rhodésie du Sud avait créé une menace pour la paix et la sécurité internationales au sens de l'Article 39 de la Charte car, malgré la gravité des événements dans ce pays, on pouvait dire tout au plus à cette époque qu'ils avaient créé une situation dont le maintien « pourrait constituer » une menace pour la paix et la sécurité internationales. La résolution adoptée par le Conseil constatait que la situation était extrêmement grave et que son maintien dans le temps constituerait une menace à la paix et à la sécurité internationales.]

A la 1257e séance, le 12 novembre 1965, parlant au nom des États africains, le représentant du Ghana *

[11] S/5769, texte identique à S/5773, *Doc. off., 19e année, Suppl. d'avr.-juin 1964*, p. 249 à 251.

[12] 1135e séance, par. 43; S/RES/191 (1964), *Doc. off., 19e année, Résolutions et décisions du Conseil de sécurité, 1964*, p. 13 à 15.

[13] Pour les textes des déclarations pertinentes, voir : 1255e séance : République-Unie de Tanzanie, par. 83; 1266e séance : Portugal *, par. 21 à 35; Tunisie *, par. 4 à 19; 1267e séance : Uruguay, par. 70 et 71; 1268e séance : Uruguay, par. 3 et 4.

[14] S/6953, 1266e séance, par. 4 à 19.

[15] 1268e séance, par. 15.

[16] 1268e séance, par. 30; S/RES/218, (1965), *Doc. off., 20e année, Résolutions et décisions du Conseil de sécurité, 1965*, p. 18 et 19.

[17] Pour les textes des déclarations pertinentes, voir: 1257e séance: Ghana *, par. 40 à 61; 1259e séance: Côte d'Ivoire, par. 49 et 50, 71; Pakistan *, par. 9, 12, Royaume-Uni, par. 31; 1263e séance : Royaume-Uni, par. 8; 1264e séance : Jordanie, par. 13 à 15; Uruguay, par. 5 à 9; 1265e séance : Président (Bolivie), par. 3.

a fait observer que la déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie du Sud avait provoqué une crise grave qui faisait planer une immense menace sur la paix et la sécurité du continent africain et même du monde. Rappelant que, lors d'un récent sommet africain, une résolution a été adoptée priant les Nations Unies de considérer la déclaration unilatérale d'indépendance comme une menace pour la paix internationale, il a expliqué que, conformément à cette résolution, les États africains venaient maintenant devant le Conseil de sécurité et lui demandaient de prendre :

« les mesures appropriées prévues au Chapitre VII de la Charte, puisque les événements en Rhodésie du Sud constituent véritablement une menace à la paix et à la sécurité internationales » [18].

A la 1259e séance, le 13 novembre 1965, le représentant du Pakistan *, rappelant que dans sa résolution 2022 (XX) du 5 novembre 1965 l'Assemblée générale avait constaté que la situation en Rhodésie du Sud menaçait la paix et la sécurité internationales, a déclaré que, de l'avis de sa délégation, c'était pour faire face à des situations comme celle qui sévissait en Rhodésie du Sud que le Chapitre VII de la Charte avait été rédigé, et la communauté mondiale ne devrait pas renoncer, pour des raisons d'opportunité, à mettre fin à cette situation qui menaçait la paix et la sécurité internationales, comme l'Assemblée générale l'avait reconnu dans sa résolution 2022 (XX).

Au cours de la même séance, le représentant du Royaume-Uni a présenté un projet de résolution [19] par lequel le Conseil de sécurité, ayant exprimé sa vive inquiétude devant les actes de rébellion que commettait l'ancien régime en Rhodésie du Sud, constatait que la persistance de la situation ainsi engendrée était de nature à menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

A la même séance, le représentant de la Côte d'Ivoire a fait observer que le Conseil aurait dû délibérer en vertu du chapitre de la Charte prévoyant des sanctions, et plus précisément des sanctions économiques, à savoir le Chapitre VII aux termes des Articles 39 à 51. A ce propos, il a présenté un projet de résolution [20] par lequel :

« *Le Conseil de sécurité,*

« ...

« *Convaincu* que cette déclaration d'indépendance constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales,

« ...

« 1. *Constate* que la situation résultant de cette déclaration d'indépendance constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales. »

A la 1263e séance, le 17 novembre 1965, en commentant les déclarations des représentants des États africains et asiatiques, le représentant du Royaume-Uni a répété qu'à ce stade on pouvait seulement dire que les événements en Rhodésie du Sud créaient une situation « dont la persistance pourrait constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales ». Il a ajouté :

« Pour le moment, nous n'en sommes pas encore arrivés à la rupture effective de la paix internationale — c'est-à-dire à la guerre entre nations — et le Gouvernement du Royaume-Uni entend faire en sorte que telle ne soit pas l'issue de la rébellion. »

A la 1264e séance, le 19 novembre 1965, le représentant de l'Uruguay, notant que deux projets de résolution présentés par le Royaume-Uni et la Côte d'Ivoire respectivement, contenaient à la fois des différences de forme et de fond que certains membres du Conseil avaient en vain tenté de concilier, a présenté un projet de résolution [21] présenté conjointement par la Bolivie et l'Uruguay, par lequel le Conseil de sécurité exprimait sa profonde préoccupation devant la situation en Rhodésie du Sud et constatait que :

« La situation résultant de la proclamation de l'indépendance par les autorités illégales de Rhodésie du Sud est un sujet de grave préoccupation, qu'il convient que le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord y mette fin et que son maintien dans le temps constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales. »

En expliquant les objectifs de ce projet de résolution, le représentant de l'Uruguay a noté que le projet ne précisait pas si les Chapitres VI ou VII de la Charte devaient être appliqués en cette occasion et qu'il ne cherchait pas à définir les cas dans lesquels on pouvait recourir aux forces armées dans les circonstances actuelles. En effet le projet de résolution cherchait à généraliser les mesures adoptées par le Gouvernement du Royaume-Uni et imposait aux autres Membres de l'Organisation la nécessité de coopérer pour assurer l'efficacité de ces mesures.

Au cours de la même séance, le représentant de la Jordanie a déclaré que, avant d'avoir recours au Chapitre VII de la Charte, le Conseil devait constater, en vertu de l'Article 39, s'il y avait ou non rupture de la paix aux termes de la Charte. « C'est une question de fait et non une question de droit. Déterminer si la situation tombe sous le coup de l'Article 39 n'est pas une question d'interprétation juridique, c'est quelque chose que l'on peut prouver, quelque chose qui relève du domaine des faits. »

Cependant, on ne contestait pas les faits concernant cette affaire à savoir que le « groupe de Ian Smith tentait de modifier par la force les institutions constitutionnelles du pays si bien que, selon les termes employés par l'Assemblée générale, « une situation explosive avait été créée en Rhodésie du Sud ». Il estimait que ces faits en eux-mêmes suffisaient à justifier la conclusion que la situation constituait une menace à la paix. Après avoir cité d'autres événements comme preuves que la situation se détériorait rapidement, le représentant de la Jordanie a répété que si des mesures efficaces n'étaient pas prises, les États africains risqueraient de se trouver contraints à intervenir. Ainsi, tous ces événements justifiaient pleinement la conclusion qu'il existait une menace à la paix et le Conseil était donc invité à prendre des mesures légitimes pour contrôler cette situation explosive. En outre, le Conseil

[18] Des opinions identiques ont été exprimées par un certain nombre d'autres représentants. Pour le texte de leurs déclarations, voir : 1258e séance : Mali *, par. 31 à 55; Nigéria *, par. 77 à 91; 1259e séance : Algérie *, par. 34 à 46; Sierra Leone *, par. 73 à 88; 1260e séance : Éthiopie *, par. 3 à 28; Malaisie, par. 30 à 64; République-Unie de Tanzanie *, par. 57 à 59; Zambie *, par. 66 à 79; 1261e séance : Mauritanie *, par. 4 à 31; 1262e séance : Jamaïque, par. 9 à 34; 1263e séance : Somalie, par. 43 à 58; Soudan, par. 25 à 41.

[19] S/6928, 1259e séance, par. 31.

[20] S/6929, 1259e séance, par. 70.

[21] S/6955, *Doc. off., 20e année, Suppl. d'oct.-déc. 1965*, p. 390 et 391.

était censé constater qu'il existait bien une rupture de la paix aux termes de la Charte, après quoi, il pouvait demander au Royaume-Uni de prendre toutes les mesures adéquates et appropriées pour maintenir la paix.

A la 1265e séance, le 20 novembre 1965, le Président (Bolivie), avant de procéder au vote, a informé les Membres que les auteurs du projet de résolution conjoint, la Bolivie et l'Uruguay avaient modifié de la façon suivante le texte du paragraphe 1 du dispositif :

« *Constate* que la situation résultant de la proclamation de l'indépendance par les autorités illégales de Rhodésie du Sud est extrêmement grave, qu'il convient que le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord y mette fin et que son maintien dans le temps constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales. »

La résolution telle qu'elle a été modifiée, a été adoptée par 10 voix contre zéro avec une abstention [22]. Compte tenu des résultats du vote sur le projet de résolution de la Bolivie et de l'Uruguay, les représentants de la Côte d'Ivoire [23] et du Royaume-Uni [24] n'ont pas mis aux voix leurs projets de résolution respectifs.

CAS N° 4 [25]. — QUESTION INDE-PAKISTAN : à propos du projet de résolution présenté par les Pays-Bas, mis aux voix et adopté le 20 septembre 1965

[NOTE. — Le recours à l'Article 40 avait été suggéré par le Secrétaire général, qui, après avoir fait part de ses efforts pour donner effet aux résolutions du Conseil de sécurité demandant un cessez-le-feu, a noté qu'il n'était pas encore parvenu à les faire respecter. Les représentants de l'Inde et du Pakistan étaient d'avis contraire quant à la pertinence et à l'opportunité d'appliquer cet article dans les circonstances actuelles. On estimait cependant que le Conseil devrait, sur la base de cet article, exiger d'abord un cessez-le-feu immédiat et un projet de résolution à cet effet a été adopté.]

A la 1239e séance, le 17 septembre 1965, le Secrétaire général, rendant compte de ses efforts pour donner effet aux résolutions demandant la cessation des hostilités, a fait observer qu'il n'était pas parvenu jusqu'à présent à les faire respecter par les deux parties. Il a ensuite fait connaître certaines de ses propres vues quant au rôle du Conseil de sécurité dans la crise actuelle. Il a suggéré que le Conseil pourrait refaire maintenant ce qu'il avait fait déjà une fois avec succès à l'occasion d'un autre conflit dangereux. Il pourrait, en vertu de l'Article 40 de la Charte des Nations Unies, enjoindre aux deux gouvernements intéressés de s'abstenir de nouveaux actes militaires hostiles et de donner à cette fin des ordres de cessez-le-feu à leurs forces militaires. Le Conseil pourrait également déclarer que la non-observation par les gouvernements intéressés de cette injonction prouverait l'existence d'une rupture de la paix au sens de l'Article 39 de la Charte.

En ce qui concerne l'adoption de mesures provisoires en vertu de l'Article 40, le représentant de l'Inde * a estimé que cette proposition du Secrétaire général, si elle était adoptée, placerait l'Inde et le Pakistan « sur le même plan »; il proposait plutôt que le Conseil somme le Pakistan de renoncer à poursuivre les hostilités et constate, en vertu de l'Article 39 de la Charte, l'existence d'un acte d'agression de la part du Pakistan.

A la 1240e séance, le 18 septembre 1965, le représentant du Pakistan * a mis en doute la nécessité d'une action en vertu du Chapitre VII de la Charte telle que le Secrétaire général l'avait envisagée. Il a rappelé que toutes les mesures adoptées jusqu'alors avaient été prises en vertu du Chapitre VI et il a fait remarquer : « Ce serait la première fois, dans l'histoire du différend du Cachemire, que le Conseil de sécurité envisagerait des mesures en vertu du Chapitre VII de la Charte... ce serait une grave décision que de rompre avec l'usage et le Conseil de sécurité devrait en peser soigneusement toutes les conséquences avant de s'engager plus avant dans cette voie. »

A la 1241e séance, le 18 septembre 1965, le représentant des Pays-Bas a affirmé que le Conseil de sécurité devait, en se fondant sur l'Article 40 de la Charte, décider d'un moment précis « auquel les hostilités devraient bientôt cesser » et pourrait fournir en même temps son assistance pour assurer le cessez-le-feu. En prenant ces mesures tendant à une solution à court terme, le Conseil ne devait pas cependant perdre de vue son objectif à long terme, qui était d'éliminer le conflit politique fondamental. Le Conseil ne pouvait pas imposer de solution toute faite à ce conflit; il pouvait néanmoins mettre en branle le processus voulu à cette fin.

Le représentant de la Chine a fait observer que les mesures prises en vue d'appliquer des Articles 39 et 40 risquaient de se révéler assez inutiles; cependant, dans les circonstances actuelles, il semblait parfaitement logique de les prendre non seulement pour maintenir l'autorité du Conseil mais, avant tout, pour mettre réellement fin à une guerre qui, tout en étant encore localisée, pouvait très bien dégénérer en conflit qui mettrait en danger la paix du monde.

A la 1242e séance, le 20 septembre 1965, le représentant des Pays-Bas a présenté un projet de résolution [26] par lequel le Conseil de sécurité :

« *Ayant examiné* les rapports du Secrétaire général sur ses consultations avec les Gouvernements de l'Inde et du Pakistan;

« ...

« *Convaincu* qu'une prompte cessation des hostilités constitue un premier pas essentiel vers un règlement pacifique des différends subsistant entre les deux pays au sujet du Cachemire et d'autres questions connexes,

« 1. *Demande formellement* qu'un cessez-le-feu prenne effet le mercredi 22 septembre 1965 à 7 heures (temps universel) et invite les deux gouvernements à donner des ordres pour qu'un cessez-le-feu intervienne à ce moment et pour que toutes les forces armées se retirent ensuite sur les positions qu'elles occupaient avant le 5 août 1965. »

Au cours de la même séance le projet de résolution a été adopté par 10 voix contre zéro, avec une abstention [27].

[22] 1265e séance, par. 4; S/RES/214 (1965) *Doc. off., 20e année, Résolutions et décisions du Conseil de sécurité, 1965*, p. 8 et 9.

[23] 1265e séance : Côte d'Ivoire, par. 38.

[24] 1265e séance : Royaume-Uni, par. 63.

[25] Pour les textes des déclarations pertinentes, voir: 1239e séance: Secrétaire général, par. 16 à 20; Inde *, par. 105 à 107; 1240e séance : Pakistan *, par. 65; 1241e séance : Chine, par. 107; Pays-Bas, par. 79; 1242e séance : Pays-Bas, par. 44 à 51.

[26] Même texte que S/RES/211 (1965), *Doc. off., 20e année, Résolutions et décisions du Conseil de sécurité, 1965*, p. 14 et 15.

[27] 1242e séance, par. 69.

Deuxième partie

EXAMEN DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 41 DE LA CHARTE

NOTE

Pendant la période considérée, la question de l'applicabilité des mesures coercitives prévues au Chapitre VII de la Charte, a été soulevée en deux occasions. La première fois [28], la discussion a porté essentiellement sur la question de savoir si le Conseil pouvait recourir aux sanctions économiques prévues à l'Article 41 de la Charte sans avoir au préalable formellement constaté que la situation dans un État Membre constituait une menace contre la paix et la sécurité internationales au sens de l'Article 39. Dans le second cas [29], la discussion a porté sur la question de savoir si le Conseil devait appuyer les mesures à caractère essentiellement non militaire proposées par l'autorité administrante ou si, devant la gravité de la situation, le Conseil devait exercer son autorité conformément aux Articles 41 et 42.

CAS N° 5 [30]. — LA QUESTION DU CONFLIT RACIAL EN AFRIQUE DU SUD : à propos du projet de résolution présenté conjointement par la Bolivie et la Norvège, mis aux voix et adopté le 18 juin 1964

[NOTE. — Le point de vue selon lequel le Conseil, étant donné l'évolution de la situation en Afrique du Sud, pouvait appliquer les sanctions économiques prévues à l'Article 41 de la Charte a été mis en question par certaines délégations qui étaient d'avis que de telles mesures ne pouvaient être prises que si le Conseil avait constaté au préalable l'existence d'une menace contre la paix ou d'une rupture de la paix au sens de l'Article 39. D'autres délégations ont soutenu qu'une telle constatation était implicitement contenue dans les résolutions précédentes du Conseil de sécurité, aux termes desquelles la situation en Afrique du Sud « troublait gravement la paix », et qu'en conséquence le Conseil pouvait prendre des mesures en vertu de l'Article 41. Aux termes du projet de résolution qu'il a adopté, le Conseil, après s'être déclaré convaincu que la situation en Afrique du Sud continue de troubler gravement la paix et la sécurité internationales, a décidé de créer un comité d'experts chargé d'entreprendre une étude technique et pratique sur la possibilité, l'efficacité et les incidences de mesures que le Conseil pourrait prendre aux termes de la Charte, et réitérait l'appel par lequel il avait demandé à tous les États de mettre fin à la vente et à l'expédition d'armes de tous types à l'Afrique du Sud.]

A la 1127e séance, le 8 juin 1964, le représentant du Libéria * a affirmé que la situation en Afrique du Sud constituait une menace certaine pour la paix et la sécurité internationales et que, selon les termes mêmes des résolutions précédemment adoptées par le Conseil, elle était de nature à « troubler gravement » la paix internationale. Notant que le Gouvernement de l'Afrique du Sud avait rejeté ou n'avait pas appliqué les recommandations et décisions du Conseil, il s'est déclaré convaincu qu'il ne restait pas d'autre solution que « de demander instamment au Conseil de sécurité d'appliquer des sanctions économiques, seul recours pacifique qui nous reste pour résoudre ce problème et écarter cette menace à la paix et à la sécurité internationales ».

Le représentant de la Sierra Leone *, rappelant que le Conseil, dans une résolution en date du 7 août 1963, décrivait la situation en Afrique du Sud comme « [troublant] gravement la paix et la sécurité internationales » a soutenu que le Conseil était en conséquence fondé à adopter des mesures en vertu des Articles 41 et 42 de la Charte des Nations Unies. De telles mesures étaient nécessaires si l'on voulait que cessent les poursuites visant certains dirigeants nationalistes et éviter qu'ils ne soient exécutés : de l'avis de la Sierra Leone, le Conseil était habilité, de par l'Article 41 de la Charte, à demander au Gouvernement de l'Afrique du Sud d'accorder une commutation de peine aux dirigeants nationalistes condamnés à mort, et, au cas où il ne serait pas obéi, à imposer à la République sud-africaine des sanctions économiques, en vertu du même article, étant donné que, si la situation se prolongeait, il en résulterait une rupture de la paix et de la sécurité internationales.

A la 1129e séance, le 10 juin 1964, le représentant de l'Indonésie * s'est déclaré d'avis que le Conseil devrait examiner la question de la politique raciale de l'Afrique du Sud sous l'angle des dispositions du Chapitre VII de la Charte, et a appuyé les appels lancés au Conseil pour qu'il autorise les Nations Unies à appliquer « les mesures coercitives prévues aux Articles 41 et 42 » de la Charte. Il a fait remarquer que les mesures coercitives envisagées étaient essentiellement les sanctions économiques énumérées à l'Article 41, renforcées, le cas échéant, par un blocus, conformément à l'Article 42. Il considérait donc ces sanctions comme un moyen d'amener le Gouvernement sud-africain a abandonner le système d'*apartheid* avant que la situation ne devienne explosive au point d'aboutir à une rupture de la paix. En pareil cas, le Conseil de sécurité avait le pouvoir d'autoriser une action collective obligatoire de cette nature et il a précisé que, «aux termes de l'Article 39 de la Charte, le Conseil de sécurité lui-même n'a le droit de prendre une décision dans ce sens qu'après avoir constaté l'existence d'une « menace contre la paix », d'une « rupture de la paix » ou d'un « acte d'agression ». C'était alors seulement que le Conseil pouvait appliquer les dispositions du Chapitre VII. Étant donné que la situation en Afrique du Sud n'avait pas encore causé « une rupture effective de la paix » et qu'il n'y avait pas eu non plus d'acte d'agression, le recours à des moyens pacifiques afin d'amener le Gouvernement sud-africain à abandonner sa politique d'*apartheid* dépendait inévitablement de la constatation par le Conseil de sécurité de l'existence d'une « menace contre la paix ». Mais en août et en décembre 1963, lorsqu'on avait cherché à obtenir du Conseil qu'il fasse une telle constatation, trois membres permanents avaient refusé d'admettre que la situation en Afrique du Sud constituait une menace contre la paix aux termes de l'Article 39 de la Charte. Il en résultait donc, puisqu'il n'était pas question dans le Cha-

[28] Cas n° 5.

[29] Cas n° 6.

[30] Pour le texte des déclarations pertinentes, voir : 1127e séance: Libéria *, par. 7, 71; Sierra Leone *, par. 103 et 104; 1129e séance: Indonésie *, par. 12 à 22; Tunisie *, par. 106 à 115; 1131e séance : Royaume-Uni, par. 86 à 99; 1132e séance : Côte d'Ivoire (Le Président), par. 4, 17 à 19; 1133e séance : Norvège, par. 3, 37; États-Unis, par. 30; 1134e séance : Brésil, par. 13.

pitre VII d'actes «troublant» la paix, que les résolutions du 7 août et du 4 décembre 1963, déclarant que la situation troublait gravement la paix et la sécurité internationales, étaient impuissantes « à déclencher l'action du Conseil pour le maintien de la paix, telle qu'elle est prévue aux Articles 41 et 42 » [31].

Le représentant de la Tunisie *, notant que la Charte prévoyait un certain nombre de mesures et de dispositions pour faire face aux situations menaçant la paix et la sécurité internationales, a émis l'avis que « des mesures d'ordre économique, dans le cadre de l'Article 41 du Chapitre VII devraient être préconisées par le Conseil de sécurité ».

A la 1131e séance, le 15 juin 1964, le représentant du Royaume-Uni, notant que le groupe d'experts [32] avait notamment recommandé au Conseil de sécurité « de procéder d'urgence à l'examen de la logistique des sanctions », a émis l'avis qu'il n'appartenait pas à ce groupe de recommander au Conseil « une mesure aussi grave que l'application de sanctions économiques », étant donné qu'« une mesure de cette nature ne peut être prise qu'en vertu de l'Article 41 du Chapitre VII de la Charte » et, a rappelé que, comme l'avaient reconnu certains des représentants ayant participé aux débats, il fallait, pour que le Conseil prenne une décision en vertu de l'Article 41, qu'il ait préalablement constaté, conformément à l'Article 39, qu'il existe une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression. En l'occurrence, le Conseil n'avait affaire ni à une rupture de la paix ni à un acte d'agression et, de l'avis de la délégation britannique, « il [n'existait] à l'heure actuelle aucune menace contre la paix ». Le problème dont était saisi le Conseil concernait essentiellement le refus du Gouvernement sud-africain à se conformer à certaines demandes du Conseil, mais le fait que ce gouvernement ne prenne pas de mesures pour donner suite aux demandes du Conseil ne créait pas en soi de situation appelant une décision en vertu de l'Article 39. Notant que le fait d'imposer des sanctions constituerait une expérience « des plus graves et des plus dangereuses », le représentant du Royaume-Uni se demandait si, au cas où ces sanctions s'avéreraient inefficaces, le Conseil serait prêt à agir en application de l'Article 42 et à essayer par la force d'obliger l'Afrique du Sud à modifier sa politique.

A la 1132e séance, le 15 juin 1964, le Président, prenant la parole en tant que représentant de la Côte d'Ivoire, a déclaré que le Conseil de sécurité se devait, devant la gravité de la situation en Afrique du Sud, de constater qu'il y avait menace à la paix et à la sécurité internationales au sens de l'Article 39 de la Charte, et qu'il lui fallait dès lors assumer ses obligations et prendre les décisions requises.

A la 1133e séance, le 16 juin 1964, le représentant de la Norvège a présenté un projet de résolution [33], proposé conjointement par la Bolivie et la Norvège, ainsi conçu :

« *Le Conseil de sécurité*,

« ...

« *Convaincu* que la situation en Afrique du Sud continue de troubler gravement la paix et la sécurité internationales,

« ...

« *Prenant en considération* les recommandations et conclusions du Groupe d'experts,

« ...

« 3. *Prend note* des recommandations et conclusions contenues dans le rapport du Groupe d'experts;

« ...

« 8. *Décide* de créer un comité d'experts composé de représentants de chacun des membres actuels du Conseil de sécurité, qui devra entreprendre une étude technique et pratique et faire rapport au Conseil sur la possibilité, l'efficacité et les incidences des mesures que le Conseil pourrait, selon qu'il conviendra, prendre aux termes de la Charte des Nations Unies;

« ...

« 12. *Réitère* l'appel par lequel il a demandé à tous les États de mettre fin immédiatement à la vente et à l'expédition d'armes, de munitions de tous types et de véhicules militaires à l'Afrique du Sud ainsi que d'équipement et de matériel destinés à la fabrication ou à l'entretien d'armes et de munitions en Afrique du Sud. »

Le représentant des États-Unis, notant qu'il avait été beaucoup question de sanctions au cours des débats, a déclaré que son gouvernement estimait que la situation en Afrique du Sud, si lourde de conséquences graves et dangereuses qu'elle soit, n'autorisait pas le Conseil de sécurité à prendre des mesures coercitives en vertu de la Charte.

A la 1135e séance, le 18 juin 1964, le projet de résolution a été adopté par 8 voix contre zéro, avec 3 abstentions [34].

CAS N° 6 [35]. — SITUATION EN RHODÉSIE DU SUD : au sujet du projet de résolution présenté par la Jordanie, mis aux voix et adopté le 12 novembre 1965; du projet de résolution présenté par le Royaume-Uni, qui n'a pas été mis aux voix; du projet de résolution présenté par la Côte d'Ivoire, qui n'a pas été mis aux voix; enfin, du projet de résolution présenté conjointement par la Bolivie et l'Uruguay, mis aux voix et adopté le 20 novembre 1965

[31] Pour la discussion de cette question, voir 1re partie, cas n° 1.

[32] Par sa résolution S/5471 du 4 décembre 1963, le Conseil de sécurité a autorisé le Secrétaire général à établir un groupe d'experts chargé d'étudier « les méthodes qui permettraient de régler la situation actuelle en Afrique du Sud par l'attribution intégrale, pacifique et ordonnée des droits de l'homme, des libertés fondamentales à tous les habitants dans l'ensemble du territoire ... et d'examiner le rôle que l'Organisation des Nations Unies pourrait jouer dans la réalisation de cet objectif. » Voir *Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité, Suppl. 1959-1963*, chap. V, cas n° 4, p. 125.

[33] S/5769, même texte que dans le document S/5773, *Doc. off., 19e année, suppl. d'avr.-juin 1964*, p. 249 à 251.

[34] 1135e séance, par. 43; S/RES/191 (1964), *Doc. off., 19e année, Résolutions et décisions du Conseil de sécurité, 1964*, p. 13 à 15.

[35] Pour le texte des déclarations pertinentes, voir: 1257e séance: Ghana *, par. 40, 61, 70; Jordanie, par. 109, 148 à 149; Royaume-Uni, par. 10 à 36; 1258e séance : Inde *, par. 71 et 72; Jordanie, par. 4 à 8; Mali *, par 51 et 52; URSS, par. 121, 133; 1259e séance : Côte d'Ivoire, par. 47 à 69; Pakistan *, par. 12 et 13; Sierra Leone *, par. 63 à 88; Royaume-Uni, par. 15 à 32; 1260e séance : Éthiopie *, par. 4, 19, 21; Guinée *, par. 121 à 124; Malaisie, par. 88 à 105; Pays-Bas, par. 80 à 86; République-Unie de Tanzanie *, par. 57 à 59; Zambie *, par. 67 à 86; 1261e séance : Gambie *, par. 55 à 58; Mauritanie *, par. 29 à 31; Uruguay, par. 45; 1262e séance: Jamaïque*, par. 18 à 20, 34; 1263e séance: Somalie*, par. 44 à 45; Soudan *, par. 38 et 39, 41; 1264e séance : Ghana *, par. 22, 32; Jordanie, par. 13 à 16; Uruguay, par 8 et 9.

[NOTE. — Au cours de la discussion, il a été soutenu que les mesures proposées par l'Autorité administrante, à caractère essentiellement économique et financier, n'étaient pas de nature à permettre de normaliser la situation créée par la déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie du Sud. Il a été en outre soutenu que le Conseil devrait non seulement appuyer ces mesures, mais également prendre lui-même des décisions, et recourir au besoin à toutes les mesures prévues aux Articles 41 et 42. D'un autre côté, certaines délégations ont estimé qu'il n'était pas certain que la situation exige l'adoption des mesures prévues au Chapitre VII et notamment le recours à la force.]

A la 1257e séance, le 12 novembre 1965, le représentant du Royaume-Uni a expliqué que son gouvernement se proposait de répondre à la déclaration d'indépendance illégale de la Rhodésie du Sud par une série de mesures politiques, financières et économiques. Il a prié instamment le Conseil d'user de toute son autorité pour assurer le soutien le plus large possible aux mesures qu'il venait de décrire sommairement.

A la même séance, prenant la parole au nom des États africains, le représentant du Ghana * a déclaré que la situation en Rhodésie constituait « une crise grave qui [faisait] planer une immense menace sur la paix et la sécurité mondiales », et il a conjuré le Gouvernement britannique « d'utiliser dès à présent tous les moyens dont il [disposait] pour rétablir l'ordre public en Rhodésie du Sud, en recourant à la force si besoin [était] ». D'autre part, il a demandé au Conseil « d'ordonner que toutes les sanctions soient prises contre le régime de Smith, conformément au Chapitre VII de la Charte ».

A la 1258e séance, le 12 novembre 1965, après que le Conseil eut adopté, tel qu'il avait été modifié, un projet de résolution [36] présenté par le représentant de la Jordanie, aux termes duquel le Conseil condamnait la déclaration unilatérale d'indépendance proclamée par la minorité raciste de la Rhodésie du Sud et priait tous les États de ne pas reconnaître les autorités illégales de la Rhodésie du Sud, et de s'abstenir de prêter aucune assistance à ce régime, le représentant du Mali * a soutenu que la situation menaçait gravement la paix et la sécurité internationales, et qu'il fallait que le Conseil prenne des mesures concrètes pour rétablir la situation. Il a affirmé que la seule manière correcte d'examiner la question, eu égard à la nature des sanctions préconisées par le représentant du Royaume-Uni, était de le faire à la lumière des dispositions du Chapitre VII de la Charte. Il a prié instamment le Conseil de prendre des mesures d'urgence, étant donné la gravité de la situation, en invitant tout d'abord le Royaume-Uni à prendre des mesures efficaces « y compris le recours à la force », pour rétablir une situation normale en Rhodésie du Sud, et en décidant lui-même de prendre les mesures prévues au Chapitre VII de la Charte, et notamment les dispositions prévues aux Articles 41, 42 et 43, pour éviter l'aggravation et l'extension de la situation.

A la même séance, notant que la situation créée par la déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie du Sud mettait gravement en danger la paix internationale, le représentant de l'Inde * a exprimé l'espoir que les mesures annoncées par le Royaume-Uni « [seraient] appliquées avec énergie et sans délai ». D'autre part, il a émis l'avis que la gravité de la situation exigeait « des mesures encore plus sévères », et qu'il fallait appliquer des sanctions politiques, économiques et même militaires si l'on voulait vraiment rétablir la situation.

Le représentant de l'URSS, se référant aux mesures proposées par le Royaume-Uni, a critiqué ce programme comme ne prévoyant que des « demi-mesures », et il a affirmé qu'il incombait donc au Conseil d'appliquer, conformément aux dispositions de la Charte, des sanctions politiques, économiques et autres.

A la 1259e séance, le 13 novembre 1965, le représentant du Pakistan * a déclaré que, si l'adoption d'une résolution était bien le premier pas vers une solution du problème, il n'en fallait pas moins que le Conseil examine immédiatement les mesures concrètes à prendre dans un délai précis. De l'avis de sa délégation, il fallait que le Conseil examine sérieusement la possibilité de prendre des mesures appropriées en application du Chapitre VII de la Charte.

A la même séance, le représentant du Royaume-Uni a présenté un projet de résolution [37] ainsi conçu :

« *Le Conseil de sécurité*,

« ...

« *Notant* les mesures prises par le Gouvernement du Royaume-Uni pour faire face à la situation créée par la déclaration unilatérale d'indépendance,

« ...

« 1. *Refuse* de reconnaître cette déclaration unilatérale d'indépendance comme ayant une quelconque validité légale;

« 2. *Réitère* son appel à tous les États pour qu'ils refusent de reconnaître le régime illégal et inconstitutionnel en Rhodésie du Sud;

« 3. *Invite* tous les États à s'abstenir de toute action qui pourrait aider et encourager ce régime et, en particulier, à s'abstenir de lui fournir des armes, de l'équipement ou du matériel de guerre;

« 4. *Invite* tous les États à fournir au Gouvernement du Royaume-Uni toute l'assistance et tout l'appui nécessaires pour assurer l'application des mesures prises par ce gouvernement, y compris les mesures d'ordre économique et financier, afin de mettre un terme à la rébellion en Rhodésie du Sud. »

A la même séance, le représentant de la Côte d'Ivoire, notant que le Royaume-Uni avait demandé au Conseil d'entériner les sanctions économiques qu'il s'apprêtait à prendre, a émis l'avis que le Conseil devait délibérer « sous l'angle du seul Chapitre de la Charte qui prévoit des sanctions, des sanctions économiques : [il s'agissait] donc du Chapitre VII ». Le Conseil devait donc délibérer à la lumière des Articles 39 à 51 du Chapitre VII. Puisqu'il avait été démontré que la question était du ressort du Chapitre VII, le paragraphe 7 de l'Article 2, relatif à la non-intervention dans les affaires intérieures d'un État, ne pouvait faire obstacle à l'application par le Conseil de mesures de coercition. Concernant l'emploi de la force, sa délégation pensait qu'il fallait inviter la Grande-Bretagne à prendre des mesures plus efficaces « qui n'excluraient pas l'utilisation de la force et qui viendraient à bout de la rébellion le plus rapidement possible ». Le Conseil ne devrait pas se contenter de prendre note de

[36] 1258e séance, par. 29; S/RES/216 (1965), *Doc. off., 20e année, Résolutions et décisions du Conseil de sécurité, 1965*, p. 8.

[37] S/6928, 1259e séance, par. 31.

la déclaration du Royaume-Uni, mais également faire siennes les mesures déjà proposées par le Gouvernement britannique et y ajouter certaines autres mesures au titre du Chapitre VII de la Charte. Le Conseil ne devait pas non plus hésiter « à préconiser l'application des Articles 41, 42 et 43 et prendre de cette manière des mesures qui [seraient] considérées comme des décisions du Conseil de sécurité et qui, par conséquent, [s'imposeraient] à tous les États Membres ». A cette fin, il a présenté un projet de résolution [38] ainsi conçu :

« *Le Conseil de sécurité,*

« ...

« *Convaincu* que cette déclaration d'indépendance constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales,

« *Notant* que les mesures envisagées par le Gouvernement du Royaume-Uni seront inefficaces sans l'usage de la force,

« ...

« 1. *Constate* que la situation résultant de cette déclaration d'indépendance constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales;

« ...

« 4. *Demande en outre* au Gouvernement du Royaume-Uni que, en plus des mesures qu'il se propose de prendre en ce qui concerne la situation en Rhodésie, il suspende la Constitution de 1961;

« 5. *Demande* à tous les États de ne pas reconnaître le régime minoritaire raciste de colons et de retirer toute reconnaissance à tout État qui reconnaît ce régime;

« ...

« 8. *Demande* à tous les États d'appliquer contre le régime illégal de la Rhodésie du Sud une rupture complète des relations économiques, y compris un embargo sur les fournitures de pétrole et de produits pétroliers, la rupture complète des relations ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, de radiocommunications et de tous autres moyens de communication, ainsi que de la rupture des relations diplomatiques et consulaires conformément à l'Article 41 de la Charte des Nations Unies;

« 9. *Décide* de prendre contre le régime minoritaire raciste de colons toutes les mesures exécutoires prévues aux Articles 42 et 43 de la Charte. »

Lors des séances allant de la 1259e à la 1264e, les représentants de l'Éthiopie *, de la Guinée *, de la Mauritanie *, de la Gambie *, de la Zambie *, de la Jamaïque *, de la Sierra Leone *, du Soudan *, de la Somalie * et du Ghana * ont fait des déclarations d'où il ressortait qu'ils considéraient que la situation en Rhodésie du Sud constituait une menace pour la paix et la sécurité internationales et qu'ils estimaient que des mesures économiques contre la Rhodésie du Sud se révéleraient inefficaces. Pour eux, seul le recours à la force ou à des sanctions économiques appuyées par la force était de nature à donner immédiatement des résultats positifs. Ils ont estimé en outre que les mesures économiques proposées par le Royaume-Uni n'allaient pas assez loin, ne prévoyant aucun embargo sur le pétrole et les produits pétroliers, qui étaient d'une importance vitale pour la Rhodésie du Sud. Selon les représentants de ces États, il incombait donc au Conseil de sécurité de prendre des mesures conformément aux dispositions du Chapitre VII et d'adopter le projet de résolution présenté par la Côte d'Ivoire.

A la 1260e séance, le 13 novembre 1965, le représentant de la République-Unie de Tanzanie * a soutenu que, en écartant le recours à la force et en préconisant des sanctions économiques et financières inadéquates, le Gouvernement du Royaume-Uni s'était montré incapable de faire face à une situation aussi grave. Le Conseil devait donc requérir l'application des dispositions du Chapitre VII de la Charte et notamment assurer immédiatement l'application de l'Article 42. La situation en Rhodésie du Sud menaçait si gravement la paix et la sécurité internationales que les dispositions de l'Article 41 n'étaient pas suffisantes.

En outre, il avait été déjà expliqué pourquoi l'on estimait qu'il était trop tard pour éprouver l'efficacité des sanctions économiques alors que les États Membres avaient été invités à procéder, conformément à l'Article 41, « à l'interruption complète des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales et des autres moyens de communication », ces mesures s'avéreraient malgré tout insuffisantes, la situation exigeant, de l'aveu général, l'application des mesures préconisées à l'Article 42 de la Charte. En conséquence, le Conseil devait décider que, vu les éléments de preuve dont il disposait, les mesures proposées par le Gouvernement britannique étaient inadéquates. « La paix et la sécurité internationales [étaient] menacées et un acte d'agression [avait] été commis par les rebelles et les traîtres de Rhodésie du Sud ... [On était] donc bien fondé à demander l'application de l'Article 42 du Chapitre VII de la Charte. » Notant que l'Article 42 autorisait le Conseil à entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, le représentant de la Tanzanie a émis l'avis que l'on pouvait entendre par « toute action » des démonstrations, des mesures de blocus, et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres de l'Organisation des Nations Unies.

Le représentant des Pays-Bas a déclaré que des mesures non militaires, à condition qu'elles soient effectivement appliquées, forceraient « le régime Smith » à se soumettre; il a demandé au Conseil de ne pas s'attarder aux questions sur lesquelles il existait des divergences de vues et et d'accorder toute son attention aux mesures admises par tous et, dans cet esprit, il s'est déclaré favorable au projet de résolution présenté par le Royaume-Uni.

Le représentant de la Malaisie a dit qu'il aurait été utile que le Royaume-Uni indique l'importance du préjudice causé à l'économie de la Rhodésie du Sud par les mesures qu'il avait adoptées. Il a ajouté : « C'est cela que nous voudrions savoir, ce sont ces renseignements que le Conseil de sécurité doit posséder, avant d'examiner, aux termes de l'Article 42 de la Charte, si les mesures prévues à l'Article 41 sont applicables. » Il a affirmé : « Les sanctions en elles-mêmes, pour avoir les effets prévus par l'Article 41 de la Charte, doivent permettre d'exercer une pression, aussi rapidement et aussi efficacement que la situation l'exige. »

A la 1261e séance, le 15 novembre 1965, le représentant de l'Uruguay a fait observer que, sans ignorer que la

[38] S/6929, 1259e séance, par. 70.

situation pouvait justifier le recours au Chapitre VII de la Charte, il n'était pas disposé à appuyer un projet de résolution qui imposerait à ce stade de l'évolution de la situation, l'emploi de la force armée pour donner effet aux décisions du Conseil. La Charte n'imposait aucune solution aussi extrême, et l'Article 41 donnait simplement au Conseil la faculté de prendre éventuellement des mesures. Le recours à la force armée exigeant le vote affirmatif des cinq membres permanents du Conseil, la preuve du manque d'unanimité du Conseil ne pouvait qu'affaiblir la position de ce dernier vis-à-vis de ceux dont les agissements avaient nécessité la réunion du Conseil.

A la 1264e séance, le 19 novembre 1965, le représentant de l'Uruguay, notant qu'il existait entre le projet de résolution du Royaume-Uni et celui de la Côte d'Ivoire des différences de forme et de fond, a présenté un projet de résolution [39] proposé conjointement par la Bolivie et l'Uruguay, et se lisant comme suit :

« *Le Conseil de sécurité,*

« ...

« *Notant* que le Gouvernement du Royaume-Uni a pris certaines mesures pour faire face à la situation et que, pour être efficaces, ces mesures doivent correspondre à la gravité de la situation,

« ...

« 4. *Prie* le Gouvernement du Royaume-Uni d'étouffer cette rébellion de la minorité raciste;

« 5. *Prie en outre* le Gouvernement du Royaume-Uni de prendre toutes autres mesures appropriées qui se révéleraient efficaces pour anéantir l'autorité des usurpateurs et pour mettre fin immédiatement au régime minoritaire en Rhodésie du Sud;

« 6. *Prie* tous les États de ne pas reconnaître cette autorité illégale et de n'entretenir avec elle aucune relation diplomatique ou autre;

« 7. *Prie* le Gouvernement du Royaume-Uni, la Constitution de 1961 ayant cessé de fonctionner, de prendre des mesures immédiates pour permettre au peuple de Rhodésie du Sud de décider de son propre avenir conformément aux objectifs de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale;

« 8. *Prie* tous les États de s'abstenir de toute action qui aiderait et encouragerait le régime illégal et, en particulier, de s'abstenir de lui fournir des armes, de l'équipement et du matériel militaire, et de s'efforcer de rompre toutes les relations économiques avec la Rhodésie du Sud, notamment en imposant un embargo sur le pétrole et les produits pétroliers;

« 9. *Prie* le Gouvernement du Royaume-Uni d'appliquer d'urgence et énergiquement toutes les mesures qu'il a annoncées, ainsi que celles qui sont mentionnées au paragraphe 8 ci-dessus;

« ...

« 11. *Décide* de maintenir la question à l'étude afin d'examiner quelles autres mesures il pourra juger nécessaire de prendre. »

Après avoir expliqué quel était le but de ce projet de résolution, il a souligné que ce texte n'invoquait pas l'application des Chapitres VI ou VII de la Charte et ne définissait pas davantage un critère qui puisse justifier le recours à la force armée dans les circonstances du moment. Il a expliqué que le projet visait à réconcilier les points de vue divergents qui existaient au sein du Conseil et à permettre aux membres du Conseil de sécurité et aux autres Membres de l'Organisation d'appuyer les mesures prises par le Royaume-Uni afin qu'elles soient effectivement appliquées.

A la 1265e séance, le 20 novembre 1965, ce projet de résolution a été adopté par 10 voix contre zéro, avec une abstention [40].

A la même séance, le représentant de la Côte d'Ivoire a déclaré que, étant donné la décision que venait de prendre le Conseil, il n'insisterait pas pour que son projet de résolution [41] soit mis aux voix. Il a toutefois précisé que, si la situation en Rhodésie du Sud n'était pas résorbée et si le Conseil devait se réunir de nouveau pour étudier les mesures à prendre pour mettre fin à la rébellion, il serait alors appelé à examiner avec soin un projet de résolution, dans le cadre des Articles 41 et 42 du Chapitre VII de la Charte. Le représentant du Royaume-Uni n'a pas non plus insisté pour que son projet de résolution [42] soit mis aux voix.

[39] S/6955, *Doc. off., 20e année, Suppl. d'oct.-déc. 1965*, p. 390 et 391.

[40] 1265e séance, par. 4, S/RES/217 (1965), *Doc. off., 20e année. Résolutions et décisions du Conseil de sécurité, 1965*, p. 8 et 9.

[41] 1265e séance, par. 38.

[42] 1265e séance, par. 63.

Troisième partie

EXAMEN DES DISPOSITIONS DES ARTICLES 42 À 47 DE LA CHARTE

NOTE

On notera que les Articles 41 et 42 ont été examinés ensemble à la section précédente. La raison en est que, tant en ce qui concerne le conflit racial en Afrique du Sud que la situation en Rhodésie du Sud, l'Article 42 a été invoqué à propos de l'application de l'Article 41. Les membres du Conseil favorables à des mesures coercitives ont soutenu que les sanctions économiques limitées préconisées par certains avaient peu de chances de s'avérer efficaces, et qu'il incombait par conséquent au Conseil de recourir à toutes les sanctions prévues, y compris, le cas échéant, l'emploi de la force, pour faire en sorte que ces mesures économiques soient effectivement appliquées. C'est pourquoi il a moins été question à ce propos de la constitutionnalité du recours à la force prévu à l'Article 42 de la Charte que de son efficacité, s'agissant de régler d'urgence les crises dont le Conseil est saisi et des répercussions et des conséquences d'une telle action pour l'Organisation. C'est pourquoi la pratique du Conseil en ce qui concerne le recours aux Articles 42 et 43 de la Charte n'a pas fait l'objet d'études de cas distinctes puisque ces deux articles n'ont pas donné lieu à des discussions constitutionnelles.

Quatrième partie

EXAMEN DES DISPOSITIONS DES ARTICLES 48 À 51 DE LA CHARTE

NOTE

Dans chacun des trois cas exposés ici, un État Membre ayant affirmé avoir pris des mesures dans l'exercice de son droit de légitime défense, le Conseil a examiné les dispositions de l'Article 51 de la Charte et discuté des droits et obligations des États Membres aux termes de cet article. Dans deux cas [43], la discussion a essentiellement porté sur la distinction entre le droit de légitime défense tel qu'il est défini à l'Article 51 de la Charte et ce que certains représentants ont appelé « le droit de représailles ». Dans le troisième cas [44], un État Membre ayant entrepris une action armée qu'il qualifiait de « mesure défensive d'urgence », certaines délégations ont soutenu que le Conseil devait se prononcer sur la question de savoir si l'on pouvait considérer ces mesures comme ayant été prises dans l'exercice du droit de légitime défense au sens de l'Article 51.

CAS N° 7 [45]. — PLAINTE DU YÉMEN : à propos du projet de résolution présenté conjointement par la Côte d'Ivoire et le Maroc, mis aux voix et rejeté le 9 avril 1964

[NOTE. — Les débats relatifs à cette plainte ont porté essentiellement sur la question de savoir si les mesures prises par le Royaume-Uni contre la République arabe du Yémen constituaient un acte de légitime défense aux termes de l'Article 51 de la Charte ou s'il s'agissait d'un acte de représailles tel que ceux qui avaient été précédemment condamnés par le Conseil. Le Conseil de sécurité a adopté un projet de résolution condamnant les représailles comme étant incompatibles avec les principes des Nations Unies.]

A la 1106e séance, le 2 avril 1964, le représentant du Royaume-Uni, répondant à une accusation portée par le Yémen selon laquelle le Royaume-Uni avait commis une agression contre la République arabe du Yémen, a soutenu que les autorités yéménites avaient délibérément commis une série d'actes d'agression et de provocation contre la Fédération de l'Arabie du Sud. Le Gouvernement du Royaume-Uni n'avait pu réagir autrement qu'en prenant des mesures défensives en vue de sauvegarder l'intégrité territoriale de la Fédération de l'Arabie du Sud, qu'il avait la responsabilité de défendre.

Le représentant de l'Irak * a affirmé que la « contre-attaque » britannique constituait un acte de représailles, et tombait en tant que telle sous le coup des condamnations prononcées précédemment par le Conseil de sécurité. Faisant ensuite remarquer la disproportion entre les actes dont était accusé le Yémen et la riposte du Royaume-Uni, il a déclaré que le Conseil devait prendre une décision condamnant « la théorie des représailles » comme étant en violation de la Charte et, par conséquent, incompatible avec les obligations des États Membres au regard de la Charte.

Le représentant de la République arabe unie * a fait valoir que les opérations menées par le Royaume-Uni n'étaient pas une contre-attaque ordonnée et approuvée uniquement sur le plan local, mais un acte de représailles tel que ceux rejetés précédemment par le Conseil, y compris la Grande-Bretagne.

A la 1107e séance, le 3 avril 1964, le représentant de l'Irak * a dit que le Conseil devait décider si une attaque telle que celle qui faisait l'objet de la plainte du Yémen, attaque impliquant violation de l'espace aérien d'un État Membre des Nations Unies et destruction d'installations à l'intérieur de ses frontières, était admissible, selon la Charte. Il a rappelé que le Gouvernement britannique s'était efforcé de justifier son attaque en affirmant qu'il s'agissait d'un acte de légitime défense. Il a ajouté que, aux termes de la Charte, les mesures de légitime défense ne sont autorisées que « dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée ». Il était donc clair que l'Article 51 de la Charte s'appliquait à une situation où il s'agissait de prendre des mesures provisoires en attendant l'intervention du Conseil de sécurité. Parmi les actes dont s'était plaint le Royaume-Uni, aucun ne pouvait être rangé dans la catégorie des attaques armées visées à l'Article 51 de la Charte. L'attaque contre le Yémen était préméditée, et c'était une mesure de représailles longuement mûrie et sanctionnée aux échelons les plus élevés du Gouvernement britannique. Même si l'on admettait que les prétendues incursions d'avions et d'hélicoptères yéménites au-dessus du territoire de la Fédération s'étaient effectivement produites, la mesure défensive qui se serait imposée « aurait été de prendre en chasse ces avions et ces hélicoptères ou même de tirer sur eux, à supposer qu'ils aient effectivement violé l'espace aérien de la Fédération ... au lieu de cela, on [avait] attendu toute une journée, puis on [avait] envoyé huit avions d'Aden pour détruire le poste de police d'Habir », au Yémen. Notant que le Conseil avait déjà dû, à plusieurs reprises, condamner énergiquement la théorie et la pratique des représailles, le représentant de l'Irak a émis l'opinion qu'à propos de l'affaire dont il se trouvait saisi, le Conseil ne saurait faire moins que de « condamner » l'opération de représailles comme étant incompatible avec les obligations de la Charte.

A la 1108e séance, le 6 avril 1964, le représentant du Maroc a dit qu'il considérait l'attaque menée par le Royaume-Uni contre le Yémen comme un acte de représailles, et, définissant sa position sur ce point, il a notamment déclaré : « En l'absence de l'état de guerre entre deux pays, aucune conception des rapports internationaux ne tolère le recours aux expéditions punitives. » Le Conseil ne pouvait par conséquent garder aucun doute sur la responsabilité du Royaume-Uni à cet égard, et il devait donc « [condamner] cette attaque et l'usage de représailles comme étant incompatibles avec les obligations du Royaume-Uni à l'égard de la Charte ».

Le représentant de la Côte d'Ivoire a dit qu'il estimait que la contre-attaque du Royaume-Uni contre le Yémen ne pouvait se justifier, n'étant ni un acte de légitime défense, ni une action faisant suite à des provocations, et qu'il convenait par conséquent que le Conseil condamne cet acte comme étant contraire aux buts de la Charte.

---

[43] Cas nos 7 et 8.

[44] Cas n° 9.

[45] Pour le texte des déclarations pertinentes, voir : 1106e séance : Irak *, par. 64 à 69; RAU *, par. 111; URSS, par. 79 et 80; Royaume-Uni, par. 34, 38, 51, 54; 1107e séance : Irak *, par. 13 à 18, 20, 21, 41; 1108e séance : Côte d'Ivoire, par. 50 à 54; Maroc, par. 25 et 26, 42; 1109e séance : Irak *, par. 55 à 58; Maroc, par. 99 et 100; Syrie *, par. 75, 79; Royaume-Uni, par. 25 à 31. 1110e séance : Tchécoslovaquie, par. 23 à 25; Maroc, par. 39; 1111e séance : Chine, par. 12.

A la 1109e séance, le 7 avril 1964, le représentant du Royaume-Uni a déclaré : « ... il ne s'agissait nullement d'une action punitive ou de représailles. Au contraire, ces mesures ont été prises pour répondre à une demande pressante des ministres de la Fédération, à l'effet de protéger les intérêts et l'intégrité de leur pays. C'était une mesure de défense. » Il a ensuite expliqué qu'il y avait, dans le droit en vigueur, une distinction très nette entre deux types d'action. L'un, qui avait un caractère punitif, était qualifié de représailles; l'autre, qui était expressément prévu et autorisé par la Charte, était la légitime défense contre une attaque armée. Le terme de « contre-attaque » employé par sa délégation avait peut-être été mal interprété, au cas où l'on aurait entendu par là une action du type « représailles » exclusivement. L'emploi de la force armée pour repousser ou prévenir une attaque, « c'est-à-dire une action légitime de caractère défensif », devait parfois prendre la forme d'une contre-attaque. Le territoire de la Fédération avait été soumis pendant une logue période à une série d'actes d'agression contre lesquels la population de la Fédération avait demandé à être protégée. Dans ce contexte, la destruction du fort d'Harib « avec un minimum d'action militaire constituait donc une mesure défensive répondant parfaitement, ni plus ni moins, aux exigences de la situation », et il ne s'agissait nullement d'une action de représailles, dont l'objet essentiel était la vengeance ou le châtiment. C'était ce genre de recours à la force que condamnait la Charte, « et non pas l'emploi de la force dans un but défensif comme la prévention de nouvelles attaques ».

A la même séance, le représentant de l'Irak* a affirmé que l'attaque d'Harib était incompatible avec les obligations des États Membres au regard de la Charte, car elle était hors de proportion avec la cause immédiate, à savoir, selon le Royaume-Uni, « une violation de l'espace aérien par un hélicoptère et quelques jours auparavant un raid effectué par quelques avions ».

Le représentant de la Syrie *, après avoir cité les dispositions de l'Article 51, a affirmé que le droit de légitime défense ne pouvait s'exercer que si un État Membre de l'Organisation des Nations Unies était l'objet d'une agression armée. Rappelant que la Fédération de l'Arabie du Sud n'était pas Membre des Nations Unies, il a ajouté : « Par conséquent, même s'il était possible de prouver que l'action entreprise ... par les forces du Royaume-Uni était légitime, cette preuve ne peut pas être faite juridiquement et légalement du fait même que l'action ne tombe pas sous le coup de l'Article 51 de la Charte, et cela parce que la prétendue Fédération n'est pas Membre des Nations Unies. » Aux termes de la Charte, a-t-il ajouté, « il faut, pour défendre quelqu'un contre une agression, que ce quelqu'un soit Membre des Nations Unies ».

Le représentant du Maroc a fait valoir que la légitime défense excluait le droit de poursuite. A son avis, le fait d'interpréter les représailles du 28 mars comme étant une simple mesure de légitime défense reviendrait à légitimer, au nom du respect de l'intégrité territoriale et du droit à recourir aux moyens militaires pour se défendre, « un droit de belligérance dont le Royaume-Uni jusqu'à présent [s'était défendu] ».

A la 1110e séance, le 8 avril 1964, le représentant de la Tchécoslovaquie a dit que, si les prétendues attaques avaient été effectuées par un avion et un hélicoptère isolés, la seule défense immédiate aurait dû être dirigée contre ces appareils. Au lieu de cela, ce qui avait été attaqué par une force aérienne supérieure, c'était un objectif terrestre qui n'avait rien à voir avec les prétendus raids. L'envergure de l'action contre Harib dépassait les dimensions de ces incidents et ne pouvait être qualifiée d'acte de légitime défense aux termes de l'Article 51 de la Charte.

A la même séance, le représentant du Maroc a présenté un projet de résolution [46], proposé conjointement par la Côte d'Ivoire et le Maroc et se lisant comme suit :

« *Le Conseil de sécurité*,

« ...

« 1. *Condamne* les représailles comme étant incompatibles avec les buts et principes des Nations Unies;

« 2. *Déplore* l'action militaire britannique menée à Harib le 28 mars 1964. »

A la 1111e séance, le 9 avril 1964, le représentant de la Chine a fait observer que le paragraphe 1 du projet de résolution « [condamnait] les représailles » sans qu'il soit donné une définition des termes. Il supposait donc que le terme de « représailles » signifiait, dans ce paragraphe, une riposte comportant l'emploi de la force, et il a rappelé qu'il existait plusieurs sortes de représailles, dont certaines, pouvant prendre la forme de pressions politiques et économiques, n'étaient pas nécessairement incompatibles avec les principes de la Charte. En outre, le fait que le Conseil condamne les représailles en général ne devait pas, à son avis, impliquer qu'il admettait implicitement les délits internationaux commis délibérément pour provoquer des représailles. A la même séance, le projet de résolution a été adopté par 9 voix contre zéro, avec 2 abstentions [47].

CAS N° 8 [48]. — PLAINTE DES ÉTATS-UNIS (INCIDENT DANS LE GOLFE DU TONKIN) : au sujet d'une plainte des États-Unis relative à une attaque armée contre des navires de guerre croisant dans les eaux internationales

[NOTE. — Lors de l'examen de cette plainte, il a été soutenu que l'action menée par les États-Unis contre des vedettes lance-torpilles nord-vietnamiennes et leurs moyens d'appui constituait un acte de légitime défense aux termes de l'Article 51 de la Charte; ce point de vue a été contesté par des délégations qui ont estimé que l'action engagée était d'une envergure telle qu'elle dépassait le cadre de la légitime défense et devait être assimilée à des mesures de représailles, déjà condamnées par le Conseil.]

A la 1140e séance, le 5 août 1964, le représentant des États-Unis, après avoir fait le récit d'une série d'incidents qui avaient eu lieu les 2 et 3 août 1964, et après avoir rappelé que son gouvernement avait averti « les autorités de Hanoï » des graves conséquences qui résulteraient

[46] S/5649, même texte que S/5650, *Doc. off., 19e année, Suppl. d'avr.-juin 1964*, p. 9.

[47] 1111e séance, par. 24, S/RES/188 (1964), *Doc. off., 19e année, Résolutions et décisions du Conseil de sécurité, 1964*, p. 9 et 10. Pour les débats relatifs au principe selon lequel, en cas de conflit entre les obligations au regard de la Charte et les dispositions des traités de protection, ce sont les premières qui doivent prévaloir, voir chap. XII, cas n° 11.

[48] Pour les textes des déclarations pertinentes, voir : 1140e séance: Royaume-Uni, par. 78 à 81; États-Unis, par. 33, 40, 44 à 46; 1141e séance : Tchécoslovaquie, par. 27 à 32; URSS, par. 81 à 84; États-Unis, par. 49, 52.

d'une nouvelle action militaire offensive non provoquée, a déclaré que, le 4 août, deux destroyers de la marine américaine avaient de nouveau été l'objet d'une attaque armée d'un nombre indéterminé de vedettes lance-torpilles de la marine nord-vietnamienne. Pour répondre à ces attaques, plusieurs raids aériens avaient été effectués contre les vedettes lance-torpilles nord-vietnamiennes et leurs moyens d'appui. Le représentant des États-Unis a souligné toutefois que « cette action n'avait qu'une portée limitée » ... et que « ses seuls objectifs étaient d'atteindre les armes et les services » contre lesquels les États-Unis avaient été forcés de se défendre. Il s'agissait d'« une réponse limitée et mesurée, exactement adaptée à l'attaque qui l'[avait] provoquée ». C'était donc un acte de légitime défense conforme aux dispositions de la Charte des Nations Unies.

Le représentant du Royaume-Uni a déclaré que les États-Unis avaient le droit, en vertu du principe de légitime défense tel qu'il est reconnu en droit international, de prendre des mesures pour empêcher la répétition des attaques subies par leurs navires. Il a ajouté que « des mesures préventives prises à cette fin constituent un droit essentiel prévu par toutes les définitions de ce principe de légitime défense ». C'était pourquoi, selon le représentant du Royaume-Uni, les mesures prises par les États-Unis semblaient être tout à fait conformes à l'Article 51 de la Charte et, comme l'avait souligné le représentant des États-Unis, il s'agissait « d'une réponse limitée strictement adaptée aux circonstances ». Il a ajouté que toute nation dont les navires font l'objet d'attaques en haute mer avaient le droit de prendre des mesures immédiates pour y mettre fin, en vertu du droit de légitime défense. Le représentant des États-Unis avait bien fait de rendre compte au Conseil des mesures que son gouvernement s'était estimé obligé de prendre dans l'exercice de ce droit. Les membres du Conseil de sécurité avaient l'obligation d'assurer le respect du droit de légitime défense reconnu à l'Article 51 de la Charte.

A la 1141e séance, le 7 août 1964, le représentant de la Tchécoslovaquie a souligné que la riposte des États-Unis à la prétendue attaque de destroyers américains par des vedettes lance-torpilles nord-vietnamiennes, présentée comme étant un acte de légitime défense aux termes de l'Article 51 de la Charte, allait bien au-delà de la définition de la légitime défense contenue dans cet article. Il a rappelé que, selon la version de l'incident donnée par les États-Unis, la prétendue attaque nord-vietnamienne avait été immédiatement suivie par ce qui aurait été un acte de légitime défense, et que l'attaque initiale aurait été repoussée. Il a ajouté : « Même si l'on admet cette version, il est impossible de considérer comme un acte de légitime défense l'attaque menée par les États-Unis contre le territoire de la République démocratique du Viet-Nam. Tout au plus peut-on le qualifier d'acte de représailles, comme l'ont montré nettement certains débats que le Conseil de sécurité a consacrés dans le passé à d'autres cas; et, ainsi que nous le savons et nous nous le rappelons tous, ce même Conseil de sécurité, par sa résolution du 9 avril 1964 [49] condamne les représailles comme étant incompatibles avec les buts et principes des Nations Unies. » Le représentant des États-Unis, répondant à l'affirmation selon laquelle son gouvernement aurait entrepris une action allant au-delà de ce qu'exigeait la légitime défense, a assuré qu'il s'agissait bien d'un acte de légitime défense, limité et à la mesure de la provocation, dirigé uniquement contre les bateaux et leurs bases de ravitaillement, en réponse à une attaque délibérée contre les forces armées des États-Unis.

Le représentant de l'URSS a attiré l'attention du Conseil sur la différence entre le droit de légitime défense et « le droit de représailles », et il a soutenu que le droit international, « en reconnaissant le droit de légitime défense à l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, ... nie par là même le droit de représailles ». Il était impossible que des actions qui étaient allées jusqu'au bombardement du territoire de la République démocratique du Viet-Nam aient été dictées par un souci de légitime défense ou qu'elles puissent se rattacher à ce concept.

Le Président a ensuite levé la séance, après avoir annoncé qu'il convoquerait le Conseil une fois fixées la date et l'heure de la séance suivante, après consultation des membres du Conseil [50].

Cas N° 9 [51]. — La question de Palestine : au sujet du projet de résolution présenté par le Maroc, mis aux voix et rejeté le 17 décembre 1964, et du projet de résolution présenté conjointement par le Royaume-Uni et les États-Unis, mis aux voix et rejeté le 21 décembre 1964

[Note. — La discussion a porté sur la question de savoir si certains raids aériens effectués par Israël contre la Syrie constituaient des actes de légitime défense, certaines délégations affirmant que ces actes dépassaient le cadre de l'Article 51 de la Charte. Certaines délégations ont soutenu, tout en reconnaissant que le droit de légitime défense constituait une prérogative essentielle des États, que le Conseil devait avoir le droit d'enquêter lorsqu'un État décidait d'exercer ce droit, afin d'examiner la manière dont les décisions prises en vertu de ce droit étaient appliquées et de juger de leur bien-fondé.]

A la 1162e séance, le 16 novembre 1964, le représentant d'Israël * a expliqué que l'action menée par son gouvernement contre la Syrie avait été décidée en dernier recours, alors que des villages israéliens étaient bombardés depuis 45 minutes et qu'un appel au cessez-le-feu, lancé par le représentant des Nations Unies et accepté par Israël, n'était toujours pas observé par les Syriens. L'attaque aérienne avait pour objectif de détruire des positions d'artillerie d'où partait le tir dirigé contre la population et le territoire d'Israël. Le Gouvernement israélien acceptait l'entière responsabilité de « cette opération défensive », et il ne lui était pas possible d'agir autrement pour s'acquitter de son obligation de défendre l'État contre toute attaque.

A la 1164e séance, le 27 novembre 1964, le représentant de la Syrie *, contestant l'affirmation d'Israël selon laquelle les opérations menées contre la Syrie pouvaient être qualifiées d'« opération défensive » ou de « mesure prise en dernier recours », a rappelé que l'Article 51 de la Charte avait déjà fait l'objet d'une abondante exégèse, et qu'on avait « parlé de « légitime défense anticipée » ou de « mesures de défense préventive » dans les organes les plus importants ayant à connaître d'agressions

[49] S/5650, *Doc. off., 19e année, Suppl. d'avr.-juin 1964*, p. 9.

[50] 1141e séance, par. 88.

[51] Pour le texte des déclarations pertinentes, voir : 1162e séance : Israël *, par. 59, 100; Maroc, par. 92 et 93; 1164e séance : Syrie *, par. 117 à 120; 1169e séance : Maroc, par. 11.

armées ». Il a soutenu que, bien que le droit de légitime défense pour assurer la protection de leur territoire reste la prérogative exclusive des États, la décision et la manière d'y recourir devraient pouvoir être examinées et appréciées, ajoutant que c'était précisément ce que le Conseil était invité à faire. Il s'est par conséquent déclaré d'avis que le fait que le représentant d'Israël emploie les expressions « opération de défense » ou « mesure prise en dernier recours » pour justifier l'attaque aérienne contre la Syrie constituait « pour le moins un abus de droit ».

A la 1169e séance, le 8 décembre 1964, le représentant du Maroc a présenté un projet de résolution [52], qui était conçu comme suit :

« *Le Conseil de sécurité,*

« *Notant avec inquiétude* qu'Israël au cours de son agression du 13 novembre 1964 contre la République arabe syrienne s'est servi de sa force aérienne pour bombarder des villages paisibles et des positions défensives à l'intérieur du territoire syrien, et la violation de l'espace aérien syrien les 13 et 14 novembre 1964,

« 1. *Condamne* l'action aérienne entreprise par les forces armées d'Israël contre le territoire de la République arabe syrienne le 13 novembre en ce qu'elle constitue une violation des dispositions relatives au cessez-le-feu contenues dans la résolution du Conseil de sécurité du 15 juillet 1948, qu'elle est incompatible avec les obligations liant les parties en vertu de la Convention d'armistice général et est aussi contraire à la Charte des Nations Unies;

« 2. *Exprime* le blâme le plus sévère à l'égard de cette action qui est de nature à mettre la paix en danger dans cette région. »

A la 1179e séance, le 11 décembre 1964, ce projet de résolution a été mis aux voix et rejeté; il y a eu 3 voix pour, zéro contre et 8 abstentions [53].

A la même séance, les États-Unis ont présenté un projet de résolution [54] proposé conjointement par le Royaume-Uni et les États-Unis, et qui était ainsi conçu :

« *Le Conseil de sécurité,*

« *Ayant entendu* les déclarations des représentants d'Israël et de la République arabe syrienne,

« ...

« 1. *Déplore* le renouvellement des opérations militaires, survenu le 13 novembre 1964, sur la ligne israélo-syrienne de démarcation d'armistice, et *regrette profondément* les pertes de vies humaines enregistrées dans les deux camps. »

A la 1182e séance, le 21 décembre 1964, après l'adoption d'un certain nombre d'amendements au projet de résolution, le projet, tel qu'il avait été modifié, a été mis aux voix; il y a eu 8 voix pour et 3 voix contre; l'une des voix contre étant celle d'un membre permanent du Conseil, le projet de résolution n'a pas été adopté [55].

[52] S/6085/Rev.1, *Doc. off., 19e année, Suppl. d'oct.-déc. 1964*, p. 209.

[53] 1179e séance, par. 28.

[54] S/6113, *Doc. off., 19e année, Suppl. d'oct.-déc. 1964*, p. 318 et 319.

[55] 1182e séance, par. 41.

Cinquième partie

**EXAMEN DES DISPOSITIONS DU CHAPITRE VII DE LA CHARTE EN GÉNÉRAL