

LE DROIT INTERNATIONAL, L'ORDRE MONDIAL ET LES NATIONS UNIES

Manfred LACHS

Il est hautement approprié que ces réflexions sur les rapports entre les Nations Unies, le droit international et le droit et l'ordre international s'insèrent dans un hommage collectif à Charles Chaumont, dont le nom est lié pour moi à mes premiers pas sur la scène des Nations Unies, remontant à 1946 et à la première session de l'Assemblée générale des Nations Unies. La Sixième Commission (ou Commission juridique) inaugurerait alors ses travaux et, pendant douze années, Charles Chaumont a fait de son mieux pour y apporter sa contribution. C'est ainsi qu'à New York, et à deux reprises à Paris (en 1948 et en 1951), nous avons passé des semaines à discuter les nombreux points inscrits à l'ordre du jour de cette Commission. Charles Chaumont est devenu un ami, avec qui nous partageons la grandeur et les servitudes des juristes qui s'efforcent de faire avancer et développer le droit.

Ces premières années, qui commencent maintenant à s'effacer à l'horizon du passé, méritent peut-être d'être rappelées : Charles Chaumont et moi-même étions de « jeunes juristes » et nous nous trouvions en compagnie des grands aînés qui formaient la majorité de la Commission. La plupart nous ont quittés ; rares étaient nos contemporains : Jorge Castañeda, Pierre Pescatore, Francis Vallat (successeur de sir Gerald Fitzmaurice), Milan Sahović (assistant puis successeur de Milan Bartoš), Finn Seyersted, Hamid Sultan et les regrettés Abdullah El-Erian et Salah El dine Tarazi.

L'ordre du jour de la Commission était bien garni et des plus intéressants (1) : y figuraient le crime de génocide, la déclaration

(1) L'Assemblée a renvoyé les questions juridiques à la Sixième Commission aux fins d'examen et de rapport.

sur les droits et obligations des Etats ; la définition de l'agression ; la mise sur pied de la Commission du droit international et les questions à inscrire à son ordre du jour ; et toute une série de conventions — liste qui, par contraste, fait paraître bien mince le programme actuel de la Commission — (2). C'était donc une expérience exceptionnelle et j'ai eu la bonne fortune de la partager avec Charles Chaumont. Car je crois pouvoir dire sans outrecuidance que nous attachions l'un et l'autre la plus haute importance au rôle de l'Organisation des Nations Unies. Il n'est donc pas surprenant que les deux premiers ouvrages de Charles Chaumont aient été respectivement intitulés *La sécurité des Etats et la sécurité du monde* (3) et *L'Organisation des Nations Unies* (4). La guerre froide jetait son ombre sur les Nations Unies et ne pouvait manquer de peser sur les résultats de nos travaux, mais, il faut le signaler, elle n'a jamais troublé l'atmosphère de la Commission juridique.

Dans ce volume dédié à Charles Chaumont, je voudrais traiter des thèmes que j'ai cités : le droit international, l'ordre mondial et les Nations Unies, sans négliger dans ce contexte l'élément essentiel du pouvoir (ou de la puissance).

A première vue, présenter le droit et l'ordre comme un tout indivisible ne paraît guère original. Depuis des temps immémoriaux l'ordre est considéré comme étroitement lié au droit, et le droit comme garantissant l'ordre — encore que nous trouvions dans l'histoire bien des exemples du contraire. Mais pour être tout à fait juste il me paraît nécessaire de faire porter l'éclairage sur un troisième élément que recèle cette relation, à savoir l'élément du pouvoir. La symbiose se mue ainsi en trinité, au lieu d'être simple relation binaire. Et il faut considérer le tout par rapport à cette grande institution contemporaine que sont les Nations Unies.

Il peut paraître étrange de parler d'« ordre » dans un monde où les événements semblent récuser et démentir jusqu'à la notion d'ordre elle-même. D'après les calculs, quatre-vingts guerres environ ont éclaté au cours des trente-cinq dernières années, causant la mort de sept à dix millions de personnes. L'histoire récente du

(2) Entre autres : approbations des arrangements rendus nécessaires par l'établissement du Siège de l'O.N.U. aux Etats-Unis et de la Cour à La Haye ; les accords conclus avec les institutions spécialisées, l'organisation du Secrétariat, etc.

(3) Paris, L.G.D.J., 1948.

(4) Paris, P.U.F., 1957, 6^e édition, 1968. Il est intéressant de rappeler la conclusion de cette édition (citation p. 125).

globe, même si l'on ne compte pas le cataclysme qui a marqué le début des années 40, a été celle d'êtres humains périssant avec ou sans uniforme, languissant dans des cachots sans avoir été jugés, soumis à des privations ou à la torture ; d'enfants et d'adultes exposés à la famine et à la violence arbitraire du fait d'usurpateurs ou de fauteurs d'anarchie, les écoles et autres institutions fermées ou paralysées et la société désorganisée au point de ne plus pouvoir subvenir aux besoins élémentaires d'une vie convenable. C'est par rapport à cette toile de fond qu'il faut comprendre les paroles prononcées récemment par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, M. Javier Perez de Cuellar, au sujet de l'impuissance de l'Organisation :

« Je crois que nous sommes à présent engagés dans une voie extrêmement dangereuse. Un des symptômes en est la crise que connaît l'approche multilatérale des relations internationales et l'érosion concomitante de l'autorité et du prestige des institutions intergouvernementales mondiales et régionales. Cette tendance nuit avant tout à l'Organisation des Nations Unies, instrument spécifiquement créé pour prévenir cette démarche suicidaire. Cette tendance doit être inversée avant que nous n'attirions de nouveau sur nous-mêmes une catastrophe universelle et que nous ne nous retrouvions dépourvus d'institutions suffisamment efficaces pour y parer. » (5).

Pourtant les contacts quotidiens entre les Etats et les personnes se poursuivent et se resserrent. Les individus et les marchandises franchissent les frontières nationales, pénètrent en des lieux soumis à d'autres souverainetés, sillonnent les airs ou les océans ; le commerce international se développe, de nombreux pays joignent leurs efforts pour combattre la maladie et d'autres calamités naturelles ; la coopération progresse dans les domaines social et scientifique notamment. Nous vivons dans un monde qui compte plus de quatre milliards d'habitants. Grâce aux satellites, les communications atteignent les moindres recoins du globe ; quatre-cents millions de téléphones fonctionnent ; une flotte marchande de quatre-cent-six millions de tonneaux parcourt les océans, les mers et les voies navigables, et des milliards de lettres traversent la terre, la mer et les airs ; la pêche représente une prise annuelle de cinquante millions de tonnes.

Et tout cela dans un monde qui compte cent-soixante Etats souverains. Comment serait-ce possible s'il n'existait un certain

(5) Rapport du Secrétaire général, 1982.

d'un éminent spécialiste des sciences politiques, selon qui « le droit international est au mieux une comédie, au pire un danger virtuel ». Ces déclarations sont symptomatiques et, venant comme c'est le cas d'hommes qui fréquentent souvent les allées du pouvoir et peuvent donc influencer les gouvernements, elles ne laissent pas d'inquiéter. C'est probablement au nom de philosophies semblables qu'un ancien homme d'Etat pouvait dire : « Le droit ignore tout simplement ce qui touche à l'ultime pouvoir — celui qui est proche des sources de la souveraineté ». Et un juriste nous a rappelé que « Les Etats, en particulier les Etats puissants, ont des moyens autres que juridiques de faire valoir leurs prétentions ».

Il n'est pas moins indéniable que les Etats les plus puissants eux-mêmes continuent à invoquer le droit pour défendre leurs intérêts comme si leur puissance n'y suffisait pas — ou peut-être reconnaissent-ils par là la valeur du droit et la nécessité d'y faire appel pour discipliner la puissance ; ils le font parfois, même lorsqu'ils violent le droit, auquel ils rendent ainsi un hommage détourné.

Ces réflexions générales trouvent confirmation dans les instruments les plus importants acceptés par la grande majorité des Etats. C'est dans ces instruments et dans leur application réaliste, à mi-chemin du terre à terre et de l'utopie, que nous pouvons placer nos espoirs en ce qui concerne l'efficacité des règles de droit international.

Cela me ramène aux Nations Unies, car c'est sur leur Charte (que j'ai appelé dans un de mes écrits « *La Magna Carta* du monde de 1945 ») que l'ordre mondial d'après-guerre a été bâti. Contrairement au Pacte de la Société des Nations que l'un des grands juristes de l'entre-deux-guerres (sir John Fisher Williams) a appelé à juste titre « une esquisse » ou même « une peinture impressionniste », la Charte énonce des principes et des objectifs et constitue l'ébauche d'un ordre correspondant aux besoins de la génération qui l'a créée et lui a donné forme. Elle a été analysée et scrutée tant de fois à la loupe que je n'éprouve pas le besoin de recommencer ici. Ce qui importe, c'est de répondre à la question : à qui la faute, si les grands problèmes politiques, économiques, sociaux et scientifiques de notre époque ne peuvent être résolus par la voie de la coopération entre Etats si la Charte est si fréquemment violée ?

Un bilan entièrement négatif ne serait pas juste ; il ne correspondrait pas à la réalité. En effet, le droit des Nations Unies a atteint certains de ses objectifs et plusieurs règles de la Charte continuent d'être appliquées. Toutefois, l'insuccès a été fréquent ; ses règles ont été violées et c'est là un échec tragique. On ne peut évidemment pas oublier que trente-six ans se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de la Charte et le début du fonctionnement de l'Organisation. Le seul domaine où le droit ait été respecté et se soit même développé au-delà de toutes les prévisions est celui du droit des peuples coloniaux à disposer d'eux-mêmes, dans les territoires non autonomes et sous le régime de tutelle. Il n'est pas sans intérêt de rappeler qu'à l'époque où la Charte a été rédigée on pensait que le système de tutelle constituerait une phase de transition entre le statut de territoire non autonome et l'indépendance. L'histoire a cependant montré à quel point l'évolution a été rapide, et les dispositions de la Charte se sont trouvées dépassées par l'événement. A cet égard, les résolutions de l'Assemblée générale ont eu des effets très profonds (6).

Dans les années qui suivirent leur création, les Nations Unies condamnèrent la colonisation et en proclamèrent la fin. « En outre l'évolution ultérieure du droit international à l'égard des territoires non autonomes, tel qu'il est consacré par la Charte des Nations Unies, a fait de l'autodétermination un principe applicable à tous ces territoires » (7). Aujourd'hui il ne reste que quelques peuples qui soient assujettis à la domination étrangère, dont celui de la Namibie.

Des douzaines d'Etats nouveaux ont fait ainsi leur apparition. Mais le principe de l'autodétermination n'intéresse pas seulement l'affranchissement du joug étranger. Le droit de la Charte en impose l'application permanente dans tous les Etats, anciens et nouveaux. Et c'est là que la réalité est en retard sur le droit : dans bon nombre d'Etats le pouvoir est aux mains d'une minorité qui ne représente ni la volonté ni l'intérêt du peuple.

Parmi les autres principes très importants de l'ordre nouveau consacrant la paix par le droit, il faut citer la disposition interdisant la menace ou l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies : cette dispo-

(6) Voir en particulier la résolution 1514 (XV) de 1960.

(7) C.I.J., *Recueil* 1971, p. 31.

sition a été confirmée par des instruments ultérieurs, tant aux Nations Unies qu'en dehors. Il en va de même pour l'égalité souveraine des Etats, l'interdiction de l'intervention dans leurs affaires intérieures et les principes relatifs aux droits de l'homme.

Pour ce qui est de l'interdiction du recours à la force, le droit, dans le présent système mondial, est dépourvu d'ambiguïté. Il interdit de se faire justice soi-même, ce qu'a bien entendu confirmé la Cour internationale (8). Il interdit de même toute attaque préventive contre un autre Etat, impossible à justifier juridiquement. S'il en allait autrement, à l'âge de l'atome les Etats puissants auraient déjà déclenché des hostilités de nature à entraîner des destructions terrifiantes. Ce sont précisément les risques encourus et le type des armes susceptibles d'être utilisées qui rendraient si dangereuses les mesures que des Etats prendraient de leur propre chef. C'est donc à juste titre que l'on a rayé l'emploi de la force du catalogue des actions auxquelles les Etats peuvent légitimement avoir recours. Il n'est admis qu'en cas de légitime défense.

L'ordre international a été consolidé par la floraison de nouvelles institutions et d'organisations internationales. Comme l'a dit la Cour internationale de justice « le développement du droit international, au cours de son histoire, a été influencé par les exigences de la vie internationale... Ce développement aboutit, en juin 1945, à la création d'une organisation internationale dont les vues et les principes sont énoncés dans la Charte des Nations Unies » (9). Partant de cette constatation, la Cour a estimé indispensable de reconnaître à l'Organisation des Nations Unies la personnalité internationale. Ainsi, le caractère spécifique d'une organisation internationale, à savoir l'Organisation des Nations Unies, s'est trouvé reconnu et expliqué par la possession de multiples attributs de la personnalité internationale et la capacité d'agir au plan international. C'est ainsi que la Cour a répondu à la question de savoir si l'Organisation, vu sa nature, avait qualité pour présenter une réclamation internationale. La Cour a du reste poussé son analyse beaucoup plus loin, déclarant pour la première fois dans l'histoire qu'une organisation internationale est un nouveau sujet de droit international. Aujourd'hui, des douzaines d'organisations internationales font partie de l'ordre mondial. Nous pouvons même dire qu'elles sont trop nombreuses, que leurs activités se chevauchent,

(8) C.I.J., *Recueil 1949*, pp. 34-35.

(9) C.I.J., *Recueil 1949*, p. 178.

que leur entretien est trop coûteux, qu'elles entretiennent une bureaucratie pléthorique ; elles n'en existent pas moins et accomplissent un travail important sans lequel, dans bien des secteurs, la coopération internationale et l'activité des Etats, en particulier des jeunes Etats, se heurteraient à une impossibilité. Aujourd'hui, il n'y a guère d'aspect des relations internationales qui ne soit du ressort de l'une ou l'autre de ces organisations, lesquelles ont acquis un caractère universel. Leur régime, la plupart de leurs activités, leurs fonctions et les effets de leurs décisions s'inscrivent dans le processus d'élaboration du droit. Par leur création, les Etats ont souscrit à de nouvelles obligations et ont en même temps acquis de nouveaux droits.

Dans cette brève analyse de la place du droit dans l'ordre mondial, permettez-moi d'en venir au réseau général des droits et obligations des Etats. Les droits et obligations mutuels des Etats forment aujourd'hui un tel tissu, et les nouveaux Etats acquièrent automatiquement, dès qu'ils entrent en scène, les droits et obligations des membres de la communauté internationale. Le premier droit est le droit à l'existence. Dans la plupart des cas cela soulève les problèmes fondamentaux de ce que l'on a appelé le nouvel ordre. C'est dans la Charte, à l'article premier, paragraphe 2, et à l'article 55, que l'on trouve les premières indications claires d'un ordre semblable. C'est là que sont jetées les fondations d'un système plus juste, visant à mettre fin à un monde mi-libre mi-esclave, procédant de l'idée que la misère et la famine doivent inéluctablement gémir à la porte de leurs sœurs plus fortunées, la richesse et l'abondance. En fait, il n'y a pas d'opposition fondamentale entre le développement économique et social et les intérêts de tous les hommes et de tous les Etats. Mais nous éprouvons de grandes difficultés à élaborer les règles nouvelles qui permettraient d'appliquer le principe : d'où la persistance d'inégalités flagrantes et le danger menaçant des nations dans leur existence même. C'est un danger qui pèse sur l'ordre international, et les Nations Unies ont été impuissantes jusqu'ici à apporter des changements appréciables ; encore que des progrès, à échelle modeste, puissent être perçus çà et là. Un autre domaine où l'on constate l'absence d'opposition entre développement économique et développement social est celui de la préservation et de l'amélioration de l'environnement humain. On peut donc observer d'ores et déjà certains progrès — progrès encore insuffisants — dans les règles et dispositions traduisant le

principe que les droits d'un Etat finissent où ceux d'autres Etats commencent. Mais les progrès du droit sont ici trop lents, à un moment où l'environnement est menacé et où la nature et l'homme lui-même sont exposés à de graves dangers de pollution. L'ordre établi par la Charte n'avait naturellement pas prévu les progrès gigantesques de la science et de la technologie, dont certains ne vont pas sans conséquences dangereuses, en particulier par leurs effets secondaires pour la vie sous tous ses aspects.

Le domaine le plus important des relations internationales reste celui de la paix et de la sécurité des Etats. C'est là que les relations existantes et les changements dans le tryptique dont j'ai parlé sont la plus grande cause de préoccupation. Dans ce domaine le droit est sommaire et très imparfait. La Charte, en son article 26, envisage « l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde ». Les résultats ont été décevants au regard de la course accélérée aux armements, de la suspiscion et de la méfiance, et de l'incapacité prolongée de concilier sécurité et désarmement malgré leur évidente interdépendance. La contribution du droit, qui pourrait être éminente, est demeurée jusqu'ici fort modeste ; elle se limite au traité de Moscou sur l'interdiction des essais nucléaires (1963) et au traité de non-prolifération d'armes nucléaires (1968) et quelques autres. De plus, les budgets des armements connaissent un accroissement vertigineux et forcent le monde à vivre sous la menace d'engins encore plus meurtriers. L'empire du droit sur le pouvoir est faible et n'a rien de décisif ; le droit n'en est qu'à ses premiers balbutiements. Certes on retrouve en histoire les traces de bien des projets grandioses qui visaient à instaurer une paix perpétuelle, mais dont le résultat ne fut rien moins qu'encourageant. Car faut-il le souligner, nous sommes les témoins et les victimes d'une course aux armements sans parallèle dans l'histoire : les armes accumulées dans les arsenaux des grandes puissances représentent beaucoup plus qu'il n'en faut pour détruire le globe. Et malgré les nombreuses résolutions adoptées par les organes compétents des Nations Unies, la course aux armements persiste !

Dans cette situation, nous nous éloignons de plus en plus de la philosophie fondamentale de la Charte, fondée sur l'idée de sécurité collective et de coopération, et qui rejette les anciennes et périlleuses notions de sphères d'influence, qui mènent à la politique de puissance et à l'anarchie. Voilà trente-six ans que Charles

Chaumont a écrit : « L'Organisation des Nations Unies représente une tentative » (10). Malheureusement, ses mécanismes ont été négligés ou mal utilisés, de sorte qu'il n'a pas été possible de prévenir les conflits et affrontements locaux ni de détourner la menace persistante d'une conflagration plus vaste. Pour faire face aux deux grands problèmes : la paix et la sécurité, les Etats disposent aujourd'hui d'un système de coopération internationale : l'Organisation des Nations Unies, qui peut fonctionner efficacement si elle est utilisée conformément au droit sur lequel elle se fonde. Le respect du droit a toujours été une nécessité, même à l'époque où les Etats vivaient dans l'isolement ; cette nécessité n'a fait que grandir à l'époque actuelle où les Etats vivent non seulement en voisins mais dans une interdépendance croissante.

Dans une perspective plus large, on constate que le droit est suffisamment riche pour offrir les instruments adéquats d'une coopération pacifique entre Etats ; même s'il présente des lacunes de détail, il fournit le cadre général d'un ordre international s'édifiant à l'intérieur et autour des Nations Unies.

En réalité, comme je l'ai dit, dans bien des domaines les Etats continuent à coopérer et le droit est respecté. Tout bien pesé, il faudrait peut-être parler d'un ordre mondial *imparfait*, et l'on peut dire sans risque de se tromper que ce qualificatif ne sera jamais tout à fait périmé. Il reste que l'ampleur et les domaines spécifiques des imperfections sont vastes, mais ne doivent pas nuire pour autant à l'application des principes et règles les plus essentiels. Or, c'est malheureusement ce qui arrive aujourd'hui : il y a là un danger. Car si nous devons admettre la nécessité du changement (et il va sans dire que toute innovation comporte des éléments de changement), c'est au droit qu'il appartiendra de fournir le cadre protecteur dans lequel l'innovation peut déployer ses effets en renforçant l'ossature de l'ordre mondial. De là les nombreuses demeures que compte l'édifice du droit — depuis celles qui abritent des principes profondément enracinés jusqu'à celles dont les principes ne peuvent être aussi aisément mis en œuvre. C'est ce qui rend si paradoxale la présente situation mondiale.

Nous voyons d'un côté que des règles juridiques ont une incidence même sur les Etats qu'elles ne lient pas. Voilà quelques années, un tanker finlandais, l'*Enskery*, se disposait à déverser sept tonnes d'arsenic dans l'Atlantique sud. Plusieurs Etats d'Amé-

(10) *La sécurité des Etats et la sécurité du monde*, Paris, 1948, p. 9.

nales, un effort de rationalisation susceptible d'aboutir à des résultats aussi spectaculaires que ceux de la science du xx^e siècle. » (14).

Tout en partageant ces préoccupations au sujet des difficultés touchant des différences de niveaux de vie que j'ai évoquées, et ne doutant pas que la pluralité des idées reste un phénomène dans les relations interétatiques au cours de l'histoire, je pense que le renforcement ou la renaissance du droit et des Nations Unies sont de plus en plus urgents, nécessaires et possibles.

(14) « Cours général de droit international public », 129, *R.C.A.D.I.*, 1970, I, p. 525.