

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 37 (1945)
Heft: 1-2

Artikel: Les principes de Dumbarton Oaks assureront-ils la sécurité collective?
Autor: Rimensberger, E.-F.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384423>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 04.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

convient, à notre avis, de ne pas aborder cette question avant la fin de la guerre et avant qu'un Congrès syndical international ait discuté de la manière la plus attentive le problème de l'organisation internationale.

C'est avec une satisfaction particulière que le Comité de l'Union syndicale suisse a pris connaissance de l'attitude favorable adoptée par la F. S. I. en faveur du B. I. T. (attitude d'autant plus opportune que les décisions de Dumbarton Oaks sont négatives à cet égard). Le programme de la F. S. I. demande avec raison que le Bureau international du Travail « devienne un *organisme autonome* et qu'on lui confère les *attributions d'ordre économique* indispensables pour lui permettre d'atteindre les buts sociaux auxquels il vise ».

Le Comité de l'Union syndicale suisse a pris connaissance de divers amendements et compléments apportés au programme économique et social de la F. S. I.; il en conclut donc que le dernier mot n'a pas encore été dit. A l'exception des réserves faites ci-dessus, le comité voit dans ces deux projets une *base de discussion acceptable*. Il exprime l'espoir que la Fédération syndicale internationale, qui a su assurer, ce dont nous lui exprimons notre reconnaissance, la continuité de l'action syndicale internationale pendant la guerre, pourra convoquer *aussi rapidement que possible* un Congrès syndical international où les organes syndicaux compétents et les pays intéressés seront représentés *d'une manière aussi complète que possible*.

D'ailleurs, le Comité de l'Union syndicale suisse estime avec la F. S. I., comme le précise l'amendement au programme international (« B. Gouvernement démocratique »), que « nous devons inviter les travailleurs européens à unir leurs forces afin de créer les conditions indispensables à l'unification de l'Europe par la collaboration de toutes les nations dans la démocratie, la liberté et l'égalité, par une collaboration propre à empêcher la guerre, à éliminer les abus de la puissance économique, à assurer et à accroître la prospérité commune ».

Les principes de Dumbarton Oaks assureront-ils la sécurité collective?

Par E.-F. Rimensberger.

I. Introduction.

Les comparaisons qui suivent entre le *Pacte de la Société des Nations* et les décisions de la conférence qui a réuni à Dumbarton Oaks les représentants des grandes Nations unies du 21 août au 7 octobre 1944 ont été établies à l'issue de ces pourparlers. Nos

considérations partent des prémisses suivantes: S'il n'apparaissait pas possible, après cette guerre également, de modifier de manière fondamentale l'ordre social, *nous ne pourrions pas espérer la sécurité collective pour laquelle la classe ouvrière, et notamment la Fédération syndicale internationale, a lutté avec tant d'énergie au cours de la période qui s'est écoulée entre les deux guerres mondiales.*

L'évolution constatée depuis Dumbarton Oaks, l'aggravation des divergences qui opposent les Alliés ne laissent pas de renforcer notre pessimisme. On peut même craindre, depuis quelque temps, que les vainqueurs probables ne parviennent pas à consolider de manière durable l'alliance dans laquelle nous voyons l'élément essentiel de la sécurité collective, cette alliance à laquelle Staline, dans le discours qu'il a prononcé à l'occasion du dernier anniversaire de la révolution, s'est rallié parce qu'il consent à y voir une solution provisoire.

Pour apprécier les résolutions de la Conférence de Dumbarton Oaks, à laquelle ont participé des délégués de Grande-Bretagne, des Etats-Unis, de l'U. R. S. S. et de la Chine, il faut considérer qu'elles n'ont encore que le caractère de propositions « provisoires » en vue de « maintenir la paix et la sécurité internationales ». Les gouvernements représentés sont convenus, après une nouvelle étude de ces propositions, d'entreprendre « aussi rapidement que possible » les démarches nécessaires afin de préparer des propositions *complètes* qui pourraient servir de base de discussion à une conférence plénière des Nations unies.

Pour des raisons de nature idéologique, politique et tactique, nous devons appuyer, c'est évident, toutes les tentatives sérieuses d'établir durablement la paix et la sécurité collectives, et cela d'où qu'elles viennent. C'est pourquoi nous jugeons utile d'exposer publiquement — dans l'état actuel des choses — les conséquences pratiques de ces propositions, afin que le Conseil fédéral, lorsqu'il sera appelé à se prononcer, et notamment à présenter les *objections et les réserves* qu'il nous paraît indispensable de formuler, puisse s'appuyer sur l'opinion publique du pays.

A la lumière des expériences faites au cours des vingt dernières années, nous examinerons quelles sont celles des dispositions du Pacte de la Société des Nations qui nous paraissent préférables aux propositions de Dumbarton Oaks ou incomplètes par rapport à ces dernières. Nous relèverons en particulier ceux des articles du pacte qui reflètent les excellentes intentions de ceux qui ont tenté de créer un droit international et une organisation mondiale à l'issue de la dernière guerre, les intentions mêmes dont on regrette l'absence dans les résolutions de Dumbarton Oaks ou dont on constate qu'elles visent à un but différent (nous songeons, par exemple, au troisième alinéa de l'article 16, relatif à l'assistance mutuelle, à l'article 22 [colonies], à l'article 23, qui traite des « conditions de travail humaines », des institutions humanitaires et de la liberté

du trafic, et à l'article 24, qui a trait à la collaboration avec d'autres organisations internationales).

II. Principes généraux.

Dans l'introduction au texte officiel de Dumbarton Oaks, les parties contractantes relèvent que la charte de l'organisation internationale prévue pour garantir la sécurité collective « devrait contenir les dispositions nécessaires pour donner effet aux propositions ». On peut donc en conclure que les auteurs de ce document envisagent avant tout des *mesures concrètes*, tandis que le préambule du Pacte de la Société des Nations insistait, en termes généraux, sur les « obligations » des gouvernements.

« Les hautes parties contractantes, considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre... » Comme on le sait, ces simples « obligations », sur lesquelles on avait cru pouvoir se fonder — ce qui explique pourquoi elles avaient avant tout le caractère d'obligations morales — n'ont pas suffi. A la suite des expériences faites, le préambule de Dumbarton Oaks insiste sur les « dispositions nécessaires pour *donner effet* aux mesures de sécurité collective ». Il convient donc d'examiner si les propositions ultérieures contiennent effectivement de telles dispositions, tout en relevant d'emblée qu'elles ne seront pas applicables sans un *appel à la conscience internationale*, sans cette *éthique internationale* sur laquelle le Pacte de la Société des Nations — à défaut d'autre chose — n'a cessé d'insister. C'est pourquoi le pacte invite les gouvernements à « entretenir au grand jour des relations internationales ». Cette recommandation traduit bien la volonté qui animait alors tous les peuples de mettre un terme aux méfaits de la « diplomatie secrète », laquelle, hélas ! est de nouveau en honneur, pour le plus grand dam de toutes les nations.

Ce regrettable état de choses ressort d'ailleurs des propositions de Dumbarton Oaks, où l'on ne retrouve pas trace, ou que très faiblement, de cette bonne volonté et de ces conceptions démocratiques qui caractérisaient le Pacte de la Société des Nations. Comme on le sait, ce dernier insistait pour que les faits fussent publiés. « Le Conseil, lisons-nous à l'article 15, s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, *il publie*, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement... Tout membre de la société représenté au conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions. » Les dispositions de l'article 20 visaient à établir un certain « ordre public » : « Les membres de la société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent pacte abroge toutes obligations ou ententes *internes* incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en

pas contracter à l'avenir de semblables. Si, avant son entrée dans la société, un membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations. » Les dispositions de ce genre étant soit absentes dans le texte de Dumbarton Oaks, soit rédigées de manière très imprécise, les mesures de sécurité prévues peuvent-elles être efficaces, assurer des résultats durables?

Le Pacte de la Société des Nations estime qu'une collaboration entre les nations ne peut aboutir aux résultats souhaités que si les rapports entre les Etats sont *fondés sur la justice*, que si tous « observent rigoureusement les prescriptions du droit international ». « Les membres de la société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la société. »

Ces deux documents, le Pacte de la Société des Nations et la Charte de Dumbarton Oaks, visent avant tout à la *sécurité internationale*; tous deux proposent les moyens et les obligations propres à garantir cette sûreté. *Il n'est pas vrai, comme beaucoup le pensent, que la première tentative de 1919 ait été toute rhétorique, que l'institution de Genève n'ait prévu aucun moyen d'intervention, mais que cette fois, au contraire, les auteurs du texte de Dumbarton Oaks, sans paroles inutiles, aient pu arrêter des mesures efficaces.*

En cas de guerre ou de menace de guerre, le Conseil de la Société des Nations avait le devoir de « recommander » aux gouvernements intéressés les mesures de sécurité à prendre pour assurer le respect des obligations découlant du pacte. *En conséquence, lors de chaque agression ou menace d'agression, l'organisation internationale était tenue d'intervenir.* Si l'on néglige de définir de manière détaillée les interventions prévues par la Conférence de Dumbarton Oaks et de fournir les moyens nécessaires à leur succès, il n'y aura *pas grande différence entre le Pacte de la Société des Nations et les propositions de Dumbarton Oaks. Mais alors, les Nations unies ne pourront pas exiger des membres de la nouvelle organisation des sacrifices plus considérables que ceux qui ont été demandés aux membres de la Société des Nations, ni les obliger à renoncer entièrement ou partiellement à leur neutralité.*

La souveraineté est indivisible. Dans les circonstances actuelles, renoncer à une parcelle de la souveraineté politique, économique ou militaire *équivalait à l'abandon tout entier.* *En conséquence, tout Etat qui ne veut pas jouer son sort ne peut consentir à une limitation de ses droits qu'en échange de la sécurité totale.*

C'est pourquoi nous devons examiner dans quelle ampleur les propositions de Dumbarton Oaks peuvent garantir la sécurité — et il ne saurait y avoir d'autre sécurité que totale. Leur efficacité ne dépend pas seulement de la nature des « mesures collectives » prévues au chapitre premier pour « prévenir et écarter les menaces qui pèsent sur la paix, pour mettre fin aux actes d'agression, etc. »,

mais avant tout de leurs conditions d'application: de la structure de l'organisation internationale, des modalités relatives à l'affiliation et à l'exclusion des membres, des attributions de la Conférence plénière et du Conseil de sécurité.

Le chapitre III des propositions de Dumbarton Oaks a la teneur suivante: « L'organisation devrait être ouverte à tous les Etats épris de paix. » En admettant que cette formule (épris de paix) ait un sens elle est étroitement limitée dans le temps. Elle suppose d'emblée que les Etats totalitaires, tels que nous les connaissons aujourd'hui, ne peuvent être comptés, contrairement aux Nations unies, au nombre des pays amis de la paix. Dans l'état actuel des choses, on ne saurait rien objecter à ce critère. Mais pourra-t-il être maintenu lorsque ces régimes totalitaires auront été vaincus et désarmés et que de *nouvelles constellations politiques*, que de nouveaux systèmes d'alliances seront apparus? L'interprétation de cette formule ne se heurtera-t-elle pas à des difficultés lorsqu'il s'agira de définir la situation des anciens satellites de l'Axe (la Bulgarie et la Roumanie, par exemple) qui tentent actuellement de rétablir des rapports normaux avec les Alliés? *Peut-on faire figurer dans des statuts, qui doivent avoir un caractère durable et qui doivent permettre de faire face à des circonstances que nous ignorons et même que nous ne pouvons pas encore imaginer, cette notion d'« Etats épris de liberté »?* Nous ne le pensons pas.

Dans cet ordre d'idées, le Pacte de la Société des Nations était plus précis et meilleur. « Sont membres originaires de la Société des Nations ceux des signataires dont les noms figurent dans l'annexe au présent pacte. » « Tout Etat, dominion ou colonie *qui se gouverne librement* et qui n'est *pas* désigné dans l'annexe peut devenir membre de la société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires et navals. » Etant donné que pendant la période qui suivra immédiatement la guerre la plupart des pays de l'Axe, l'Allemagne notamment, ne se gouverneront pas librement, la formule du Pacte de la Société des Nations pourrait être maintenue — bien que les circonstances fussent plus difficiles. Nous tenons cependant à relever expressément que *l'admission trop tardive de l'Allemagne au sein de la Société des Nations a toujours été considérée comme la cause principale de l'attitude malheureuse que ce pays a adoptée après la guerre et des conséquences qu'elle a entraînées.*

Gardons-nous d'avoir à renouveler les constatations accusatrices auxquelles l'Anglais Brailsford, qui avait suivi de près la politique des Alliés à l'égard de l'Allemagne, était parvenu: « On n'a jamais donné une seule chance à la République de Weimar. Née de la défaite, elle a dû supporter les dettes de guerre de l'Em-

pire et les charges financières qui lui ont été stupidement imposées, comme aussi les provocations de l'impitoyable Poincaré; *de plus, pendant six ans, elle a été tenue à l'écart de la Société des Nations.*»

Sans aucun doute, ce n'est pas en faisant peser un long ostracisme sur ceux qui ont violé la paix qu'on assurera la sécurité collective, mais en les désarmant de manière durable. La sûreté dépendra aussi de la mesure dans laquelle ceux dont la tâche est de maintenir la paix consentiront à remplir leurs obligations. En revanche, le rétablissement de conditions économiques et politiques normales, essentiel tant pour les vainqueurs que pour la restauration de la démocratie, n'est possible, du moins pour une bonne part, que si tous les Etats, et en particulier ceux qui rendent nécessaire cette nouvelle organisation internationale, sont admis à en faire partie à bref délai. Notamment, l'opinion publique de ces Etats devra être renseignée de manière complète sur toutes les mesures que leur politique antérieure exige, qu'elles soient de nature générale ou dirigées contre eux. L'affiliation à l'organisation prévue par la Conférence de Dumbarton Oaks devrait être d'autant plus facilitée que l'assemblée n'aura pour ainsi dire aucun pouvoir exécutif, tandis que le Conseil de sécurité — au sein duquel les pays qui ont violé la paix ne seront pas représentés — pourra décréter en tout temps toutes les interventions qu'il estimera nécessaires pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

On pourrait, semble-t-il, abandonner, ou du moins modifier, la disposition qui limite aux « Etats épris de paix », le « principe de l'égalité souveraine ». Cette formule ne peut provoquer que des malentendus. Mais l'article 3 du même chapitre montre que les auteurs de la Charte de Dumbarton Oaks n'ont pas une confiance illimitée dans cet « amour de la paix » : « Les membres régleront leurs différends d'une manière pacifique, de façon à ne pas mettre en danger la paix et la sécurité internationales. » « Ils éviteront (art. 4) dans leurs relations internationales d'user de la force ou de menacer d'en faire usage d'une manière incompatible avec les buts de l'organisation. » Ils accorderont leur appui complet à l'organisation dans toutes les actions qu'elle entreprendra pour garantir la « sécurité collective ». Ils s'abstiendront de donner assistance à tout Etat contre lequel l'organisation a entrepris une action préventive ou répressive. L'organisation devrait pourvoir à ce que les Etats qui ne sont pas membres de l'organisation agissent conformément à ses principes, pour autant que cela sera nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Cette dernière disposition peut avoir d'immenses conséquences. Si elle devait signifier que l'organisation internationale peut prendre des mesures de contrainte à l'égard des Etats qui ne sont pas membres (et dont l'« amour de la paix » est par conséquent encore plus difficile à constater que ce n'est le cas pour les

membres), *c'en serait fait de la souveraineté de ces Etats*. Cette disposition serait alors en contradiction absolue avec la Charte de l'Atlantique, qui garantit les « droits souverains » et le libre-gouvernement » des Etats, comme aussi avec la déclaration de Téhéran (de décembre 1943), où il est question de la « collaboration active de toutes les nations, petites et grandes », toutes « bienvenues dans la famille des nations démocratiques ». En outre, la déclaration promet à toutes une « existence libre », conforme aux vœux et à la conscience de chacune d'elles. Dans la déclaration de Moscou signée par les quatre puissances (novembre 1943), il est dit que *tous les Etats ont le droit de poursuivre leur politique extérieure sans intervention étrangère*. Enfin, dans son discours-programme de mai 1944, Churchill a dit de très nette manière que *l'on ne saurait pas exiger des neutres qu'ils renoncent à tout ou partie de leur souveraineté tant que les grandes puissances elles-mêmes ignorent encore quelle sera l'organisation mondiale de demain*. « Rien ne serait moins habile, a encore déclaré Churchill, que de prétendre dicter à tous les pays ce qu'ils ont à faire... La puissance qui prétendrait dicter dans le détail la solution qui doit être cherchée s'arrogerait des droits qu'elle n'a pas. »

III. L'Assemblée plénière.

L'Assemblée de la Société des Nations disposait de pouvoirs assez étendus. Mais ils ont fini par devenir illusoires, leur exercice se heurtant, à la moindre difficulté, soit à la disposition qui exigeait que les décisions fussent prises à l'unanimité, soit à la mauvaise volonté des grandes puissances. De surcroît, nombre de ces attributions n'étaient que très insuffisamment définies. C'est notamment le cas de la disposition suivante de l'article 3: « L'assemblée connaît de toute question (c'est-à-dire peut traiter) qui rentre dans la sphère d'activité de la société ou qui affecte la paix du monde. »

Dans cet ordre d'idées, les décisions de Dumbarton Oaks sont plus précises. Dans presque tous les cas, l'Assemblée plénière n'a qu'un *droit de discussion*. Elle peut formuler des *recommandations*. Elle nomme cependant les membres non permanents du Conseil de sécurité, elle répartit les dépenses entre les Etats membres, elle ratifie le budget, elle fixe l'ordre du jour de chaque session, elle élit son président, elle ordonne diverses mesures économiques, que nous aborderons au chapitre VI. (Au début, la répartition des dépenses entre les Etats membres ressortissait à l'Assemblée de la Société des Nations. Le 24 août, la Société des Nations adopta le mode de répartition appliqué par l'Union postale universelle.)

On fait généralement observer que la formule imprécise « l'assemblée connaît de toute question... », de même que l'obligation de prendre les décisions à l'unanimité ont rendu fort théoriques les attributions de l'Assemblée de la Société des Nations; il n'en reste pas moins vrai qu'elles étaient beaucoup plus réelles que

celles que l'on se propose d'attribuer à l'assemblée de la nouvelle organisation mondiale.

Comme on le sait, le Conseil de la Société des Nations, organe exécutif, était composé de représentants des principales puissances alliées et associées ainsi que de représentants de quatre autres membres de la société, que l'assemblée pouvait désigner librement « et aux époques qu'il lui plaît de choisir ». Avec l'*approbation de la majorité de l'assemblée*, le conseil pouvait désigner d'autres membres de la société « dont la représentation sera désormais *permanente* au conseil ». La même approbation était nécessaire pour augmenter le nombre des membres « qui seront choisis par l'assemblée pour être représentés au conseil ».

Chaque membre avait le droit d'attirer l'attention de l'assemblée sur toute question qui lui paraissait importante. Le conseil pouvait porter devant l'assemblée tous les « différends susceptibles d'entraîner une rupture »; de même, l'assemblée devait être saisie du différend à la requête de l'une des parties.

Un rapport fait par l'assemblée avec l'approbation des représentants des membres de la société représentés au conseil et d'une majorité des autres membres de la société, à l'*exclusion, dans chaque cas, des représentants des parties*, avait le même effet qu'un rapport du conseil adopté à l'unanimité de ses membres autres que les représentants des parties. L'assemblée avait la compétence d'inviter de temps à autre les membres de la société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, « ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ». Les amendements au pacte devaient être ratifiés par la majorité des membres représentés à l'assemblée. Le secrétaire général était nommé par le conseil avec l'approbation de la majorité de l'assemblée. En revanche, l'assemblée prévue par les propositions de Dumbarton Oaks, si l'on fait abstraction des quelques attributions exécutives déjà mentionnées (nomination des membres non permanents du conseil, répartition des dépenses, élection du président de l'assemblée, organisation de l'appareil administratif) n'exercerait que des fonctions *consultatives*. Elle a le droit notamment de discuter les « principes généraux » d'une coopération visant à maintenir la paix et la sécurité internationales, y compris les « *principes qui président au désarmement et à la réglementation des armements* ».

Sur ce point, le Pacte de la Société des Nations allait plus loin. L'article 18 précise: « Les membres de la société reconnaissent que le maintien de la paix *exige la réduction* des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune. Le conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, prépare les plans de cette réduction en vue de l'examen et de la décision des divers gouvernements. » Le conseil était également chargé d'aviser

aux mesures « propres à éviter les « fâcheux effets » de la fabrication privée des armements ». « Les membres de la société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements. » On voulait que ces normes, une fois fixées, ne pussent plus être dépassées. Malheureusement, toutes ces tentatives ont échoué.

Malgré cela, par « tradition » probablement, comme aussi pour tenir compte des termes de la Charte de l'Atlantique et d'autres déclarations officielles, les propositions de Dumbarton Oaks reprennent à peu près dans les mêmes termes le problème du désarmement.

La Charte de l'Atlantique proclame que tous les peuples, pour des raisons politiques et morales, « doivent renoncer à l'emploi de la force ». « Etant donné que la paix ne peut être assurée tant que des peuples, par des armements constants, tant terrestres que navals et aériens, en menacent d'autres, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis considèrent comme indispensable le désarmement de ces pays jusqu'à ce qu'un système plus large et durable ait été mis sur pied. Les deux puissances encourageront *tous les efforts que les nations amies de la paix déploieront pour alléger les charges écrasantes des armements.* »

Dans leur *déclaration de principe relative à la politique extérieure, du 22 mars 1944, les Etats-Unis demandent le désarmement.* Par la coopération internationale, les armements nationaux doivent être ramenés à un niveau qui empêche tout pays de violer la loi internationale et qui permette, simultanément, de réduire à un minimum les dépenses nécessitées par l'entretien d'une force armée.

Comme on le sait, le « désarmement unilatéral » a été une source de conflits incessants; ce principe a compromis dès le début l'idée même du désarmement. De plus, les propositions de Dumbarton Oaks tenant pour évidents le maintien d'une force armée et le « recours à la force » contre les nations qui violent la paix, on commet, à notre avis, une *erreur psychologique en introduisant dès maintenant la notion du désarmement dans la charte de sécurité.* Pour être honnête envers soi-même et les autres, il serait préférable d'attendre, pour cela, que la sécurité assurée par la force des grandes puissances soit suffisante. Le problème du *désarmement général* — car il ne saurait s'agir d'autre chose — ne devrait pas être soulevé avant que la sécurité soit universellement assurée. C'est le seul moyen de prévenir le retour des différends et des déceptions qui se sont succédés après la première guerre mondiale et qui, cette fois, discréditeraient pour longtemps l'idée du désarmement.

Tandis que l'Assemblée de la Société des Nations pouvait examiner « toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la société ou qui affecte la paix du monde », l'assemblée prévue par les propositions de Dumbarton Oaks aurait uniquement la compétence de « discuter toutes questions relatives au maintien

de la paix et de la sécurité internationales qui lui seraient soumises par un ou plusieurs des membres de l'organisation ou par le Conseil de sécurité et de formuler des *recommandations* au sujet de ces principes ». (Comme nous l'avons vu, le Conseil de la Société des Nations devait soumettre les différends à l'assemblée; celle-ci les examinait au même titre que le conseil.)

En outre, selon les propositions de Dumbarton Oaks, l'assemblée « devrait pouvoir entreprendre des études et formuler des *recommandations* concernant le développement de la coopération internationale dans les domaines politique, économique et social » (cf. chapitre VI). Enfin, l'assemblée « devrait recevoir et examiner des rapports annuels ou extraordinaires du conseil ainsi que des autres organes de l'organisation ». (En ce qui concerne les attributions relatives à la Cour internationale de justice, cf. chapitre VIII.)

Les propositions de Dumbarton Oaks spécifient expressément que toutes les questions pouvant nécessiter une intervention directe « devraient être soumises par l'assemblée au conseil, soit avant, soit après la discussion ». Plus encore: « L'Assemblée plénière ne devrait formuler de son propre chef des recommandations sur une question quelconque intéressant le maintien de la paix et de la sécurité internationales dont le conseil s'occupe déjà. »

L'assemblée ne peut accepter de nouveaux membres que sur recommandation du conseil. (L'Assemblée de la Société des Nations, comme nous l'avons vu, jouissait d'une plus grande liberté.)

Si l'assemblée prévue par la Charte de Dumbarton Oaks peut suspendre de l'exercice de ses droits et privilèges tout membre de l'organisation contre lequel des mesures préventives ou répressives auront été prises par le conseil, elle ne peut le faire que sur recommandation de ce dernier. De même, l'assemblée ne peut expulser que sur recommandation du conseil un membre qui se serait rendu coupable de manière répétée de violation des principes de la charte. Le Pacte de la Société des Nations prescrivait que l'exclusion devait être prononcée à l'unanimité des voix (sauf celles du ou des membres qui faisaient l'objet de cette décision) par le conseil.

Relevons que le Pacte de la Société des Nations autorisait tout membre à se retirer après un préavis de deux ans, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales, y compris celles du pacte.

Le secrétaire général de l'organisation mondiale de Dumbarton Oaks « devrait être élu par l'assemblée, *mais sur recommandation du Conseil de sécurité* ». Le secrétaire général de la Société des Nations était nommé par le conseil, *sous réserve de l'approbation de la majorité de l'assemblée*.

En résumé, nous pouvons dire que l'Assemblée de la Société des Nations jouissait de pouvoirs assez étendus, mais que l'imprécision avec lesquels ils avaient été définis, de même que l'obligation de prendre les décisions à l'unanimité les ont rendu théoriques; en revanche, la Charte de Dumbarton Oaks ne prévoit que des attributions très limitées. Toutes les décisions importantes sont réservées au Conseil de sécurité, au sein duquel, comme dans le Conseil de la Société des Nations, les grandes puissances exercent une influence prépondérante.

Néanmoins, nous ne déplorons pas outre mesure que la Charte de Dumbarton Oaks n'octroie que des pouvoirs limités à l'Assemblée plénière. En effet, nous pensons que, dans les conditions actuelles et dans celles que nous enregistrons immédiatement après la guerre, il est préférable que l'Assemblée plénière ne soit pas soumise à trop rude épreuve et qu'elle ait avant tout le caractère d'une « tribune de l'opinion publique mondiale ». Il est souhaitable que cette opinion puisse être exprimée aussi librement que possible, sans que son expression soit entravée par des votes qui exigent des compromis et empêchent les interventions spontanées. Enfin, le fait que l'assemblée n'a pas de pouvoirs étendus *a l'avantage d'obliger le conseil, qui, lui, dispose de pleins pouvoirs, à agir. Le conseil ne peut éluder ses responsabilités* en renvoyant les décisions à l'assemblée et en provoquant, de cette manière, une dangereuse perte de temps alors que les décisions doivent être prises d'urgence. En effet, pour être efficace, toute intervention contre un Etat coupable doit être immédiate.

Mais, pour que l'Assemblée plénière ait vraiment le caractère d'une tribune internationale, il faut que ses membres soient choisis *non pas au sein des gouvernements ou parmi les hauts fonctionnaires, mais* — et ce serait vraiment la « victoire de la démocratie » — *parmi les représentants de l'opinion publique*, désignés par les électeurs ou par les parlements; de cette manière, nous aurions l'assurance que les membres de l'assemblée sont effectivement les porte-parole du peuple. Car enfin, n'est-ce pas à ce dernier qu'il appartient de décider de la paix ou de la guerre?

Si l'on admet cette manière de voir, les dispositions relatives aux votes ne jouent pas, au premier abord, un rôle décisif. Aux termes de la Charte de Dumbarton Oaks, chaque Etat membre aurait une voix à l'Assemblée plénière. Le nombre des délégués serait fixé ultérieurement. Le Pacte de la Société des Nations précisait que « chaque membre de la société ne peut compter plus de trois représentants dans l'assemblée et ne dispose que d'une voix ». Etant donné le caractère de l'Assemblée plénière — auquel nous nous rallions d'ailleurs — comme aussi les bonnes expériences que les modalités relatives aux votes ont permis de faire à l'Organisation internationale du Travail, on pourrait envisager la possibilité de donner une voix à chacun des délégués, qui devraient être choisis dans les diverses couches de la population, de sorte que la res-

pensabilité reposerait sur les milieux les plus larges et qu'elle ne serait pas seulement l'affaire des gouvernements (des experts officiels pourraient participer aux délibérations à titre consultatif).

Il est heureux que la Charte de Dumbarton Oaks renonce à la clause de l'unanimité des voix et qu'elle prévoie que les décisions importantes doivent être prises à la majorité des deux tiers et que la majorité simple suffit pour les autres questions. Vu le caractère que nous souhaiterions voir donner à l'assemblée, il serait possible et utile d'envisager la majorité simple pour la plupart des décisions. Enfin, l'assemblée devrait (éventuellement à la majorité des deux tiers) procéder en toute souveraineté — c'est-à-dire sans recommandations du conseil — à la désignation des membres de celui-ci, à l'admission des Etats membres, à la suspension de leurs droits, à leur exclusion, comme aussi se prononcer sur toutes les questions relatives au budget.

Il est conforme aux usages que l'assemblée se réunisse tous les ans et tiennent, lorsque le besoin s'en fait sentir, des sessions extraordinaires.

IV. Le Conseil de sécurité.

Comme celui de la Société des Nations, le Conseil de sécurité prévu par la Charte de Dumbarton Oaks se compose de *membres permanents* et de *membres non permanents*. Aux termes du pacte initial de l'organisation de Genève, les membres permanents étaient désignés par les Etats-Unis, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon, puis, dès 1926, par l'Allemagne. Le nombre des membres non permanents, de quatre au début, fut porté à six en 1922, puis à neuf en 1926 (quatre à cinq permanents et neuf non-permanents, contre cinq permanents et quatre non-permanents seulement en 1921). Au commencement, le conseil prévu par les propositions de Dumbarton Oaks comprendrait de quatre à cinq membres permanents et six non permanents. Mais les chiffres ne disent pas tout. Encore faut-il savoir *quels* Etats seront représentés et *par qui* ils le seront. D'ailleurs, le nombre des membres du conseil et le rapport entre les membres permanents et non permanents ne pourront être fixés de manière à réaliser un équilibre satisfaisant que lorsque l'on saura combien d'Etats, et quels Etats, adhéreront à la nouvelle organisation internationale. Il est prévu que les six membres non permanents devraient être élus pour une durée de deux ans, que trois seraient remplacés chaque année et qu'ils ne seraient pas immédiatement rééligibles. A notre avis, cette disposition devrait être modifiée afin d'assurer la *continuité* nécessaire; en conséquence, un membre sortant devrait être immédiatement rééligible.

La Charte de Dumbarton Oaks précise que la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales incombe essentiellement au conseil. Les membres de l'organisation sont invités à lui concéder la « responsabilité principale » et à convenir que

le conseil, tout en remplissant ses obligations sous sa responsabilité, « agit pour leur compte ». Tous les États membres « s'engagent » — comme ceux de la Société des Nations — à *accepter* les décisions du conseil et à les *exécuter* conformément aux dispositions de la charte.

Dans la liste des fonctions et attributions générales du conseil, le désarmement — c'est-à-dire la création d'un système de réglementation des armements — n'est pas oublié. A cet effet, le conseil — comme celui de la Société des Nations — doit soumettre des projets aux États membres. Nous renvoyons le lecteur à la remarque que nous avons faite à ce propos au chapitre relatif à l'Assemblée plénière.

Quant à la procédure en matière de vote au sein du conseil, elle est encore à l'étude. (Au sein du Conseil de la Société des Nations, chaque membre ne disposait que d'une voix et n'avait qu'un suppléant.) Nous ne rappellerons donc que pour mémoire les articles de presse que les « divergences de vues » soulevées par ce problème ont inspirés et nous n'examinerons pas s'il convient d'accorder le droit de vote à l'État passible de sanctions. Rappelons que, sur ce point, le Pacte de la Société des Nations était assez conséquent. Lorsque la Société des Nations avait l'énergie de faire le minimum de ce qu'elle pouvait et voulait faire, c'est-à-dire lorsque l'assemblée dressait un rapport, il était entendu qu'« un rapport fait par l'assemblée avec l'approbation des représentants des membres de la société représentés au conseil et d'une majorité des autres membres de la société, à l'exclusion, dans chaque cas, des représentants des parties, avait le même effet qu'un rapport du conseil adopté à l'unanimité de ses membres autres que les représentants des parties ». Le dernier alinéa de l'article 16 du pacte précise que les parties ne peuvent pas être juges. « L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres représentés au conseil. »

La Charte de Dumbarton Oaks prévoit que « le conseil devrait être organisé de manière à pouvoir fonctionner sans interruption. Chaque État membre du conseil devrait être représenté de manière permanente au siège de l'organisation. » (Mais il faudrait aussi que ces représentants puissent conserver un contact direct et personnel avec la réalité et avant tout avec leur propre pays.) Des réunions périodiques sont prévues, auxquelles tout membre du conseil pourrait, s'il le désire, déléguer un membre de son gouvernement ou tout autre représentant spécial. Le conseil devrait pouvoir créer tout organe ou toute institution qui lui paraîtra nécessaire pour accomplir ses tâches, y compris des sous-comités régionaux du comité de l'état-major militaire. Comme l'assemblée, le conseil devrait arrêter son règlement de procédure et les modalités d'élection de son président. Tout membre de l'organisation devrait participer à la discussion de toute question portée devant le conseil chaque fois que celui-ci estime que les intérêts de ce membre sont

profondément affectés. Ne serait-ce pas plutôt à l'assemblée qu'il devrait appartenir de se prononcer sur ce point? A l'instar du Pacte de la Société des Nations, la Charte de Dumbarton Oaks prévoit que tout membre qui ne dispose pas d'un siège au conseil et tout Etat n'appartenant pas à l'organisation, s'il est partie dans un différend faisant l'objet de l'examen du conseil, devrait être invité à participer à la discussion relative à ce différend.

La charte dit peu de choses quant au siège du secrétariat — qui figure parmi les organes principaux de l'organisation au même titre que l'assemblée, le Conseil de sécurité et la Cour internationale de justice — comme aussi quant à la désignation des fonctionnaires, ce qui donne à entendre qu'aucune décision n'a encore été prise à ce sujet.

V. L'organisation de la sécurité.

Nous abordons ici la question essentielle: Les décisions de Dumbarton Oaks prévoient-elles une organisation effective de la sécurité — et non pas seulement la possibilité de la créer —, *une organisation qui justifierait, de la part des Etats membres et non membres, l'abandon d'une partie de leur souveraineté?* Avant de répondre à cette question, rappelons que le Pacte de la Société des Nations ne laissait rien à désirer pour ce qui a trait à la possibilité de *recourir à la force militaire. Si l'on avait fait usage de toutes les possibilités offertes, la seconde guerre mondiale eût été probablement évitée et nous n'aurions pas besoin d'une nouvelle organisation de la sécurité.*

Le chapitre de la Charte de Dumbarton Oaks où figurent les mesures propres à maintenir la paix et la sécurité internationales, à prévenir et à réprimer l'agression, est divisé en deux sections: règlement *pacifique* des différends et *définition* des menaces de paix et des actes d'agression, y compris les *mesures à prendre pour y parer.*

Dans la première de ces deux parties, nous ne trouvons rien de fondamentalement neuf. Le Pacte de la Société des Nations prévoyait également la possibilité d'enquêter. Il recommandait même de donner la plus grande publicité à l'exposé relatant les faits. De même, le pacte autorisait les parties à soumettre le différend à l'assemblée et au conseil. Il contenait des dispositions relatives à l'arbitrage; quand ce dernier échouait, les différends devaient être obligatoirement soumis au conseil. D'autres dispositions relatives aux interventions étaient prévues.

Il est heureux que la Charte de Dumbarton Oaks fasse table rase des procédures que nous avons déjà critiquées à d'autres occasions (délais de plusieurs mois pour saisir les organes des différends, pour établir les rapports, etc.). Aux termes de la charte, « le conseil devrait pouvoir intervenir à tout stade du différend,

recommander des procédures appropriées ou des méthodes permettant d'aboutir à un arrangement ».

Dans la seconde partie de ce chapitre, nous lisons que si le conseil estime que l'échec des tentatives faites en vue de régler pacifiquement les différends *menace le maintien de la paix*, il devrait prendre toutes les mesures nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales, conformément aux buts et aux principes de l'organisation. En cas d'agression ou de menace d'agression, le Conseil de la Société des Nations pouvait ordonner les mesures nécessaires.

En ce qui concerne les mesures propres à garantir la sécurité, la charte prévoit tout d'abord des sanctions économiques (interruption immédiate des relations commerciales et financières, des communications, etc.). Bien que les propositions de Dumbarton Oaks soient légèrement plus précises que les dispositions correspondantes du Pacte de la Société des Nations, elles ne vont guère plus loin.

Il en est de même des *interventions militaires*. Il importe de relever très expressément à ce propos que le Conseil de la Société des Nations avait « le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires ou navals, par lesquels les membres de la société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la société ».

« Afin que tous les membres de l'organisation, dit la Charte de Dumbarton Oaks, contribuent au maintien de la paix et de la sécurité internationales, ils devraient s'engager à mettre à la disposition du conseil, sur sa demande et conformément à un ou à des accords spéciaux conclus entre eux, des forces armées, des facilités et l'assistance nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Ce ou ces accords devraient définir l'ampleur et la nature de ces forces, ainsi que la nature des facilités et de l'aide à fournir. Un ou des accords spéciaux devraient être négociés aussi rapidement que possible; ils devraient, dans tous les cas, être approuvés par le conseil et ratifiés par les Etats signataires, conformément à leur droit constitutionnel » (ce qui contribuerait à créer une procédure aussi lourde — en raison des délais — que celle de la Société des Nations).

En ce qui concerne l'*aide mutuelle* lors de l'exécution des diverses sanctions (économiques ou militaires), les décisions de Dumbarton Oaks ont tout au plus le caractère de *recommandations générales*, tandis que le Pacte de la Société des Nations allait très loin. L'article 16 invitait même les Etats à prendre les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des troupes chargées d'exécuter les sanctions.

En raison des progrès de la technique militaire, la Charte insiste tout particulièrement sur l'emploi des forces aériennes. « Afin de permettre à l'organisation de prendre des mesures militaires urgentes, les membres devraient mettre immédiatement à sa dis-

position leurs forces aériennes pour former des contingents en vue d'assurer une action répressive internationale combinée. La force et le degré de préparation de ces contingents, ainsi que les plans pour une action combinée, devraient être déterminés par le conseil, assisté de l'état-major militaire, dans les limites définies dans un ou des accords spéciaux. »

Selon les décisions prises par le conseil, tous les membres ou certains d'entre eux seulement pourraient être tenus à participer à ces interventions.

Un état-major militaire sera chargé d'établir les plans nécessaires et d'assister le conseil. (Le Pacte de la Société des Nations prévoyait également une commission permanente pour toutes les questions militaires et navales.) L'état-major serait responsable devant le conseil de la direction stratégique de toutes les forces armées mises à la disposition du Conseil de sécurité. La Commission d'état-major devrait être composée des chefs d'état-major des membres permanents du conseil ou de leurs représentants. Tout membre de l'organisation qui n'est pas représenté de manière permanente au sein de la commission devrait être invité à collaborer aux travaux lorsque les circonstances l'exigent. La question du commandement sera réglée ultérieurement.

De toutes ces dispositions, qui d'ailleurs ne sont pas très nettes, il ressort que l'on ne songe nullement à créer une *force armée permanente* et autonome, c'est-à-dire une armée supranationale toujours prête à intervenir, une armée qui, bien que composée d'unités de diverses nations, finirait par avoir un esprit de corps bien à elle. Une telle armée devrait être non seulement « disponible », mais exister réellement. *Seule une force internationale de ce genre — qui n'aurait pas besoin d'être considérable — pourrait donner aux membres de l'organisation, qui devraient renoncer à une partie de leur souveraineté politique et militaire, le sentiment de sécurité qui leur permettrait de consentir à cet abandon; mais, pour cela, il faudrait que cette armée fût prête à intervenir et qu'elle fût équipée de manière suffisante.* Il ne serait pas nécessaire qu'elle fût nombreuse, parce que les décisions de Dumbarton Oaks — et c'est un progrès — ne considèrent pas, comme le faisait le Pacte de la Société des Nations, toute guerre ou menace d'agression comme une affaire concernant tous les membres de la société. La charte prévoit des actions partielles. Si la Société des Nations avait admis le même principe, elle eût été en mesure, dans bien des cas, d'intervenir plus rapidement et plus efficacement.

Cependant, *l'efficacité de toute intervention dépend avant tout de la définition qui sera donnée de l'agresseur.* Ce point n'est pas abordé dans la Charte de Dumbarton Oaks. Tant que cette question ne sera pas précisée, il ne sera pas possible de mettre au point les modalités d'intervention contre les Etats qui violent la paix. C'est à ce prix seulement que les méthodes simplifiées envisagées à Dumbarton Oaks par rapport au mécanisme de la Société des

Nations pourront être mises en œuvre. Il faudrait donc revenir à la formule selon laquelle *est considéré comme agresseur et traité immédiatement comme tel celui qui se refuse à soumettre le conflit à l'arbitrage ou à se plier aux décisions prises à la majorité*. Il ne suffit donc pas de préciser, comme le fait la charte, que « le conseil, de manière générale, devrait déterminer l'existence de toute menace contre la paix, de toute rupture de paix ou de tout acte d'agression et faire des recommandations ou prendre des décisions quant aux mesures appropriées pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité ».

Cette décision — comme toutes les autres — montre encore une fois que la responsabilité repose en dernière instance entre les mains du Conseil de sécurité, c'est-à-dire des grandes puissances.

Dans le discours qu'il a prononcé le jour anniversaire de la révolution, Staline a d'ailleurs nettement défini le critère à adopter. Parlant de l'organisation internationale de sécurité, il a relevé qu'en aucun cas il ne saurait être question de ressusciter la Société des Nations de triste mémoire. Au contraire, « il faut créer une organisation internationale jouissant de pleins pouvoirs et disposant de la puissance nécessaire pour garantir la paix et pour prévenir une nouvelle guerre ». *« C'est aux grandes puissances, qui ont pris sur elles de vaincre l'Allemagne, qu'il appartient de régler ces problèmes. »*

Nous n'avons rien à objecter à cette manière de voir, sans compter que la petite Suisse serait bien en peine de s'y opposer. *Etant donné que, d'une manière générale, les propositions de Dumbarton Oaks ne vont en aucune manière, pour le moment du moins, plus loin que le Pacte de la Société des Nations, les grandes puissances ne peuvent exiger des abandons de la neutralité et de la souveraineté dépassant ceux qu'impliquait le Pacte de la Société des Nations.*

Nous reconnaissons que, dans les circonstances actuelles, les décisions doivent être réservées aux grandes puissances, du moins aussi longtemps qu'elles seront unies et qu'elles acceptent de faire les plus grands sacrifices pour assurer la paix; en conséquence, elles doivent disposer de la *liberté de mouvement* nécessaire. Mais cette liberté de mouvement, dont elles font si largement usage, doit avoir pour corollaire une *liberté égale de ceux qui ne participent pas aux décisions et aux travaux de la Commission militaire de l'organisation internationale de sécurité*. C'est pourquoi il convient, à ce propos, de rappeler celle des dispositions du Pacte de la Société des Nations que les propositions de Dumbarton Oaks n'ont pas retenue: *« Les membres de la société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la société. »*

Personne ne peut nier que les circonstances ne se prêtent pas encore à la *seule solution satisfaisante et efficace*, c'est-à-dire à la

création d'une *force internationale de police* disposant de tous les moyens d'intervention nécessaires; en conséquence, il n'y aura pas d'autre possibilité, pour le moment et dans la période qui suivra immédiatement la guerre, que de confier aux armées des nations alliées le soin de garantir la sécurité. Si, malgré cela, la sécurité reste une illusion, on ne peut traiter la neutralité d'illusion et exiger des Etats qui adoptent cette attitude qu'ils y renoncent.

Tout au plus peut-on formuler le vœu que la guerre et les circonstances feront de plus en plus des armées alliées une *force internationale cohérente obéissant aux principes de la morale internationale et soumise à l'influence de l'opinion publique mondiale*, de sorte qu'il ne sera plus nécessaire d'affirmer la neutralité. Dans le cas le plus favorable, on peut espérer que, jusqu'au moment où les puissances de l'Axe auront été entièrement défaites, tant en Europe qu'en Asie, ce que nous pourrions appeler l'esprit international de corps aura pris suffisamment de consistance pour permettre à ces armées alliées d'être cette force militaire supranationale nécessaire au maintien de la paix.

VI. *L'organisation de la sécurité et les problèmes économiques.*

La Charte de Dumbarton Oaks contient un chapitre relatif à la *coopération internationale dans les domaines économique et social*. Nous ne méconnaissons pas les relations de cause à effet entre les problèmes économiques et la paix mondiale. Nous sommes même convaincus que *toute organisation de la sécurité, fut-elle la meilleure, sera inefficace et que, en dépit de tous les efforts et de toutes les ententes, des différends et des guerres seront inévitables tant qu'une collaboration internationale, dans les domaines économique et social, n'aura pas permis d'assurer à tous les peuples des conditions d'existence dignes*. Les causes de la guerre sont, en dernière analyse, de nature économique et sociale; c'est pourquoi il faut créer, en premier lieu, une *organisation de la sécurité économique*. Or, nous constatons avec regret que le chapitre de la Charte de Dumbarton Oaks relatif à la collaboration sur les plans économique et social est absolument insuffisant.

Il n'y est fait aucune mention des nécessités économiques fondamentales. On se contente de relever que « l'organisation devrait faciliter la solution des problèmes internationaux d'ordre économique, social et humanitaire et favoriser le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». La charte ajoute que « la responsabilité de l'accomplissement de cette tâche incombera à l'assemblée et, sous son autorité, à un conseil économique et social ». Mais ce n'est pas là une circonstance atténuante. Dans cette proposition nous voyons plutôt la *volonté des grandes puissances de ne pas s'occuper elles-mêmes de ces délicates questions*. Nous ne comprenons absolument pas pourquoi dix-huit Etats seulement

doivent être représentés au sein de ce conseil économique et social. En effet, les questions économiques ne sont-elles pas vitales pour chaque pays, aussi importantes pour l'un que pour l'autre?

Les divergences de vues relatives au rôle du *Bureau international du Travail* expliquent l'insuffisance de ce chapitre. Le B. I. T. n'est pas mentionné, bien qu'il ait accumulé les expériences nécessaires au cours des vingt ans de son activité et que ses réalisations dans le domaine économique et social soient universellement reconnues. Est-ce parce que toutes les décisions du B. I. T. ont été prises dans un esprit démocratique, *avec la collaboration de tous les milieux*, qu'il est aujourd'hui victime d'un tel ostracisme? Parce que sa structure et ses méthodes démocratiques rendent difficile, voire impossible, comme on l'a déjà constaté à plusieurs reprises, la participation des Etats totalitaires (Russie, Allemagne)?

Si le Bureau international du Travail accordait à l'avenir plus d'importance à l'élément professionnel, c'est-à-dire aux décisions prises dans les limites de chaque profession ou branche (dont les représentants peuvent collaborer en toute objectivité parce qu'ils travaillent dans le concret), s'il s'appliquait à faire collaborer les associations et groupements économiques au moyen de conférences industrielles internationales (au lieu de rompre tous les liens de manière à favoriser une pseudo-renaissance du libéralisme au profit des plus forts), il serait mieux à même que toute autre organisation de remplir les tâches que la Charte de Dumbarton Oaks propose de confier à une administration nouvelle, laquelle serait pour le moins aussi impuissante que les commissions économiques de la Société des Nations. Rappelons qu'avant la guerre le Bureau international du Travail, bien qu'il n'ait eu pour ainsi dire aucune attribution économique, n'en a pas moins fait de grandes choses dans ce domaine. Quoique le travail, de recherches scientifiques et de documentation accompli par la Société des Nations sur le plan économique ne doive pas être négligé et qu'il doive être poursuivi, *il serait cependant indispensable de confier au Bureau international du Travail des attributions de caractère exécutif en matière économique*. En effet, cet organisme jouit de la confiance universelle; son activité permettrait de *rendre efficace dès le début la nouvelle organisation de sécurité*. Si l'on ne se déterminait pas à lui confier de telles attributions, il faudrait tout au moins faire en sorte que l'Assemblée plénière et les commissions économiques et sociales fussent composées comme nous l'avons suggéré au chapitre relatif à l'Assemblée plénière.

Récemment, Roosevelt a recommandé une organisation fortement charpentée de la sécurité collective, mais en préconisant, d'autre part, qu'« après la victoire toutes les restrictions de caractère économique rendues nécessaires par la guerre, de même que toutes les mesures de contrôle, soient abolies aussi rapidement que possible ». Rien ne montre mieux les divergences de vues auxquelles donnent lieu la sécurité collective et la sécurité économique, et

cela bien qu'elles soient largement identiques et doivent, partant, faire l'objet de critère semblables.

Croit-on que pour prévenir les guerres il suffise de discipliner les forces militaires, tout en laissant libre cours aux forces économiques, dans lesquelles résident les causes profondes des conflits? Ce serait aller au-devant de cruelles déceptions. En effet, les Etats acculés à des difficultés économiques ont toujours su trouver les moyens militaires nécessaires pour recourir à la force dont ils espéraient le salut.

VII. Les ententes régionales.

Nous ne nous étendrons pas longuement sur l'utilité de telles ententes, qui ont de tout temps figuré dans les programmes des organisations internationales, tant syndicales qu'économiques. Nous nous sommes toujours prononcés en faveur de cette méthode, et cela d'autant plus qu'elle revêt, dans la majorité des cas, pour les petits Etats, un caractère d'aide mutuelle, bien nécessaire si l'on songe à la désunion qui règne entre les grandes puissances.

La constitution de fédérations régionales d'Etats — de plus ou moins grande importance — ne devrait pas être entravée aussi longtemps que celles-ci ne poursuivent pas, secrètement ou ouvertement, tant sur les plans politique qu'économique, une politique hostile à un pays ou à un groupe de pays. On ne saurait renoncer à cette méthode, pour la simple raison que ces organisations régionales doivent préparer la *fédération européenne* — à laquelle, pendant longtemps encore, les circonstances ne seront pas propices. Cette fédération doit assurer sur les plans économique, monétaire et militaire, de même que dans le domaine de la politique extérieure, l'unité dont l'Europe a besoin pour sa sécurité et sa prospérité.

VIII. La Cour internationale de justice.

Le Pacte de la Société des Nations définissait fort bien les attributions — encore qu'elles fussent très réduites — de la Cour internationale de justice: « Les membres de la société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale, et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage. » Les membres de la société « s'engagent » à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.

Au chapitre V, « L'organisation de sécurité », nous avons relevé qu'il serait préférable de revenir à la formule qui permettrait une intervention immédiate contre l'Etat qui se refuserait à soumettre le différend à l'arbitrage ou à reconnaître la sentence arbitrale.

Il conviendrait donc d'attacher la plus grande attention à la composition, au statut et aux attributions de la Cour internationale de justice, ce que la Charte de Dumbarton Oaks ne fait malheureusement pas. En particulier, il faudrait que certaines dispositions donnent aux Etats non membres l'assurance que la cour est impartiale. C'est à cette condition seulement que l'on pourra exiger des Etats qu'ils renoncent à une partie de leur souveraineté. Il ne suffit donc pas de dire que « les conditions auxquelles des Etats non membres de l'organisation pourraient devenir parties au statut de la Cour internationale de justice devraient être déterminées, dans chaque cas, par l'assemblée sur recommandation du conseil ».

La police n'a d'autorité et ne donne les garanties nécessaires de légalité que dans la mesure où l'organisation de la justice donne toute garantie d'impartialité. Il en est de même sur le plan international.

Avant de créer une force de police internationale, il faut instituer une Cour internationale de justice qui dispose, à l'échelle internationale, de la même autorité que tout tribunal du même genre dans un pays civilisé et à laquelle les gouvernements, même s'ils disposent d'autres moyens d'arbitrage, puissent s'adresser avec la même confiance que le particulier à un tribunal civil. Ni le Pacte de la Société des Nations ni la Charte de Dumbarton Oaks ne donnent cette garantie.

IX. Développement ou dissolution de l'organisation de sécurité

Aux termes du Pacte de la Société des Nations, les amendements au pacte entraient en vigueur dès leur ratification par les membres de la société dont les représentants composent le conseil et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'assemblée. Selon les propositions de Dumbarton Oaks, « les amendements devraient entrer en vigueur pour tous les membres de l'organisation dès qu'ils auront été adoptés par les deux tiers des membres de l'assemblée et ratifiés conformément à leurs dispositions constitutionnelles par les membres permanents du conseil et par la majorité des autres membres de l'organisation ».

Nous ne voyons pas, quant à nous, la raison de la différence qui est faite entre les membres permanents et non permanents. La procédure de vote devrait être la même pour les uns et pour les autres.

Tandis que tout membre de la Société des Nations pouvait se retirer après un préavis de deux ans à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales, y compris celles du pacte, la Charte de Dumbarton Oaks ne contient aucune disposition semblable. Il semble pourtant que chaque Etat devrait avoir la possibilité de se retirer. De même, les statuts devraient prévoir la *dissolution de l'organisation*. Il faudrait prévenir le re-

tour de situations comme celle d'aujourd'hui, où l'on ne sait pas si la Société des Nations existe encore ou non. En conséquence, l'assemblée devrait avoir la compétence de prononcer la dissolution de l'organisation à la majorité simple ou à celle des deux tiers.

*

Pour le moment, il s'agit de *créer aussi rapidement que possible la nouvelle organisation internationale*, tant que les conditions sont favorables, afin que le monde n'ait pas à affronter les difficultés de l'après-guerre dans un état de complète désorganisation.

Nous avons conscience de ces difficultés. La nouvelle organisation devra notamment faire ses preuves avant d'avoir les moyens d'agir efficacement. En effet, les États ne consentiront à renoncer à leur souveraineté qu'au moment où ce ne sera plus nécessaire; c'est précisément pendant la période où l'organisation de sécurité aura le plus besoin des attributions indispensables au maintien de la sécurité que les États refuseront de les lui confier. Les petits pays en particulier — et l'on ne peut leur donner tort — entendent ne rien abandonner de leur souveraineté tant que la sécurité internationale ne sera pas réalisée, *la sécurité même exige des États l'abandon d'une partie de leur souveraineté et de leur puissance. Tel est le dilemme.*

Seule une organisation internationale disposant des pouvoirs nécessaires peut garantir la sûreté collective. Nous en sommes convaincus; nous savons aussi que chaque chose vient en son temps. C'est pourquoi nous souhaitons que l'Assemblée plénière soit tout d'abord une tribune internationale où les peuples puissent exprimer librement leurs vœux. En revanche, au début tout au moins, la paix doit être assurée, comme l'a déclaré Staline, par les grandes puissances dont la collaboration permettra de passer progressivement du régime de la force à celui de la justice.

Selon un mot souvent cité de Jacob Burckhardt, la force est mauvaise en soi. Mais Burckhardt admettait que le mal est l'un des éléments de l'Histoire universelle. Il faut donc que la force procède d'une bonne intention afin de n'être pas une puissance absolument destructive. On ne peut nier que les États qui ont préparé les propositions de Dumbarton Oaks ne soient animés de cette bonne intention, de sorte que nous pouvons espérer que le résultat final sera conforme à celui qu'entrevoyait Burckhardt: « Du mal finit par sortir du bien, et du malheur, un bonheur relatif; il n'en reste pas moins vrai que le mal et le malheur étaient à l'origine des choses. Tout recours à la force était mauvais, était un malheur ou du moins un jeu dangereux. Bien que cet acte sanctionnât la force, l'Histoire universelle s'est appliquée infatigablement à transformer le principe de la force en puissance organisée et en droit, en d'autres termes, à faire en sorte que la force devienne juste. »