

Canada
et
Nations Unies



1945-1975

11
.b1574796

NON - CIRCULATING /
CONSULTEUR SUR PLACE

48-202-070



Le siège des Nations Unies (New York) – Les bureaux de la mission permanente du Canada aux Nations Unies se trouvent dans le bâtiment de droite. (Photo : Nations Unies)

**Le Canada et les Nations Unies
1945-1975**

Canada et Nations Unies

1945-1975

LIBRARY / BIBLIOTHÈQUE
DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS /
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
125 SUSSEX
OTTAWA, K1A 0G2

Ministère des Affaires extérieures

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1976

En vente par la poste:

Imprimerie et Édition

Approvisionnements et Services Canada

Ottawa, Canada K1A 0S9

ou chez votre libraire.

N° de catalogue F2-61/1976

ISBN 0-660-00682-0

Prix: Canada: \$4.50

Autres pays: \$5.40

Prix sujet à changement sans avis préalable.

Imprimé au Canada

Table des matières

Avant-propos	xi
--------------	----

Introduction	xiii
--------------	------

CHAPITRE UN Les Nations Unies: Origine, nature et États membres	1
---	---

Historique de la Charte	2
Du Pacte à la Charte	4
Le Canada à la Conférence de San Francisco	8
Le Conseil de sécurité	11
L'Assemblée générale	13
Le Conseil économique et social	14
Le Secrétariat	14
Autres organes des Nations Unies	15
Le Conseil de tutelle	15
La Cour internationale de Justice	15
Admission de nouveaux membres	16
Représentation de la Chine aux Nations Unies	20
Problèmes de croissance	23
Attributions et fonctions	25

CHAPITRE DEUX La paix et la sécurité	29
--------------------------------------	----

Les dispositions de la Charte	31
Échec de la coercition	33
Historique du maintien de la paix	35

Envoi de groupes d'observateurs	37
<i>a)</i> La Palestine – L'ONUST	37
<i>b)</i> L'Inde et le Pakistan – L'UNMOGIP et L'UNIPOM	38
<i>c)</i> Le Liban (UNOGIL), le Yémen (UNİYOM) et la Nouvelle-Guinée (UNTEA)	39
Les principales forces de maintien de la paix	39
<i>a)</i> Le Moyen-Orient – FUNU I	39
<i>b)</i> Le Congo – L'ONUC	44
<i>c)</i> Chypre – L'UNFICYP	47
<i>d)</i> Le Moyen-Orient – la deuxième FUNU et l'UNDOF	48
La résistance à l'agression – La Corée	51
Le financement du maintien de la paix	54
L'organisation préalable du maintien de la paix	58
La valeur du mécanisme de maintien de la paix	60
Conclusion	62

CHAPITRE TROIS Le désarmement et le contrôle des armements 65

Premiers efforts de désarmement aux Nations Unies	67
Le désarmement général	69
Les solutions partielles	71
Traité d'interdiction des essais nucléaires	71
Traité sur l'utilisation pacifique de l'espace	74
Traité de dénucléarisation des fonds marins	75
Armes chimiques et bactériologiques (biologiques)	75
Autres propositions de contrôle des armements	75
Non-prolifération des armes nucléaires	76
Les zones dénucléarisées	77
Pourparlers en cours sur la limitation des armes stratégiques	78
Le rôle actuel des Nations Unies en matière de désarmement	79
Les priorités du Canada en matière de contrôle des armements	80

CHAPITRE QUATRE Égalité de droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes	85
La Charte et la décolonisation	86
De la tutelle à l'indépendance	88
La Déclaration sur la décolonisation	89
L'évolution de la décolonisation	92
Les problèmes coloniaux en suspens	95
La politique canadienne	96
La Rhodésie	98
La Namibie	102
Le régime raciste d'Afrique du Sud	105
CHAPITRE CINQ La coopération économique, sociale et humanitaire	109
Le Conseil économique et social	110
Les questions économiques	111
Les questions sociales et humanitaires	112
Les droits de l'homme	112
L'UNICEF	114
L'aide aux réfugiés	115
Les conférences spéciales et périodiques des Nations Unies	119
La participation du Canada à l'ECOSOC et à ses organes subsidiaires	122
La réforme de l'ECOSOC	123
Les institutions spécialisées	123
L'Organisation de l'Aviation civile internationale (O.A.C.I.)	125
L'Organisation mondiale de la santé (O.M.S.)	126
L'évolution des institutions spécialisées	127

CHAPITRE SIX	Le développement économique	129
Le dispositif institutionnel		133
Les programmes d'assistance des Nations Unies		133
Le financement du développement		136
L'alimentation		139
Les première et seconde Décennies du développement :		
la C.N.U.C.E.D. et le Groupe des 77		140
Le Nouvel ordre économique international		145
La position du Canada sur le Nouvel ordre économique international		148
CHAPITRE SEPT	Le développement du droit international	153
La Sixième Commission de l'Assemblée générale		154
La Commission du droit international		154
La Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (C.N.U.D.C.I.)		155
Les autres conférences dans le cadre des Nations Unies		156
Les comités spéciaux et ad hoc		157
Les institutions spécialisées		158
Le droit de la mer		160
Perspectives d'avenir		163
La Cour internationale de Justice		166
CHAPITRE HUIT	Financement et Administration	171
Les problèmes financiers		173
Fonction publique internationale		176

CHAPITRE NEUF L'O.N.U.:	
un centre où s'harmonisent les efforts des nations	181
<hr/>	
Concorde ou discorde?	183
La Charte et les règles tacites	186
Les problèmes institutionnels: égalité et universalité	187
La révision de la Charte	191
Points de procédure	193
L'interdépendance planétaire	194
<hr/>	
APPENDICE UN L'apport financier du Canada aux Nations Unies	197
<hr/>	
APPENDICE DEUX Les missions de maintien de la paix des Nations Unies	203
<hr/>	
Petite bibliographie	205
<hr/>	



Avant-propos

Pour reprendre les termes d'un ancien secrétaire général des Nations Unies, U Thant, « la Société des Nations et les Nations Unies reposent sur l'engagement des États souverains à coopérer, engagement qui demande de sacrifier une certaine souveraineté au bien commun ». L'Organisation des Nations Unies, bien plus que l'organisme qui l'a précédée, a été expressément créée pour promouvoir la coopération internationale entre les États souverains, non seulement en maintenant la paix et la sécurité, mais aussi en trouvant une solution aux problèmes internationaux d'ordre économique et social et en encourageant ses membres à respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

Il ne faut pas oublier que l'efficacité de l'O.N.U. dépend presque entièrement des actes et des politiques des États membres. Ils sont sa raison d'être et lui dictent son orientation. C'est, en dernier ressort, aux membres de décider si l'Organisation des Nations Unies aura la force, la souplesse et les ressources voulues pour faire face aux problèmes toujours plus nombreux dont elle est saisie.

Le Canada a été l'un des membres fondateurs des Nations Unies. La délégation canadienne à la Conférence de San Francisco de 1945 a largement participé à la rédaction de la Charte et, comme on le verra dans les pages suivantes, notre pays est un membre très actif qui, depuis trente ans, c'est-à-dire depuis la création de l'Organisation, prend réellement part aux activités des Nations Unies.

Dans une démocratie comme la nôtre, la politique étrangère doit être fortement soutenue par l'opinion publique. Le gouvernement se félicite de voir nombre d'organismes privés canadiens, notamment l'Association canadienne pour les Nations Unies, et un grand nombre de particuliers suivre de très près les affaires internationales en général, et plus particulièrement les travaux des Nations Unies. Les Canadiens ont accordé un appui incontestable aux politiques des divers gouvernements et, qui plus est, ils ont fait pression sur les pouvoirs publics afin que ceux-ci poussent plus loin leur action. J'espère qu'à l'avenir mes concitoyens resteront toujours fidèles à l'idéal de la Charte et continueront de prêter une attention soutenue aux activités de leur gouvernement au sein des Nations Unies.



Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "D. J. Amieson". The signature is written in a cursive style with a large, sweeping flourish at the end.

Ottawa, le 1^{er} octobre 1976

Introduction

Les représentants des cinquante pays réunis à la Conférence de San Francisco à la fin de la Seconde Guerre mondiale avaient voulu, avant tout, créer une organisation principalement vouée au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Mais l'accession aux Nations Unies d'anciennes colonies devenues indépendantes devait les amener à se pencher sur un autre problème : celui de la libération des peuples et des territoires qui n'étaient pas encore autonomes; et au fur et à mesure que la liste des nouveaux États membres s'allongeait, les pressions s'accroissaient en faveur de changements politiques, tandis que l'on faisait ressortir un autre aspect du rôle des Nations Unies, celui de favoriser le développement économique. Actuellement, les pays en voie de développement – qu'ils aient acquis leur indépendance de longue date ou depuis peu – sont en nette majorité au sein de l'Organisation et comptent de plus en plus sur celle-ci pour provoquer certains changements fondamentaux dans les rapports économiques internationaux. Les principes et les buts exprimés dans la Charte valent toujours, mais l'Organisation a dû adopter des orientations et des priorités nouvelles pour répondre aux besoins et aux aspirations de ses nombreux membres. Face à une situation internationale dont l'évolution ne manquera sans doute pas de se poursuivre, l'Organisation des Nations Unies devra faire preuve de dynamisme; c'est à cette condition qu'elle pourra continuer de jouer un rôle constructif sur le plan international : l'immobilisme serait son arrêt de mort.

L'Assemblée générale ayant fait de l'année 1965 l'Année de la coopération internationale, le ministère des Affaires extérieures eut l'idée de faire paraître en 1966 un petit fascicule intitulé *Le Canada et les Nations Unies, 1945-1965*. On se proposait, dans celui-ci, de dresser un bilan précis et objectif de la participation canadienne aux travaux des Nations Unies durant les vingt premières années de l'Organisation, d'expliquer le fondement idéologique de la politique canadienne ainsi que l'optique dans laquelle le Canada aborde les problèmes dont est saisie l'Organisation et, surtout, de « refléter la confiance que le Canada met dans l'avenir du système de coopération internationale des Nations Unies ».

L'ouvrage que nous présentons aujourd'hui est bien plus qu'une mise à jour du fascicule de 1966. En effet, non seulement il illustre la part que prit le Canada aux travaux des Nations Unies pendant trente ans, mais il reflète l'évolution constante de la composition et du caractère de l'Organisation. D'autre part, il fait preuve d'un plus grand sens critique; échecs aussi bien que succès, sujets d'inquiétude et sujets de satisfaction, rien n'a été omis.

L'article 1 de la Charte expose les quatre grands buts que se sont fixés les Nations Unies, à savoir :

- « 1. Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix;
- « 2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde;
- « 3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intel-

lectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion;

« 4. Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes. »

Le premier chapitre de notre version de 1966 était consacré à l'histoire de l'Organisation, tandis que les quatre suivants, portaient sur ses activités et ses problèmes, ceux-ci étant groupés sous des rubriques qui correspondaient – textuellement dans certains cas – à l'exposé des « buts » énumérés dans l'article 1 de la Charte.

En raison de l'accroissement considérable des activités de l'Organisation depuis dix ans, il n'a pas été possible de suivre le même plan pour cette publication. Aux chapitres qui s'inspiraient des « buts », nous en avons ajouté de nouveaux sur le désarmement et le contrôle des armes, le « Nouvel ordre économique international », le développement du droit international, les finances et l'administration. En annexe, les lecteurs trouveront un tableau des contributions financières que le Canada a faites aux Nations Unies et à leurs institutions spécialisées depuis 1945.

Il n'est évidemment pas possible de procéder à une étude exhaustive dans un livre de ce format. Les auteurs ont donc mis l'accent sur les questions qui présentaient un intérêt particulier pour le Canada.

Les Nations Unies Origine, nature et États membres

NOUS, PEUPLES DES NATIONS UNIES, RÉSOLUS

à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui, deux fois en l'espace d'une vie humaine, a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances,
à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites,
à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international,
à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

ET, À CES FINS

à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage,
à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales,
à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun,
à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples,

AVONS DÉCIDÉ D'ASSOCIER NOS EFFORTS
POUR RÉALISER CES DESSEINS.

Préambule de la Charte des Nations Unies

Historique de la Charte

Les puissances alliées de la Seconde Guerre mondiale ont commencé à jeter les bases de l'Organisation des Nations Unies plusieurs années avant la fin des hostilités. La Charte de l'Atlantique, promulguée le 14 août 1941 par le président Roosevelt et le premier ministre Winston Churchill, évoquait, d'une part, la nécessité d'établir un système de sécurité générale permanent et plus vaste, et, d'autre part, celle de renoncer à l'usage de la force. Par ailleurs, elle exprimait le vœu de voir naître, sur le plan économique, une collaboration étroite entre toutes les nations. Le premier ministre Mackenzie King, faisant savoir que le Canada approuvait ces objectifs, déclarait, le 3 novembre 1941, à la Chambre des communes :

« Nous devons tous nous rendre compte aujourd'hui que nulle nation ne peut se suffire, que nul continent et que nul hémisphère n'est assez puissant pour défendre seul sa liberté. Il est nécessaire aux démocraties pour conserver leurs libertés... de reconnaître leur solidarité et de concerter leurs actes en fonction de cette interdépendance... Nous ne pouvons plus nous permettre de considérer notre propre liberté et la liberté de nos semblables comme constituant deux choses susceptibles d'être envisagées distinctement l'une de l'autre. Nous sommes tous solidaires. On ne saurait désassocier la liberté des individus de leur vie. »

Les objectifs de la Charte de l'Atlantique furent officiellement adoptés par vingt-six nations, dont le Canada, lors de la signature, le 1^{er} janvier 1942, de la Déclaration des Nations Unies.

En octobre 1943, les représentants de la Grande-Bretagne, de l'Union soviétique, des États-Unis et de la Chine réunis à Moscou, reconnurent « la nécessité d'établir, à une date aussi rapprochée que possible, une organisation générale internationale, fondée sur le principe d'une égale souveraineté de tous les États pacifiques et dont pourraient être membres tous les États pacifiques, grands et petits, afin d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». À ce stade où certains indices permettaient



Le très honorable W. L. Mackenzie King, premier ministre du Canada, signe la Charte des Nations Unies (le 26 juin 1945).

déjà de voir que, dans la pratique, le principe de l'égalité ne serait pas respecté, l'idée que seules les grandes nations devraient s'entendre pour assurer un certain ordre dans le monde de l'après-guerre répugnait au Canada : celui-ci estimait, en effet, que les moyennes Puissances – au rang desquelles il se trouve – devaient avoir la possibilité de participer réellement – et en proportion de l'effort qu'elles avaient fourni pendant la guerre – à l'élaboration d'un système de sécurité et au maintien de la paix et de la prospérité mondiales. Cela revenait à revendiquer un rôle important en ce qui le concernait lui-même.

L'année suivante, les quatre grandes Puissances rédigeaient les documents qui serviraient de point de départ aux conversations de Dumbarton Oaks. Celles-ci eurent lieu à Washington durant l'été et l'automne de 1944. Il s'agissait d'entretiens quadripartites qui aboutirent aux propositions détaillées que l'on soumit, en avril 1945, à la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale tenue à San Francisco. C'est avec enthousiasme que la Chambre des communes a approuvé l'acceptation du Canada à participer à cette conférence et ultérieurement, à devenir membre d'« une organisation internationale efficace pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Après deux mois de discussions, la Conférence est parvenue à un accord sur la Charte des Nations Unies et sur le Statut de la Cour internationale de Justice qui y était annexé. Les deux textes, approuvés à l'unanimité par les cinquante États participants, entrèrent en vigueur le 24 octobre 1945.

Du Pacte à la Charte

En 1919, au moment de la rédaction du Pacte de la Société des Nations, le Canada avait bien l'intention de devenir membre à part entière de l'Organisation afin d'asseoir le nouveau statut international que lui avaient valu ses lourds sacrifices au cours de la Première Guerre mondiale. Mais, s'opposant au principe de l'engagement individuel de tous les membres de la Société des Nations à garantir le maintien de l'intégrité territoriale de tous

les autres membres, il refusa de jouer un rôle, si modeste soit-il, dans l'établissement d'un nouvel ordre international. Pourtant, aux leçons tirées de l'échec de la Société des Nations (S.D.N.) se sont ajoutées, en 1945, celles de la Seconde Guerre mondiale : la mise au point des armes atomiques, des missiles téléguidés et des avions à long rayon d'action avaient clairement démontré que les nations dépendaient les unes des autres, qu'aucune d'entre elles ne pouvait sérieusement envisager une politique isolationniste, qu'aucune ne pouvait faire face, par ses propres moyens, à une grande Puissance menaçant de troubler sa sécurité. Les Nations Unies, telles qu'on les concevait, pourraient non seulement accroître la sécurité d'une moyenne Puissance comme la nôtre, mais aussi lui permettre de consolider sa position dans le monde au fur et à mesure qu'elle manifesterait son désir de remplir les obligations contractées envers l'Organisation. C'est bien à cela que pensait notre premier ministre, lorsqu'il demanda, à San Francisco, que l'on accorde plus de responsabilités aux petites Puissances.

Pendant la guerre, le gouvernement avait créé un Comité consultatif sur les problèmes de l'après-guerre. En 1945, les ministres et les hauts fonctionnaires canadiens se faisaient une idée claire du nouveau type d'ordre international qui répondrait aux besoins de leur pays et des tactiques devant leur permettre de poursuivre leurs objectifs dans le climat de rivalité qui régnait alors entre les grandes Puissances. Conscients du fait que l'organisation naissante ne comblerait pas tous leurs désirs, mais prêts à se lancer dans la négociation, ils allaient jouer un rôle dont l'importance dépasserait sensiblement celle de leur pays sur le plan politique.

On avait accusé la Société des Nations dont le Pacte était partie intégrante du Traité de paix signé à Versailles en 1919, de n'être qu'un mécanisme chargé de faire régner une paix fondée sur l'injustice. Il en allait autrement de la Charte des Nations Unies qui, rédigée en 1945 avant la fin des hostilités, était tournée vers l'avenir, sans considération du maintien d'un *statu quo*. Elle devait maintenir la paix et non l'instaurer.

Les Nations Unies ont emprunté deux idées au Pacte de la Société des Nations, à savoir, qu'une guerre offensive est un crime contre l'humanité et que le devoir de tous les membres est de collaborer à l'élaboration des

mesures propres à maintenir, ou, le cas échéant, rétablir la paix et la sécurité internationales. (Le Pacte est, en effet, le premier traité multilatéral qui ait émis le principe, aujourd'hui universellement accepté, selon lequel la communauté des nations a le droit de discuter et de juger la conduite de ses membres sur le plan international.) La Charte des Nations Unies, toutefois, est allée beaucoup plus loin que le Pacte : elle reflète une prise de conscience de plus en plus aiguë de l'interdépendance des États. C'est ainsi qu'elle interdit tout recours à la force qui serait incompatible avec les buts de l'Organisation et qu'elle invite les États membres à fournir des forces armées et toute autre forme d'assistance au Conseil de sécurité. (On verra que cette dernière clause est, pour ainsi dire, restée lettre morte, et que, par contre, l'on maintient la paix par des moyens que la Charte n'envisageait pas.)

En s'inspirant du Pacte de la S.D.N., la Charte a fait valoir, entre autres, les idées suivantes : respect des droits des petites nations, utilité d'une administration publique internationale, nécessité de tenir des débats publics sur toutes les questions de politique internationale, y compris les plus épineuses et, enfin, besoin d'une coopération internationale sur les plans économique et social.

Pendant toute la guerre, le Canada avait considérablement aidé certains pays d'Europe et d'Asie par l'intermédiaire de l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction (UNRRA)* et en recourant à l'assistance mutuelle et aux crédits à l'exportation. Il avait agi ainsi, persuadé que reconstruction économique et reconstruction politique devraient aller de pair et que sa prospérité dépendrait, après les hostilités, des échanges qu'il aurait avec d'autres pays, donc de la prospérité du reste du monde. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Louis Saint-Laurent, déclara alors que la politique du Canada consisterait à « fournir une aide à tout organisme international qui contribue à la stabilité économique et politique du monde ». Et c'est ainsi que le Canada devait encourager la

*UNRRA: organisme dont la création (le 9 novembre 1943), en dépit de son nom, a précédé celle des Nations Unies et dont le mandat prit fin en automne 1946.

création de nombreuses organisations internationales spécialisées sous l'égide des Nations Unies.

L'une des principales leçons que les auteurs de la Charte avaient retenues de l'histoire de la Société des Nations était qu'il fallait chercher à promouvoir la coopération économique et sociale afin d'éliminer certaines causes de conflit armé. La Société des Nations avait réuni des données essentielles sur les problèmes économiques et sociaux et recensé les secteurs à surveiller, mais peu de nations avaient tenu compte de ses recommandations. Aussi les auteurs de la Charte ont-ils décidé que les Nations Unies devraient agir de façon beaucoup plus active pour élever les niveaux de vie et favoriser les conditions du progrès économique.

Les Nations Unies ont édifié leurs institutions suivant une infrastructure établie au temps de la Société des Nations. L'Organisation internationale du travail a été maintenue en tant qu'institution spécialisée de l'O.N.U. et la Cour internationale de Justice devait être l'héritière de la Cour permanente de La Haye. Trois institutions spécialisées : l'Organisation mondiale de la Santé (O.M.S.), l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (F.A.O.), et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) sont directement issues des secteurs du secrétariat de la Société des Nations qui y correspondaient; quant au Régime des mandats, il est devenu celui de la Tutelle internationale des Nations Unies. La nouvelle organisation devait reprendre nombre des activités de son prédécesseur : contrôle des stupéfiants, secours aux réfugiés, etc. En ce qui concerne le domaine économique, on avait prévu la création ultérieure du Fonds monétaire international, de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et d'une Organisation internationale du commerce. Cette dernière ne vit jamais le jour, mais la plupart des fonctions qui auraient dû lui incomber ont été attribuées à d'autres organismes. Le Canada est particulièrement attaché à l'Organisation de l'Aviation civile internationale (O.A.C.I.), issue d'une convention signée à Chicago en 1944, et dont le siège se trouve à Montréal.

Dans la pratique, la Charte s'est avérée beaucoup plus souple que le Pacte de la Société des Nations. Malgré les dispositions relatives au veto

(voir ci-après) le Conseil de sécurité a plus de latitude que le Conseil de la S.D.N. pour déterminer ce qui constitue une menace ou un attentat à la paix ou un acte d'agression. D'autre part, grâce au Conseil économique et social (ECOSOC), aux institutions spécialisées, à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et à leurs organismes reliés, la coopération internationale économique a été plus étendue et mieux organisée qu'on n'eût jamais pu l'espérer à l'époque de la S.D.N. De plus, la souplesse de la nouvelle institution était telle que les anciennes colonies devenues indépendantes depuis 1945, date de sa création, ont pu s'en servir pour promouvoir des intérêts souvent éloignés de ceux de ses fondateurs.

La meilleure preuve du dynamisme de la Charte est le recours de plus en plus fréquent à des contingents militaires internationaux, dans des buts purement pacifiques, à la requête et avec l'accord des pays où ces contingents sont basés. L'évolution de la notion de maintien de la paix est plus détaillée dans le chapitre suivant. Disons simplement ici que cette activité découle naturellement et logiquement des moyens prévus dans le chapitre VI de la Charte pour le règlement pacifique des différends. Bien qu'elles diffèrent radicalement de l'action coercitive envisagée dans le chapitre VII, les méthodes adoptées pour assurer le maintien de la paix vont, à bien des égards, dans le sens de la Charte qui met l'accent sur la coopération pacifique. Par ailleurs, elles tiennent compte des réalités en ce qui concerne la répartition du pouvoir dans le monde. Le Canada a joué un rôle de premier plan dans la mise au point et l'application de ces nouvelles méthodes.

Le Canada à la Conférence de San Francisco

À l'ouverture de la Conférence de San Francisco, le premier ministre Mackenzie King, avait fait connaître la façon dont le Canada aborderait les propositions relatives à la Charte (celles-ci avaient été préparées à



La délégation canadienne à la Conférence de San Francisco (1945). L'honorable Louis Saint-Laurent, ministre de la Justice à l'époque, est assis à l'extrémité de la table. On reconnaît, à sa gauche, l'honorable W. L. Mackenzie King, premier ministre, et M. H. Gordon Graydon, député. (Photo : Archives publiques du Canada)

Dumbarton Oaks) : la délégation canadienne, dans ses suggestions d'amendements, aurait pour seul souci d'aider à la création d'une organisation qui, au cours des années et des décennies à venir, devrait être assez forte et assez souple pour résister à toutes les tensions auxquelles elle serait soumise. Tout en reconnaissant que sa force reposerait essentiellement sur les grandes Puissances, le Canada était bien décidé à ne pas laisser exclure les autres États de petite et moyenne importance. « L'expérience a montré », avait ajouté le premier ministre, « que la part des petits pays n'est pas négligeable, soit qu'il s'agisse de préserver la paix, soit qu'il s'agisse de la rétablir lorsqu'elle a été troublée ». La délégation canadienne voulait que les « moyennes Puissances » soient associées au maintien de la paix sans qu'elles aient automatiquement à engager leurs forces armées sur l'ordre des grandes Puissances membres du Conseil de sécurité. Ce pragmatisme et cette prudence correspondaient à une ligne de conduite nationale appelée « principe de la représentation proportionnelle ». Il s'agissait d'un principe qui était né pendant la guerre, de la demande faite par le Canada d'être représenté au comité exécutif de l'UNRRA. On avait ensuite régulièrement appliqué ce principe à propos de la représentation dans d'autres organisations internationales. C'est le premier ministre qui l'avait formulé pour la première fois à la Chambre des communes, le 9 juillet 1943, dans les termes suivants :

« ... L'autorité en affaires internationales ne doit pas être confiée exclusivement aux grandes Puissances. D'autre part, l'autorité ne peut être partagée également entre les trente États souverains ou plus dont se composent les Nations Unies, sans quoi il n'y aura plus d'autorité efficace ... Le gouvernement est d'avis que la représentation efficace ... ne doit ni être restreinte aux grandes Puissances ni s'étendre nécessairement à tous les États. La représentation devra être déterminée sur une base proportionnelle d'après laquelle seront membres titulaires les pays, petits ou grands, qui sont le plus en mesure de contribuer à la réalisation de l'objectif particulier à atteindre. »

À Dumbarton Oaks, alors qu'ils étaient en quête d'une formule applicable à l'élection des membres du Conseil de sécurité et d'autres organismes, les représentants des grandes Puissances rejetèrent le principe de la représentation proportionnelle. Avant que la Conférence de San Francisco n'ait lieu, le Canada envoya donc une note aux Grands, leur rappelant sa position, position que sa délégation n'a d'ailleurs cessé de faire valoir durant la Conférence. Cette persévérance finit par être récompensée, puisque le texte définitif de l'article 23 stipule que lors de l'élection des membres non permanents du Conseil de sécurité, il faut tenir « spécialement compte, en premier lieu, de la contribution des membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation . . . ». Mais si le principe était accepté en théorie, dans la pratique, pour les élections à la plupart des organismes des Nations Unies, on a surtout recherché une représentation équitable des blocs et des régions géographiques.

Les pays les plus importants sur le plan économique étant au nombre d'une douzaine, le gouvernement du Canada espérait que la moitié des membres du Conseil économique et social proviendraient de ces pays et que parmi ceux-ci, certains seraient régulièrement réélus. C'est pourquoi, à San Francisco, la délégation canadienne proposa de procéder aux élections « en tenant dûment compte de la nécessité d'une juste représentation des États de grande importance économique ». Cela n'a pas été accepté, mais le principe a inspiré la disposition de l'article 61 qui stipule que les membres sortants du Conseil économique et social sont immédiatement rééligibles.

Aux yeux du Canada, le Conseil économique et social devait regrouper les États qui pouvaient le mieux contribuer au bien-être social et économique de tous les pays (membres ou non) et ceux qui étaient les plus en mesure de contribuer à la sécurité générale.

Le Conseil de sécurité

Le Canada tenait beaucoup à ce que les dispositions prévues par la nouvelle organisation en matière de sécurité soient aussi efficaces que possible. Selon

la Charte, la responsabilité principale du maintien de la paix revient au Conseil de sécurité. Dans certaines limites bien précises, celui-ci est habilité à enjoindre à ses membres d'agir pour maintenir la paix. À San Francisco, le Canada a insisté pour inclure dans la Charte une clause stipulant que le Conseil ne pourrait exiger la participation militaire d'un État, qui normalement n'y est pas, qu'à la condition que cet État ait pris part à la décision du Conseil. La délégation canadienne a donc soumis une proposition visant à appliquer le principe selon lequel il n'y a « pas d'intervention sans représentation » au cas touchant le plus l'intérêt d'un État, à savoir celui où ses forces armées doivent faire respecter des mesures décidées par le Conseil. Cela a abouti à l'article 44 qui prévoit que lorsque le Conseil de sécurité décide de recourir aux forces armées, chaque État auquel on demande un contingent militaire doit être convié à participer aux décisions touchant l'utilisation de ce contingent. L'adoption de cette clause est le fruit de la ténacité de la délégation canadienne pour qui un rejet aurait signifié que l'on faisait fi du vieux principe selon lequel il appartient au Parlement de décider s'il faut ou non envoyer l'armée canadienne outre-mer. Signalons toutefois que le principe reconnu par l'article 44 n'a jamais encore été appliqué, ce qui, par la suite, n'a pas empêché d'accepter celui de la représentation spéciale des pays non membres aux réunions du Conseil de sécurité portant sur les questions d'énergie nucléaire.

À Dumbarton Oaks, les représentants des grandes Puissances sont arrivés à la conclusion que la future organisation internationale ne serait efficace qu'à la condition que les cinq Grands soient d'accord sur certaines questions et que, par conséquent, chacun d'eux aurait un droit de veto à l'égard des décisions concernant ces questions. À San Francisco, le Canada a admis — reconnaissant ainsi le droit de veto — que les grandes Puissances devaient prendre à l'unanimité les mesures coercitives concernant le maintien de la paix prévues au chapitre VII de la Charte. Il considérait, néanmoins, que l'extension du droit de veto au règlement pacifique des différends prévu par le chapitre VI n'était ni souhaitable ni utile. Il rejetait aussi l'idée de donner aux cinq grandes Puissances le droit d'opposer leur

veto à l'admission de nouveaux membres. En ce qui concerne ces deux questions, cependant, les grandes Puissances sont passées outre à l'opposition des petits et moyens États. La Charte stipule donc que la règle de l'unanimité des membres permanents (dans la pratique, il suffit qu'aucun d'eux n'ait voté contre une proposition) vaut pour l'admission de nouveaux membres et pour les décisions du Conseil de sécurité relatives au règlement pacifique des différends. Cela revient à dire que le droit de veto s'est considérablement étendu, changeant entièrement le caractère de l'Organisation, en dépit et au regret du Canada qui, pourtant, estima alors que son désir d'appartenir à une organisation internationale aussi prometteuse justifiait la concession qu'il venait de faire.

L'Assemblée générale

À San Francisco, la délégation canadienne a fait son possible pour que l'Assemblée générale soit dotée de pouvoirs très étendus, mais avec une restriction importante : pour bien situer les responsabilités et pour prévenir des conflits de juridiction, le Canada a accepté que l'Assemblée ne soit pas habilitée à faire des recommandations sur toute question relative au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont le Conseil de sécurité s'occuperait activement et avec succès. Dès lors, dans son optique, si le Conseil de sécurité ne pouvait agir, à cause du veto d'une grande Puissance, ou pour toute autre raison, il faudrait que l'Assemblée générale puisse prendre la relève. D'où les articles 10 et 12 de la Charte, que le Canada a appuyés.

Lors de cette conférence, les participants ont cherché des moyens de permettre à l'Assemblée et au Conseil de sécurité de collaborer tout en conservant des fonctions distinctes. Ainsi le Canada a proposé que le Conseil soumette des rapports annuels et, le cas échéant, spéciaux, à l'Assemblée générale. Cet amendement a donné naissance à l'article 24, alinéa 3, en dépit duquel les relations entre les deux organes ont été parfois difficiles, ce qui s'explique en grande partie par le fait que l'on ne s'est pas encore entendu sur les méthodes à suivre pour l'établissement, le contrôle et le financement des grandes opérations de maintien de la paix.

Le Conseil économique et social

Entre autres amendements, la délégation du Canada a soumis à la Conférence de San Francisco la révision complète du chapitre du Plan de Dumbarton Oaks sur la coopération économique et sociale. Nombre de ses propositions ont été adoptées et incluses dans la Charte, notamment un certain nombre de dispositions visant à faciliter les rapports des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées, et à consolider la position du Conseil économique et social comme coordonnateur des activités de ces institutions. La Conférence adopta une autre idée venue de la délégation canadienne; celle d'accroître les attributions du Conseil économique et social en l'autorisant non seulement à formuler des recommandations, mais aussi à faire ou à faire faire des rapports ou études sur des questions relevant de sa compétence.

Le Secrétariat

C'est en avançant des idées propres à assurer l'efficacité du secrétariat et en mettant à son service certains de ses représentants les plus éminents que le Canada avait peut-être été le plus utile à la Société des Nations. Aussi pensa-t-on que la réussite des Nations Unies dépendrait surtout d'une fonction publique vraiment internationale, dont les membres relèveraient directement de l'Organisation. Dans cette optique, il a soumis trois propositions visant à protéger l'indépendance, l'intégrité et la compétence du Secrétariat. La première, devenue l'article 100, est une disposition clef de la Charte; elle rend les membres du Secrétariat indépendants de toute autorité extérieure à l'Organisation, y compris celle de leurs gouvernements. La seconde est devenue l'article 101 selon lequel le personnel est nommé par le Secrétaire général dont la considération dominante doit être d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. La troisième fait partie de l'article 105, en vertu duquel les représentants des membres des Nations Unies et les fonctionnaires du Secrétariat jouissent des privilèges et immunités leur permettant d'exercer, en toute indépendance, leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.

Autres organes des Nations Unies

À San Francisco, la délégation du Canada s'est surtout attachée à l'étude des questions que l'on vient d'évoquer. Elle a joué un rôle plus effacé à l'égard d'autres questions et, notamment, des discussions portant sur un régime de tutelle et sur un organe judiciaire.

Le Conseil de tutelle

Pour remplacer le Régime de mandats de la Société des Nations, la Charte a prévu un Régime international de tutelle qui s'appliquerait aux anciens territoires sous mandat, aux territoires qui pourraient être détachés d'États ennemis à la suite de la Seconde Guerre mondiale et à des territoires volontairement placés sous ce régime. C'est ainsi que le Conseil de tutelle fut créé aux termes de l'article 86 de la Charte. Il se compose de membres chargés d'administrer des territoires sous tutelle, de membres permanents du Conseil de sécurité qui n'administrent pas de territoires sous tutelle, et d'autant d'autres membres (élus pour trois ans) qu'il sera nécessaire pour que le nombre des membres n'administrant pas de territoires soit égal à celui des membres qui en administrent. Le Conseil devait examiner les rapports soumis par l'autorité chargée de l'administration des territoires sous tutelle, recevoir des pétitions et surveiller l'exécution des accords de tutelle.

La Cour internationale de Justice

Les participants à la Conférence de San Francisco avaient décidé de remplacer la Cour Permanente de Justice internationale que la Société des Nations avait créée en 1920, par un nouveau tribunal dit Cour internationale de Justice. Le statut de ce tribunal largement inspiré de celui de son antécédant, fait suite à la Charte des Nations Unies et en fait partie intégrante. Tous les États membres de l'Organisation des Nations Unies sont parties au statut de la Cour ainsi que la Suisse, le Liechtenstein et Saint-Marin.

La Cour, dont le siège est à La Haye, se compose de quinze juges indé-

pendants, élus d'après leurs titres juridiques, pour une période de neuf ans, par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité. D'après le Statut, les juges doivent être élus sans égard à leur nationalité, mais de façon à assurer la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde.

La compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettent, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans la Charte des Nations Unies ou dans les traités et conventions en vigueur. Les États peuvent reconnaître comme obligatoire, avec ou sans exceptions ou restrictions, la juridiction de la Cour dans certaines catégories d'affaires. De plus, « la Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies » (article 65 du Statut).

Admission de nouveaux membres

D'après la Charte, peuvent devenir membres des Nations Unies tous les États pacifiques qui acceptent les obligations de la Charte et que l'Organisation juge aptes et disposés à les remplir. L'admission des nouveaux membres se fait par vote des deux tiers de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité dont tout membre permanent peut opposer un veto à une admission donnée. À San Francisco, le Canada, qui était contre l'usage du droit de veto à propos de l'admission de nouveaux membres, a appuyé une proposition australienne — qui ne devait pas avoir de suite — voulant que, à l'exception des anciens États ennemis, les nouveaux membres soient admis par vote des deux tiers de l'Assemblée générale. En agissant ainsi, le Canada était fidèle à la proposition qu'il a toujours défendue et fait valoir depuis : l'un des grands objectifs des Nations Unies devrait être d'avoir un caractère universel.

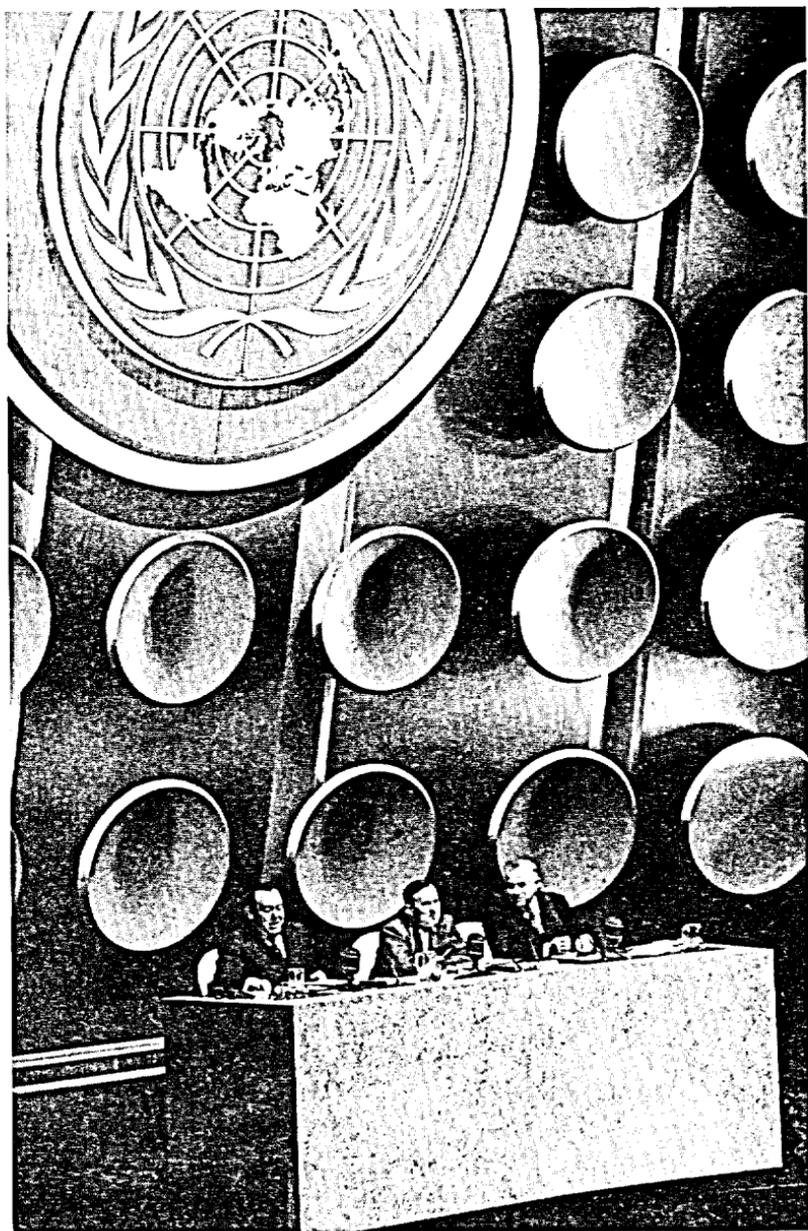
Les Nations Unies n'ont pas été conçues comme un cercle fermé. En avril 1964, le secrétaire général, U Thant, dans son allocution à l'Univer-

sité de Denver a plaidé pour l'universalité de l'Organisation dans ces termes :

« Il est hors de doute que cette tendance vers l'universalité est salutaire; en vérité, elle est essentielle à une organisation qui doit surtout refléter l'état du monde réel et harmoniser les politiques des nations. Cette principale différence entre les Nations Unies et les organismes ou accords régionaux comme l'OTAN ou le Pacte de Varsovie échappe parfois aux critiques des Nations Unies. L'Organisation existe pour refléter la diversité du monde actuel, y mettre de l'ordre, lui faire entendre raison et motiver un intérêt commun. Si elle ne reflétait qu'une partie ou l'autre des problèmes du monde, elle n'accomplirait plus sa tâche véritable. »

Malheureusement, le principe de l'universalité ne ralliait pas l'unanimité. Comme nous le verrons, certains pays dont la politique, nationale ou étrangère, avait fait l'objet de condamnations sévères de la part des autres membres furent menacés d'expulsion.

À sa fondation, en 1945, l'Organisation des Nations Unies comptait cinquante et un membres. Ce nombre augmenta progressivement et fut porté à soixante en 1950. Avec la « guerre froide », il n'y eut pas de nouvelle admission jusqu'en 1955, année où le Canada prit l'initiative de parrainer une résolution tendant à mettre fin à cette impasse. Pendant cette période d'immobilisme, l'Union soviétique avait opposé son veto aux demandes de quatorze candidats que les membres non communistes considéraient favorablement. En revanche, les sept candidats appuyés par l'U.R.S.S. n'avaient pu obtenir les sept voix nécessaires des membres du Conseil de sécurité. En gros, le Canada proposait que tous les États ayant fait acte de candidature, à l'exception des États divisés de la Corée et du Vietnam, soient admis simultanément. Puisque tout devait d'abord passer par le Conseil de sécurité, la délégation canadienne, avec vingt-sept autres membres, présenta un projet de résolution demandant au Conseil d'exa-



En 1952, l'honorable Lester B. Pearson, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, était élu président à l'Assemblée générale. À sa droite, le premier secrétaire général, M. Trygve Lie.

miner les demandes en suspens des dix-huit pays pour lesquels aucun problème d'unification ne se posait.

En proposant ladite résolution, le président de la délégation du Canada, M. Paul Martin, fit remarquer que dans cette affaire l'O.N.U. avait échoué et que son prestige en avait pâti. Cependant, selon lui, on pouvait désormais sortir de l'impasse. Le problème n'était pas strictement d'ordre juridique, constitutionnel ou formel, mais plutôt politique, et seul un compromis pouvait le résoudre. Certains candidats, certes, avaient des régimes ou des lignes de conduite que le Canada désapprouvait, mais l'intolérance et la mésentente s'atténueraient très probablement si au lieu de confiner ces pays dans un isolement stérile on les autorisait à prendre place au sein des Nations Unies. L'Organisation aurait pu devenir un cercle fermé où les membres auraient été du même avis dans la majorité des cas, mais selon M. Martin, le Canada n'avait jamais douté de l'infinie supériorité d'une organisation réunissant toutes les grandes traditions et toutes les idéologies politiques contemporaines.

L'Assemblée générale eut beau adopter cette résolution par une majorité écrasante, le Conseil de sécurité mit son veto aux demandes d'admission de deux des dix-huit États intéressés : le Japon et la Mongolie extérieure. Cependant, grâce à l'initiative du Canada, les seize autres États : l'Albanie, la Jordanie, l'Irlande, le Portugal, la Hongrie, l'Italie, l'Autriche, la Roumanie, la Bulgarie, la Finlande, Ceylan, le Népal, la Libye, le Cambodge, le Laos et l'Espagne sont devenus membres des Nations Unies. Le Japon et la Mongolie devaient être admis, le premier en 1956, la seconde en 1961.

Par la suite, l'Organisation a connu un essor prodigieux et à la fin de 1975, elle comptait cent quarante-quatre membres. Cela tient en grande partie à l'accession rapide à la pleine autonomie et à l'indépendance de beaucoup d'États africains. La décolonisation de l'Afrique est l'un des faits les plus marquants de notre temps et l'admission des nouveaux membres africains a eu des répercussions profondes sur l'O.N.U.

Sans qu'il y ait de nouveau impasse, le problème des États divisés n'est pas encore résolu. Si la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande ont été admises ensemble en 1973, les demandes

de quatre États (Corée du Nord et du Sud, Nord-Vietnam et Sud-Vietnam) sont en suspens depuis la période 1948–1951. Et ce n'est qu'en 1971 que fut résolue la question de la représentation de la Chine, qui, pendant bien des années, a violemment divisé les Nations Unies.

Représentation de la Chine aux Nations Unies

Dès 1949, la République populaire de Chine exerça un pouvoir effectif sur le continent, mais le gouvernement nationaliste dépossédé de Tchang Kai-Chek resta maître de l'île de Taïwan, affirmant, comme il le fait encore aujourd'hui, que sa « République de Chine » était le seul gouvernement chinois légal.

Dans ces conditions, qui de la République populaire de Chine ou la « République de Chine » devait représenter la Chine? La question fut posée pour la première fois en 1950, lorsque circulèrent des projets de résolution visant à appuyer l'admission immédiate des représentants de la République populaire de Chine. La délégation du Canada présenta alors une résolution qui revenait à proposer que l'on reporte à plus tard une décision sur la question. Cette motion obtint une large majorité des voix.

Au cours des dix années suivantes, bien que l'Assemblée générale n'eût voté aucune résolution à ce sujet, la question revint plusieurs fois sur le tapis. Chaque fois, l'Assemblée approuvait une résolution ajournant l'examen du problème. À partir de 1961 et pendant les neuf années qui suivirent, elle rejeta chaque année une proposition visant à changer la représentation de la Chine. Elle avait en effet décidé qu'une telle démarche était une « question importante » qui, aux termes de l'article 18 de la Charte, ne pouvait être tranchée que par un vote à la majorité des deux tiers. Le Canada qui, pour sa part, avait sans succès, essayé de trouver une solution en 1966, fit considérablement progresser le règlement de cette affaire, en 1971.

Dès 1955, il avait explicitement reconnu l'opportunité de faire jouer un rôle international à la République populaire de Chine. Le 25 août, le

secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. L. B. Pearson avait déclaré à Vancouver :

« ... Il apparaît de plus en plus évident que si les Nations Unies doivent jouer le rôle qui leur revient dans la solution de certains problèmes d'Extrême-Orient, le gouvernement *de facto* de la Chine doit participer à l'étude que les Nations Unies entreprennent relativement à ces problèmes. Dans le cas de la négative, de nombreuses conférences et négociations politiques auront nécessairement lieu indépendamment des Nations Unies, ce qui sera regrettable. »

Plus tard, tout en continuant à reconnaître le régime nationaliste et à entretenir des relations diplomatiques avec lui, le Canada envoya à Pékin des ministres et des personnalités officielles ayant pour mission d'y établir d'importantes relations commerciales.

En 1966, il entama des négociations avec un certain nombre de gouvernements afin de les convaincre que l'O.N.U. serait plus conforme à la réalité politique :

- a) si la « République de Chine » participait à l'Assemblée générale comme représentante du territoire sur lequel elle exerce une juridiction effective;
- b) si la République populaire de Chine y participait également comme représentante du territoire sur lequel elle exerce une juridiction effective; et
- c) si la République populaire devenait membre permanent du Conseil de sécurité.

Paul Martin, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, précisa bien, à propos de cette proposition de reconnaissance provisoire, qu'il ne s'agissait nullement d'admettre l'existence de deux Chines. On se contenterait de reconnaître qu'il y avait deux gouvernements administrant, chacun, une partie du territoire chinois et entendant, chacun, représenter la Chine aux Nations Unies. On abandonna la proposition lorsqu'on se rendit compte, qu'aucune des parties directement intéressées n'étant d'accord, elle ne serait pas acceptée de la majorité des membres de l'Assemblée générale.

Devant l'échec de sa proposition de compromis, qui n'aurait retenu aucune des deux solutions envisagées jusqu'alors – maintien du statu quo ou reconnaissance de la République populaire de Chine, et expulsion de la « République de Chine » – le Canada décida de changer de politique : désormais, au lieu de voter contre la motion annuelle prônant l'admission de la République populaire de Chine, il s'abstiendrait, tout en continuant à voter en faveur de la décision par laquelle l'Assemblée générale avait fait du problème de la représentation de la Chine une « question importante ».

Puis ce fut la volte-face : en mai 1968, le premier ministre déclara que le Canada comptait reconnaître la République populaire de Chine le plus tôt possible et qu'il s'efforcerait de lui faire occuper le siège de la Chine aux Nations Unies. Les négociations avec les représentants de la Chine communiste aboutirent, le 13 octobre 1970, à l'annonce de la reconnaissance mutuelle et à l'établissement de relations diplomatiques. Quelques semaines plus tard, le délégué permanent du Canada aux Nations Unies, M. Yvon Beaulne, fit savoir que son pays voterait en faveur de la résolution proposant de faire occuper le siège de la Chine aux Nations Unies par la République populaire de Chine. Pour la première fois, il y eut une majorité simple. La proposition échoua cependant, car cette fois encore, l'Assemblée générale avait décidé qu'il s'agissait d'une « question importante » exigeant un vote à la majorité des deux tiers. Le Canada pour sa part avait voté en faveur de cette décision, mais en précisant bien qu'il ne le ferait plus s'il estimait que cette prise de position pouvait, à l'avenir, aller à l'encontre des vœux de l'Assemblée générale.

En négociant avec la Chine communiste, le Canada avait trouvé une formule à laquelle plusieurs pays devaient avoir recours lorsque le moment vint, pour eux également, de reconnaître le gouvernement de la République populaire de Chine comme seul gouvernement légal de Chine. Très vite on s'aperçut que la tendance devenait favorable à l'admission de la République populaire de Chine aux Nations Unies et que la résolution présentée sur cette question remporterait à l'avenir bien plus de suffrages qu'en 1970. Ce que voyant, le gouvernement canadien décida que la procédure prévue pour les « questions importantes » avait rempli son rôle de

garantie contre une majorité éphémère et sujette à revirements et qu'il n'appuierait plus la traditionnelle résolution sur ce point. À l'Assemblée générale de 1971, la résolution en question fut rejetée et une dernière tentative de double représentation de la Chine échoua. Les délégués approuvèrent une résolution admettant le remplacement des représentants de la « République de Chine » par ceux de la République populaire de Chine.

Problèmes de croissance

Les Nations Unies évoluent, et l'ambiance qui y règne n'est plus la même. Cela tient surtout, depuis quinze ans, à l'accroissement du nombre de ses membres. En effet à mesure que les gouvernements occidentaux se retiraient de leurs colonies, le « vent du changement » soufflait sur l'Afrique et, pour ce seul continent, on enregistrait bientôt l'entrée de trente-neuf pays aux Nations Unies.

Leur présence a eu des répercussions profondes. Le 19 septembre 1963, dans son discours à l'Assemblée générale, le premier ministre Lester B. Pearson commentait la situation dans ces termes :

« De tous les changements survenus depuis quelques années, aucun n'est plus frappant que l'apparition de nouvelles nations libres en Afrique. Ce phénomène a eu des répercussions sur l'évolution politique des Nations Unies et sur la vie internationale en général. Il a également entraîné de lourdes responsabilités pour notre Organisation dans de nombreux domaines d'activités. Enfin, il y a fait apparaître sous un jour nouveau et dans toute leur urgence deux questions essentielles de notre temps : le colonialisme et la discrimination raciale qui, l'un et l'autre, ne l'oublions pas, peuvent se manifester sous des formes très différentes et n'ont aucun dénominateur politique commun.

Avec l'admission de nouveaux États membres, l'Organisation des Nations Unies s'est rapprochée de son objectif

d'universalité. Mais ces États ont également posé d'inévitables problèmes de croissance. Ce processus de croissance et d'adaptation est nécessairement pénible. Comment pourrait-il en être autrement ? Il exige de la patience, de la tolérance et de la compréhension de tous les membres, anciens et nouveaux. »

Ceci reste vrai en 1976. L'expansion de l'Organisation a soulevé bien des problèmes, et surtout elle a créé le besoin urgent et manifeste de modifier la composition de ses principaux organes afin d'assurer une représentation équitable des États situés dans les diverses zones géographiques. En effet, la répartition des sièges des divers organismes entre les membres élus, et celle des postes du Secrétariat dataient du temps où le nombre des délégués était à peine supérieur au tiers de ce qu'il est aujourd'hui et où l'Asie et l'Afrique étaient à peine représentées.

On fit, en 1960, une tentative officielle pour accroître le nombre de sièges des principaux conseils. Une quarantaine de membres, dont le Canada, coparrainèrent des résolutions qui proposaient l'adjonction de deux sièges au Conseil de sécurité et de six sièges au Conseil économique et social. Les débats révélèrent que les membres de l'O.N.U. étaient généralement désireux d'assurer une meilleure représentation de l'Asie et de l'Afrique. Néanmoins, l'attitude adoptée par l'U.R.R.S. a été la principale pierre d'achoppement. Ce pays refusait en effet d'examiner tout amendement à la Charte tant que la République populaire de Chine ne serait pas représentée aux Nations Unies et il se contentait de proposer la redistribution des sièges existants aux dépens des pays occidentaux.

Pendant deux ans, on resta sans solution. Chaque fois qu'on se penchait sur le problème, l'Union soviétique ne manquait pas de lier la question à celle de la représentation chinoise. Finalement, en 1963, les pays afroasiatiques ayant redoublé d'insistance pour arriver à leurs fins, le gouvernement de la République populaire de Chine lui-même fit savoir qu'il changeait d'attitude. S'il s'agissait de modifier la Charte et non de redistribuer les sièges des conseils, il serait « naturellement en faveur de la révision des articles correspondants de la Charte afin de donner satisfaction aux justes

revendications des pays afro-asiatiques ». Sur quoi, l'Union soviétique cessa de faire opposition et l'O.N.U. adopta des résolutions concernant l'amendement de la Charte. Les dispositions, entrées en vigueur en 1965, ajoutaient quatre membres élus non permanents au Conseil de sécurité, portant ainsi ses membres à quinze, et augmentaient le nombre des membres du Conseil économique et social qui passait de dix-huit à vingt-sept. En 1971, le Conseil économique comportait cinquante-quatre sièges.

Il ne fut jamais question d'accroître le nombre des membres du Conseil de tutelle qui perdait de l'importance au fur et à mesure que les territoires sous tutelle accédaient à l'indépendance et que, par conséquent, diminuait le nombre des pays chargés de les administrer.

Attributions et fonctions

La croissance de l'Organisation a donné naissance à d'autres problèmes dont certains ont été soulignés par M. Pearson dans le discours qu'il prononça à la séance plénière de l'Assemblée générale, le 19 septembre 1963, et au cours duquel il en vint aux propositions suivantes :

« Nous pourrions examiner également comment modifier les fonctions du Conseil pour en faire un instrument plus efficace de l'action politique des Nations Unies. De fait, le moment est peut-être venu de charger le Conseil de sécurité d'exercer une surveillance constante sur toutes les affaires de l'Organisation, à peu près comme le font les Conseils exécutifs des institutions spécialisées.

Si l'on donnait au Conseil de sécurité élargi une composition bien équilibrée, avec des sauvegardes suffisantes quant au droit de vote, il pourrait fort bien devenir le principal centre de décisions politiques pour les questions exigeant des mesures d'urgence. Il pourrait s'occuper de beaucoup de questions qui surchargent maintenant l'ordre du jour de toutes les sessions de l'Assemblée générale. Il pourrait

siéger presque à longueur d'année, ce qui permettrait de réduire dans d'énormes proportions les dépenses excessives de temps et d'énergie qu'entraînent actuellement les sessions de l'Assemblée.

On pourrait envisager encore un autre changement. L'Organisation des Nations Unies restera nécessairement la tribune mondiale centrale pour les délibérations et les recommandations internationales relatives à toute une série de questions.

D'autre part, il existe déjà des groupements régionaux d'États, en Europe, en Afrique et en Amérique latine. On peut concevoir que de nouveaux groupements se constituent. Le temps est peut-être proche où il faudra coordonner plus étroitement les activités de ces groupements régionaux avec celles de l'Organisation des Nations Unies. Dans l'évolution de l'Organisation, on peut envisager un stade où des assemblées régionales seraient chargées de régler des problèmes régionaux, soit pour rechercher des solutions locales, soit pour préparer un examen de plus grande portée au sein des Nations Unies. »

De fait, à partir de 1963, le Conseil de sécurité s'est réuni beaucoup plus souvent qu'au cours des quinze années précédentes. Il a aussi été plus efficace, efficacité qu'il doit, avant tout, aux consultations officieuses qu'il a pris l'habitude d'engager. Celles-ci permettent aux membres d'exprimer leurs divergences ou de chercher des accords de compromis avant les séances officielles. En outre, à partir de ce moment, les Nations Unies et les organisations régionales, surtout l'Organisation de l'Unité africaine et l'Organisation des États américains, ont pratiqué une collaboration plus étroite. Néanmoins, les compétences respectives en matière de paix et de sécurité n'ont jamais été définies.

La croissance a posé un autre problème : celui du vote. L'égalité des droits politiques est un principe fondamental de la Charte que la règle de l'Assemblée générale traduit ainsi : « un État, une voix ». Mais, étant

donné les grandes différences de superficie, de population, de richesse des États membres, on a proposé, à plusieurs reprises, d'instituer un système de pondération des voix à l'Assemblée. Le Canada n'approuve pas cette idée, considérant, d'une part, qu'un tel amendement de la Charte ne serait jamais approuvé, d'autre part, que la pondération des voix irait droit à l'encontre du principe de l'égalité des États. Il se rend à l'avis qu'avait émis Dag Hammarskjöld, alors secrétaire général des Nations Unies :

« Les critiques adressées au système qui attribue une voix à chaque pays, quelle que soit son étendue ou sa puissance, et auquel on reproche de faire obstacle à des solutions justes et représentatives, exagèrent la gravité du problème. L'Assemblée générale n'est pas un parlement composé de personnalités élues, mais une assemblée diplomatique où les délégués des États membres représentent la politique de leurs gouvernements, politique soumise à toutes les influences qui joueraient dans la vie internationale en tout état de cause* . »

Durant les premières années qui ont succédé à la création des Nations Unies, les pays qui établissaient des programmes d'action possédaient également les ressources nécessaires à leur exécution. C'est bien rarement le cas aujourd'hui. Depuis quelque temps, en effet, les pays non alignés et les pays en voie de développement s'appuient, de plus en plus sur leur forte majorité pour présenter un front uni sur toute une gamme de problèmes politiques et économiques. Aux yeux des membres les plus anciens, certaines des décisions prises à la majorité sont non seulement irréflechies mais en contradiction absolue avec la Charte et le règlement. La situation ambiguë dans laquelle se trouve l'Organisation est examinée dans le chapitre neuf. Le Canada estime qu'une réévaluation approfondie du rôle des Nations Unies s'impose. Il a donc donné son appui aux travaux d'un comité spécial, créé en 1974, afin que celui-ci étudie une restructuration éven-

*Introduction au Rapport annuel du secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, (16 juin 1956 - 15 juin 1957).

tuelle du système et révisé la Charte. Ce ne sera pas facile de trouver un nouveau moyen d'honorer le principe bien établi que pouvoir et responsabilité doivent aller de pair. Il faudrait en effet que les gouvernements fassent preuve de plus de maturité dans leur façon de traiter les problèmes internationaux. Or, la maturité ne vient qu'avec le temps et l'expérience.

Dans l'ensemble, les Canadiens fondaient de grands espoirs sur la réussite des Nations Unies, mais les obstacles rencontrés lors de la Conférence de San Francisco et des sessions suivantes de l'Assemblée générale, ainsi qu'à l'occasion des travaux des principaux organes de l'Organisation ont montré, dès le départ, qu'il serait fort difficile d'atteindre les buts premiers que l'on s'était fixés. Les divisions entre les grandes Puissances avec, comme conséquence, la paralysie du Conseil de sécurité, ont mis en évidence les lacunes et les faiblesses de la Charte. Dès le début, la menace qui planait sur les Nations Unies avait déçu les délégués canadiens. Leur gouvernement dut leur rappeler constamment qu'ils devaient faire tout leur possible pour faciliter le fonctionnement de l'institution et ne pas affaiblir davantage son autorité ou détruire son prestige. Ils ont donc maintes fois insisté sur le besoin d'interpréter la Charte en créant des précédents constitutionnels raisonnables; d'adopter des règles de procédure claires dans le but de fixer le cadre initial de travail; et de passer des résolutions qui tiennent compte de leurs propres conséquences à long terme. Ils ont préféré lancer des avertissements sur les conséquences possibles du refus de considérer ces répercussions plutôt que de pousser les choses trop loin au risque de nuire aux Nations Unies.

On peut juger différemment les résultats de la Conférence de San Francisco, selon le point de vue d'où on se place et les aspects auxquels on s'attache. Quoi qu'il en soit, malgré bien des lacunes, il reste que la Charte des Nations Unies et l'Organisation qu'elle a créée ont pu évoluer continuellement, au gré des circonstances. Cette caractéristique est le meilleur gage en ce qui concerne l'avenir du système.

CHAPITRE DEUX

La paix et la sécurité

« Maintenir la paix et la sécurité internationales et, à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix. »

*Premier but des Nations Unies
(Article 1, paragraphe 1 de la Charte)*

L'une des raisons principales qui avait présidé à la fondation des Nations Unies était le désir de voir reconnaître universellement que la préservation de la paix dans le monde et le maintien de la sécurité internationale étaient d'un intérêt capital pour l'humanité. La future organisation devait permettre de régler les différends internationaux en évitant le recours à la

force. Bien trop souvent, cependant, les tentatives de solution pacifique échouèrent et un nombre alarmant de conflits armés ne purent être évités.

Par contre, l'O.N.U. a fréquemment pu faire cesser les hostilités ou, du moins, prévenir l'extension de conflits localisés. C'est même en partie grâce à elle qu'il n'y a pas eu de grande guerre depuis 1945. Combien de situations auraient dégénéré en guerre si les Nations Unies n'avaient pas méthodiquement cherché à réduire les tensions internationales !

L'O.N.U. a réussi plusieurs opérations de maintien de la paix dans des situations où les antagonistes ont reconnu qu'ils avaient intérêt à y renoncer. Les opérations consistaient, essentiellement, à envoyer sur place un groupe d'observateurs neutres ou un contingent militaire chargés de contrôler l'application d'un cessez-le-feu. Mais bien qu'étant une fin en soi, le maintien de la paix consiste aussi à créer les conditions nécessaires à une situation durable, c'est-à-dire à rechercher le règlement des problèmes politiques par les voies de la diplomatie. Les efforts des Nations Unies dans ce sens n'ont pas donné grands résultats. En effet, les grandes Puissances qui siègent au Conseil de sécurité peuvent contrecarrer toute action efficace si, dans un conflit, elles prennent parti pour des protagonistes différents; bien plus, elles empêchent parfois de porter l'affaire devant l'Organisation. Et, lorsqu'elles facilitent le règlement d'un conflit localisé, il n'est pas toujours possible d'empêcher ce conflit de s'éterniser. Si l'on a obtenu de bons résultats en ce qui concerne le maintien de la paix, on peut parler d'échec relatif dans le règlement des conflits : les États membres ne sont, tout simplement, pas arrivés à faire des Nations Unies un instrument efficace pour le règlement pacifique des différends.

À l'O.N.U., le principal agent du maintien de la paix et de la sécurité internationales est le Conseil de sécurité : l'article 24 de la Charte lui confère « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Cependant on s'est vite aperçu que les désaccords opposant les grandes Puissances ne permettraient pas au Conseil de remplir pleinement sa tâche. Le présent chapitre montre comment les Nations Unies ont surmonté ce redoutable obstacle à leur autorité et à leur compétence et comment le Canada les a aidées dans cette tâche.

Les dispositions de la Charte

La Charte prévoit une série de mesures destinées à assurer le maintien de la paix. En premier lieu, elle invite les parties à un différend à en rechercher la solution elles-mêmes, les incitant à faire appel à la négociation ou à d'autres moyens, dont le recours aux institutions régionales. En cas d'échec, les parties concernées « soumettent *le différend* au Conseil de sécurité » qui peut recommander soit des méthodes d'ajustement, soit les conditions d'un règlement. Tout État membre peut porter un différend à l'attention du Conseil ou de l'Assemblée. Le Conseil, après avoir déterminé s'il s'agit d'une menace pour la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, « fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises ». Ces dernières peuvent comporter des sanctions non militaires ou, au besoin, une action militaire. D'autre part, la Charte affirme le « droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée ».

Elle stipule que le Conseil de sécurité et, dans certains cas, l'Assemblée générale peuvent discuter du maintien de la paix et de la sécurité internationales et faire des recommandations pertinentes. Il est cependant évident que ses rédacteurs avaient prévu que le Conseil pourrait agir plus rapidement que l'Assemblée générale. L'article 24 commence en effet ainsi : « Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales... » et l'article 12 dit que l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur un différend dont s'occupe déjà le Conseil « à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande ». Il est significatif que le Conseil de sécurité ne puisse agir sur les questions de fond que si ses cinq membres permanents sont d'accord; cela revient à dire que chacun de ces membres peut mettre son veto à un projet d'intervention. Dans l'esprit des rédacteurs de la Charte, il ne pouvait y avoir de maintien effectif de la paix et de la sécurité si, en cas de conflit, les grandes Puissances ne parvenaient pas à un accord una-

nime sur les mesures à prendre et si elles n'étaient disposées à concrétiser leur position, au besoin, par l'envoi d'un contingent armé.

Pour le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité, la Charte avait prévu, entre autres, un Comité d'état-major composé des chefs d'état-major des membres permanents du Conseil de sécurité, qui aurait été chargé de la direction stratégique des forces armées mises à la disposition du Conseil. En effet, d'après l'article 43, tous les membres des Nations Unies s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur sa requête, des forces armées dont les effectifs et la nature sont à fixer par accord entre le Conseil et chacun des membres. De plus, les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité « sont prises par tous les membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil ». Celui-ci pourrait donc ordonner à des États d'exécuter des décisions exigeant le recours à la force, mais la nature des forces à fournir, de même que le caractère et l'étendue des obligations militaires à assumer par les membres devraient être déterminés par des accords spéciaux négociés avec le Conseil lui-même.

La délégation du Canada a noté dans son rapport sur la Conférence de San Francisco que « l'une ou l'autre des cinq grandes Puissances pouvait opposer son veto à l'application des mesures coercitives. L'Organisation ne pouvait donc pas, dans la pratique, recourir à la force contre une grande Puissance ni même contre aucun autre État, si l'une des grandes Puissances exerçait son droit de veto ». On voyait le recours effectif à la force comme « une contingence éloignée étant donné que le simple consentement de toutes les grandes Puissances à recourir à la force eût d'ordinaire suffi à arrêter toute coalition imaginable de moyennes et petites Puissances ».

Selon la délégation canadienne, les dispositions de la Charte en matière de sécurité étaient donc loin d'être parfaites. Plus précisément, le Canada aurait voulu voir limiter le droit de veto dans les questions de règlement pacifique des différends. Mais il reconnaissait, comme l'a dit la délégation, que « sans une action concertée de la part des grandes Puissances, l'Organisation resterait inopérante » et que les Nations Unies connaîtraient le sort de la Société des Nations.

Échec de la coercition

Le Canada fut l'un des pays qui poussèrent le Conseil de sécurité et son Comité d'état-major à négocier au plus tôt les accords spéciaux avec les États membres – accords prévus dans l'article 43 – et à mettre sur pied les mesures militaires et économiques exécutoires. Le président de la délégation canadienne déclara à l'Assemblée en 1946 :

« Nous sommes tous tenus par la Charte de nous abstenir d'employer des forces armées, sauf dans les cas prévus par elle. Le gouvernement et le peuple du Canada désirent vivement savoir quel effectif de forces armées le Canada, comme les autres membres des Nations Unies, devra entretenir afin de contribuer, pour sa part, à l'accomplissement de la tâche difficile de faire respecter la loi internationale au moyen de la force internationale. »

Il ne fut jamais négocié d'accords aux termes de l'article 43, car les membres permanents du conseil ne purent s'entendre sur la nature des forces militaires à lever, l'importance des unités que chacun devrait fournir et le choix des bases militaires qui devaient servir à ces unités. En 1947, le Comité d'état-major se déclara incapable de parvenir à un accord et, depuis, toute tentative en ce sens a été abandonnée. Les désaccords entre grandes Puissances ont donc remis en question les fondements politiques mêmes du système de sécurité de la Charte.

Cette mésentente était le reflet de la « guerre froide » qui sévissait entre l'Est et l'Ouest, c'est-à-dire contre l'Union soviétique et les pays d'Europe de l'Est d'une part et les puissances occidentales menées par les États-Unis d'Amérique, d'autre part. Au début, le Conseil de sécurité réussit à régler les différends dans lesquels les antagonistes de la « guerre froide » n'étaient pas directement engagés : c'est ainsi qu'en 1947, il aida les Pays-Bas et l'Indonésie à entamer des négociations politiques, qu'en 1948, il obtint un cessez-le-feu entre l'Inde et le Pakistan et que, la même année, il mit sur pied un Organisme chargé de la surveillance de la trêve en Palestine. Néanmoins, dans beaucoup de cas, le désaccord des membres

permanents, dû en particulier au veto de l'Union soviétique, fit avorter les efforts du Conseil.

Le discours que prononça en 1947 M. Louis Saint-Laurent, président de la délégation du Canada, devant la deuxième Assemblée générale, montre bien la déception qu'avait causée l'inaptitude du Conseil de sécurité à remplir sa tâche :

« Il existe dans mon pays un sentiment croissant, et ce sentiment existe également ailleurs, que les Nations Unies, par suite des méthodes du Conseil de sécurité, ne sont pas à la hauteur de leur tâche essentielle qui est de favoriser la confiance internationale et d'assurer la sécurité nationale. Le Conseil économique et social fonctionne avec assez de succès. Les institutions spécialisées font du bon travail, mais le Conseil de sécurité, ayant pour base ce que l'on appelle l'unanimité de ses membres permanents, a fait peu pour renforcer les espoirs de ceux qui voyaient en lui la pierre angulaire de la structure de la paix. Au contraire, il a fait beaucoup pour augmenter les craintes de ceux qui estimaient qu'avec le veto, le Conseil de sécurité ne pourrait agir d'une manière efficace dans une atmosphère internationale de crainte et de soupçon, où l'orgueil est souvent autorisé à prendre le pas sur la paix, et la puissance sur la raison. »

De ce même discours est extrait le passage pessimiste qui suit, où le Canada avertit les États membres qu'il n'acceptera pas de voir le Conseil de sécurité réduit à l'impuissance et envisage la formation, aux termes de l'article 51 de la Charte, d'organisations régionales de défense du genre de l'OTAN :

« Les Nations à la recherche de la paix et de la coopération ne peuvent pas accepter et n'accepteront pas indéfiniment un Conseil sans changement, un Conseil qui a été créé pour leur sécurité et qui, de l'avis de beaucoup, se fige dans la futilité et est divisé par des dissensions. Si elles y sont obli-

gées, elles pourront chercher une sécurité plus grande dans une association d'États démocratiques et pacifiques, prêts à accepter des obligations internationales plus précises contre une plus grande sécurité nationale. De telles associations, ainsi qu'on l'a déjà dit, si elles sont conformes aux principes et aux buts de la Charte, pourront être créées à l'intérieur même des Nations Unies.

Il faut espérer que de telles mesures ne seront pas nécessaires. Si elles ne sont pas nécessaires, elles ne sont pas souhaitables. Mais si elles deviennent nécessaires, elles devront être prises. N'oublions pas que les dispositions de la Charte constituent le niveau de base plutôt que le plafond des responsabilités des États membres. Si certains préfèrent rester au-dessous de ce niveau, cela ne doit pas empêcher les autres de s'élever au-dessus.

Deux logis ou plus dans l'édifice de la paix sont certainement moins souhaitables qu'une seule famille de nations habitant ensemble, en amitié, sans être divisée par des rideaux ou par un lourd mobilier politique. Toutefois, cela est préférable à une solution qui consisterait à avoir des édifices entièrement distincts. »

Historique du maintien de la paix

Par suite de l'échec du système de sécurité prévu au chapitre VII de la Charte, on a assisté à un changement dans la façon de voir les choses et dans l'importance à y accorder. Voici comment le secrétaire général de l'époque, U Thant, décrivait le phénomène en 1963 :

« En raison du manque d'unanimité qui persiste entre les grandes Puissances depuis 1946 et à la suite également du changement radical de la nature de la guerre qu'a entraîné la mise au point des armes atomiques et des armes à hydro-

gène, il s'est produit un changement graduel de la manière de penser à l'égard des questions de sécurité internationale aux Nations Unies.

Il y a eu un changement tacite de la notion de sécurité collective telle qu'elle est exposée au chapitre VII de la Charte des Nations Unies, à une conception plus réaliste du maintien de la paix. L'idée que des méthodes militaires conventionnelles – ou, pour parler plus carrément, la guerre – puissent être utilisées par les Nations Unies ou pour le compte des Nations Unies afin de repousser l'agression et d'établir la paix semble maintenant peu viable.

Un autre changement d'orientation important est le rôle confié dans la pratique aux forces militaires des petites Puissances, au lieu de l'utilisation envisagée par la Charte des forces militaires des grandes Puissances, ce qui présente l'avantage de ne pas mêler les Nations Unies aux affrontements de la guerre froide*.

Le « maintien de la paix » n'était ni mentionné ni envisagé dans la Charte, mais lorsque les efforts déployés pour maintenir la paix échouèrent, l'Organisation chercha instinctivement d'autres manières de résoudre les conflits et trouva qu'il était possible, en vertu du chapitre VI, de recourir à certains moyens. Ce chapitre traite du règlement pacifique des différends et autorise le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale à agir seuls ou simultanément. Au début, comme on l'a déjà dit, le Conseil de sécurité a remporté quelques succès modestes dans des affaires où les intérêts vitaux des grandes Puissances n'étaient pas engagés. Parallèlement, l'Assemblée générale mettait au point certains moyens très importants propres à faciliter le règlement des différends. En 1947, elle créa le Comité spécial des Nations Unies pour la Palestine, le Comité spécial des Nations Unies pour les Balkans et la Commission temporaire des Nations Unies pour la Corée. Bien que certains des États concernés aient refusé de prêter leur concours

*Extrait d'un discours prononcé le 13 juin 1963 devant l'Association des anciens de l'Université Harvard (Massachusetts).

à ces comités, ceux-ci ont pu instituer des procédures d'enquête et d'observation qui, dans le cas de la Palestine et des Balkans, ont permis de mieux cerner les problèmes les plus graves. Le Canada a été membre des organismes constitués par la Palestine et la Corée.

Les activités de maintien de la paix appartiennent, essentiellement, à deux catégories : envoi d'observateurs chargés de surveiller l'application d'une trêve, et utilisation d'une force internationale assez importante, composée d'unités constituées, et envoyée sur le terrain, pour empêcher tout affrontement des protagonistes. L'O.N.U. a ainsi envoyé des groupes d'observateurs au Moyen-Orient (ONUST, de 1948 à nos jours), au Cachemire (UNMOGIP, de 1948 à nos jours), au Liban (UNOGIL, 1958), en Nouvelle-Guinée occidentale (UNTEA, 1962-1963), au Yémen (UNYOM, 1963-1964), et le long de la frontière du Cachemire pour maintenir la paix entre l'Inde et le Pakistan (UNIPOM, 1965-1966). Les principales opérations se sont déroulées au Moyen-Orient (FUNU I, 1956-1967), au Congo (ONUC, 1960-1964), à Chypre (UNFICYP, opération qui débuta en 1964 et est encore en cours), et une fois de plus au Moyen-Orient (FUNU II et UNDOF, opération datant de la fin de la guerre d'octobre 1973 et encore en cours également). Le Canada est le seul membre des Nations Unies à avoir participé à toutes ces opérations. On n'étudiera pas dans cet ouvrage le rôle qu'a joué le Canada, en dehors des Nations Unies, pour maintenir la paix en Indochine et au Nigéria.

Envoi de groupes d'observateurs

a) La Palestine - L'ONUST

En 1948, à l'expiration du mandat britannique en Palestine, les Nations Unies essayèrent en vain d'effectuer le partage du territoire. Il s'ensuivit une guerre ouverte entre Arabes et Juifs, guerre qui devait conduire ces derniers à créer l'État d'Israël. Les premiers efforts accomplis par le Conseil de sécurité en vue de faire cesser les hostilités, en dépit de leur peu de succès, aboutirent à la signature d'un cessez-le-feu et à la création d'un

Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST). C'était la première opération de maintien de la paix menée à bien par les Nations Unies. Un armistice fut signé entre Israël et ses voisins arabes et l'ONUST fut chargé d'en surveiller l'application. Son personnel, grâce à l'expérience qu'il avait acquise, fut d'un très grand secours pour la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I) créée à la suite de l'affaire de Suez (1956). Après la Guerre des six jours (juin 1967), l'ONUST fut détaché le long du canal de Suez et sur les Hauteurs du Golan pour surveiller l'application des différents cessez-le-feu. Lorsque la Guerre d'octobre (1973) amena une nouvelle FUNU et une Force d'observation des Nations Unies dans le but d'aboutir au désengagement des troupes (UNDOF), on permit à celles-ci d'utiliser des observateurs de l'ONUST pour certaines tâches.

C'est en 1954 que le Canada participa pour la première fois à l'ONUST, fournissant à l'organisme un effectif de vingt membres et un chef d'État-major, le major-général E. L. M. Burns, qui y exerça ses fonctions de 1954 à 1956.

b) L'Inde et le Pakistan – L'UNMOGIP et l'UNIPOM

Lorsque la souveraineté britannique prit fin, en 1947, et lors de la division de l'Empire des Indes entre l'Inde et le Pakistan, un conflit éclata à propos de l'État frontalier de Jammu-et-Cachemire. Le 30 décembre 1947, l'Inde demanda au Conseil de sécurité d'intervenir auprès du Pakistan pour qu'il interdise à ses ressortissants de prodiguer leur aide aux envahisseurs de Jammu-et-Cachemire. En réponse, le Pakistan déposa une plainte contre l'Inde. Ce fut le début d'un examen long et complexe de la question du Cachemire au Conseil de sécurité. Le moment venu, le Conseil institua une commission qui fit signer un cessez-le-feu et invita les parties à conclure l'accord de Karachi, le 1^{er} janvier 1949. L'accord prévoyait la tenue d'un plébiscite dans les États en cause mais le plébiscite n'eut jamais lieu.

En 1949, l'O.N.U. créa un Groupe d'observateurs militaires pour l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP), chargé de patrouiller le long des lignes établies lors du cessez-le-feu dans l'État de Jammu-et-Cachemire. L'ef-

fectif de ce groupe était réduit lorsque la tension se relâchait, et renforcé lorsque les combats reprenaient. En 1965-1966, il fut secondé par un autre groupe d'observateurs, la Mission d'observation de l'Inde et du Pakistan (UNIPOM), chargé par le Conseil de sécurité de surveiller un cessez-le-feu dans d'autres secteurs. Ce conflit latent n'a jamais été réglé et l'UNMOGIP existe encore aujourd'hui. À la fin de 1975, il comptait cinquante et une personnes dont neuf Canadiens. On a d'ailleurs compté jusqu'à vingt-sept Canadiens dans ses rangs, et jusqu'à cent douze dans ceux de l'UNIPOM.

*c) Le Liban (UNOGIL), le Yémen (UNYOM) et la
Nouvelle-Guinée (UNTEA)*

En 1958, le Canada fournit soixante-dix-huit observateurs militaires à un groupe chargé par le Conseil de sécurité de patrouiller les frontières du Liban, ce pays ayant déposé une plainte contre l'intervention étrangère dans ses affaires. D'autre part, quelques militaires canadiens furent envoyés au Yémen (1963) et en Nouvelle-Guinée occidentale (1962). Ils faisaient partie de contingents chargés de maintenir l'ordre durant une brève période.

Les principales forces de maintien de la paix

a) Le Moyen-Orient – FUNU I

Après avoir joué un grand rôle dans la formation de la première Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I) à laquelle il participa activement pendant onze ans, le Canada a profondément ressenti sa dissolution en 1967.

Au début de l'affaire, le Canada garda la neutralité. Il n'avait pas pris part aux diverses conférences internationales sur l'avenir du canal de Suez après sa nationalisation par l'Égypte (juillet 1956). Il n'était pas membre du Conseil de sécurité et n'avait donc pas participé aux discussions de ce dernier avant et après l'attaque de l'Égypte par Israël, la Grande-Bretagne

et la France en octobre de la même année. Lorsque l'usage du droit de veto au Conseil de sécurité empêcha celui-ci d'agir, l'Assemblée générale se réunit aussitôt en séance extraordinaire. C'est alors que le Canada, en partie à cause de ses liens étroits avec la Grande-Bretagne et la France, ne tarda pas à prendre une initiative historique. Selon lui, la première résolution de l'Assemblée générale sur le cessez-le-feu ne convenait pas. Ainsi que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Lester B. Pearson, devait le faire remarquer à l'Assemblée, le 2 novembre, cette résolution ne prévoyait en effet ni règlement de paix ni envoi d'une force des Nations Unies « assez puissante pour maintenir la paix aux frontières des pays en cause pendant qu'un règlement politique s'élaborerait ». Le lendemain, le Canada présenta donc une autre résolution, que l'Assemblée accepta. Elle priait le secrétaire général de présenter dans les quarante-huit heures « un plan en vue de constituer, avec l'assentiment des nations intéressées, une Force internationale d'urgence des Nations Unies chargée d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités . . . ».

Le secrétaire général se mit rapidement à l'œuvre. L'Assemblée accepta sa recommandation relative à l'organisation d'un commandement des Nations Unies, à la tête duquel on nomma le major-général E. L. M. Burns, alors chef d'État-major de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine. Le même jour, le Canada fit savoir qu'il était disposé à fournir un contingent si on le lui demandait.

Les combats cessèrent effectivement le 7 novembre et le 8, les trois gouvernements en cause acceptèrent le principe du retrait de leurs forces. Le plus fort de la crise était passé. L'Assemblée avait agi avec une rapidité et une efficacité que l'on n'aurait pas crues possibles dix jours plus tôt. Le 15 novembre, les premières unités de la Force d'urgence des Nations Unies arrivaient dans la zone du canal, et vers la mi-décembre, la Force était entièrement organisée et prête à l'action. Peu après, les dernières troupes britanniques et françaises se retiraient.

La FUNU a été l'une des premières forces internationales de maintien de la paix et cela mérite qu'on examine brièvement sa nature et ses fonctions. C'est le secrétaire général qui avait défini ses fonctions d'après la

résolution adoptée par l'Assemblée. La Force, avait-il recommandé, devait être temporaire; elle ne devait pas jouer un rôle militaire ou politique qui contrarie les efforts de règlement du conflit. Ses opérations, limitées, devaient être fixées avec l'accord des parties en cause. On n'envisageait pas de s'en servir pour une action coercitive aux termes du chapitre VII de la Charte. Selon les propres paroles du secrétaire général, elle n'était pas, « malgré son caractère paramilitaire, une force ayant des objectifs militaires ». Son rôle principal devait être « d'entrer en territoire égyptien avec le consentement du gouvernement égyptien afin d'aider à maintenir le calme pendant et après le retrait des troupes non égyptiennes et d'assurer le respect des autres dispositions de la résolution du 2 novembre 1956 ». La Force ne devait pas avoir de fonctions militaires « excédant celles qui seraient nécessaires pour assurer des conditions pacifiques ». Enfin, le secrétaire général préférait une composition équilibrée des effectifs. Il parvint à obtenir des offres de contribution de vingt-quatre pays différents; neuf furent acceptées. Pour aider le secrétaire général à définir les autres fonctions et structures de la Force, l'Assemblée créa un comité consultatif composé de représentants de sept pays, dont le Canada.

Le 23 novembre, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Lester B. Pearson, définit devant l'Assemblée l'attitude de son pays à l'égard de la FUNU :

« Mon pays appuie très vivement et avec enthousiasme la création de cette force d'urgence, mais à la condition qu'il s'agisse seulement d'une Force des Nations Unies, placée sous le contrôle de notre Organisation, capable d'accomplir la tâche qui lui a été confiée, et que cette force, si elle est à la hauteur de sa tâche, puisse être le début de quelque chose de plus grand et de plus permanent dans l'histoire de notre Organisation, quelque chose dont on parle ici même depuis des années, à savoir : l'organisation de la paix par l'action sur le plan international. »

La Force d'urgence des Nations Unies stationnée en territoire égyptien surveilla la frontière israëlo-égyptienne de novembre 1956 au 21 mai 1967.

Au milieu du mois de mai, l'Égypte avait fait traverser le Sinaï à ses troupes, qui avaient avancé dans la bande de Gaza; or, le 16 mai, le général égyptien Fawzy transmit au général Rikhye de la FUNU une demande concernant le retrait de la Force. Ce dernier en fit rapport au secrétaire général de l'époque, U Thant qui, considérant que cette requête n'aurait pas dû passer par des voies militaires, demanda immédiatement des éclaircissements à l'ambassadeur d'Égypte aux Nations Unies. Sur instructions de son gouvernement, celui-ci réitéra la demande de retrait.

Il se trouvait qu'à l'époque le Canada siégeait au Conseil de sécurité. Son représentant, George Ignatieff, poussa le secrétaire général à demander à l'Égypte de reconsidérer sa décision, ce qui fut fait, mais sans succès. Le 18 mai, les troupes égyptiennes occupaient de fait les anciennes positions de la FUNU. U Thant était convaincu que le mandat de la Force stipulait clairement qu'elle devait se retirer si l'Égypte insistait (opinion partagée par la majorité, mais non par la totalité des juristes), aussi donna-t-il son assentiment, et le 21, la FUNU avait quitté le terrain. (Le président Nasser avait demandé que les Canadiens partent les premiers sous prétexte que le Canada était l'allié des États-Unis et de la Grande-Bretagne dans son opposition au retrait.) On a longtemps reproché au secrétaire général de ne pas avoir porté l'affaire devant l'Assemblée générale et de s'être contenté de lui faire rapport après coup.

Le Canada s'abstint de critiquer cette décision difficile. Le Conseil de sécurité ne fut pas convoqué immédiatement, mais lorsqu'il se réunit, il fut paralysé, car les grandes Puissances ne parvinrent pas à s'entendre sur une résolution canadienne qui demandait aux parties concernées de faire preuve de modération. Le secrétaire général se rendit d'urgence au Caire et, à son retour, lança un appel pressant à la modération. Le Conseil continua à atermoyer et le 5 juin 1967, la guerre éclata entre Israël d'un côté, l'Égypte, la Jordanie et la Syrie de l'autre. Elle dura six jours. On ordonna assez rapidement des cessez-le-feu et, le 17 juillet, l'Organisme des Nations Unies chargé de la trêve (ONUST) surveillait les lignes du cessez-le-feu sur les Hauteurs du Golan et le long du canal de Suez.



M. George Ignatieff, représentant permanent du Canada aux Nations Unies, ouvre une séance du Conseil de sécurité dont il est le président (septembre 1968).

Avec la première FUNU, la communauté internationale a appris qu'une force de maintien de la paix a peu de chances de contribuer de façon positive à la solution d'un conflit si sa création ne va pas de pair avec un accord (accord qui, éventuellement, prévoirait cette création) par lequel les parties s'engagent sérieusement à négocier dans l'espoir d'aboutir à un règlement. Comme on le verra plus loin, le mode de fonctionnement de la seconde FUNU et de l'UNDOF prouve, actuellement, que la leçon ne fut pas oubliée.

Le Canada qui, tout d'abord, avait offert de fournir à la FUNU un bataillon d'infanterie, accepta, par la suite, de fournir des unités spécialisées (notamment dans les transmissions) et une unité de transport aérien. Si le bataillon en question ne fut pas envoyé au Moyen-Orient comme prévu, il fut gardé en réserve pour pouvoir éventuellement servir les Nations Unies et c'est ainsi que, depuis, les Forces armées canadiennes continuent à affecter tous les ans une unité et du personnel au service de l'Organisation. Le Livre blanc de 1959 sur la Défense révéla pour la première fois que la politique du Canada consistait à « fournir des forces à l'Organisation des Nations Unies pour aider celle-ci à parvenir à ses buts pacifiques », et pas plus tard que le 27 novembre 1975, le ministre de la Défense nationale, James Richardson, annonça à la Chambre des communes qu'à la suite de la révision de la politique de défense il avait été décidé que la structure des Forces armées canadiennes devait permettre « la mise en disponibilité de deux mille hommes à la fois en vue du maintien de la paix pour les Nations Unies ».

L'effectif des Forces canadiennes de la première FUNU s'est élevé jusqu'à mille cent soixante-douze.

b) Le Congo - L'ONUC

En juillet 1960, les Nations Unies décidèrent d'intervenir au Congo : le Conseil de sécurité venait d'apprendre que le gouvernement de ce pays (devenu, depuis, le Zaïre), indépendant depuis peu, se trouvait dans l'impossibilité de maintenir l'ordre sur le plan intérieur et d'étouffer, dans la province du Katanga, une menace de sécession appuyée par des merce-

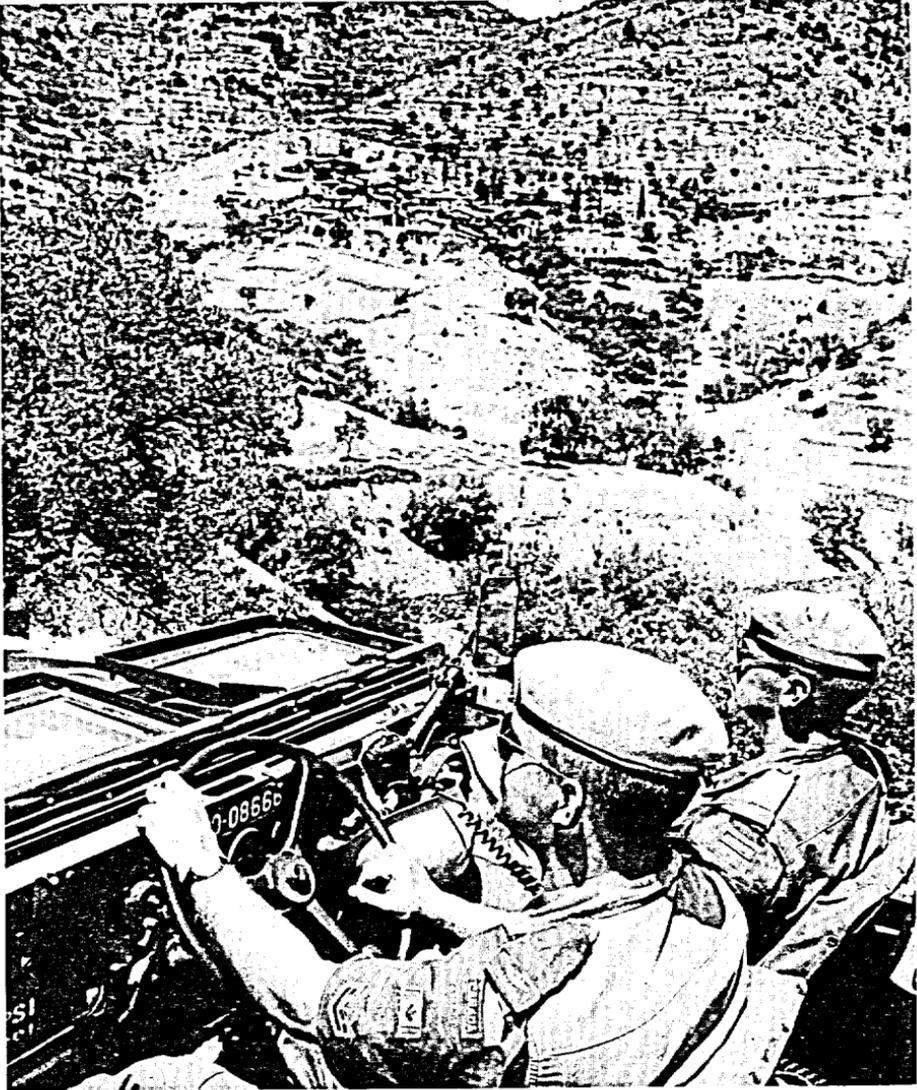
naires étrangers. Le Conseil autorisa le secrétaire général à faire le nécessaire pour fournir au gouvernement congolais l'aide militaire dont il pouvait avoir besoin jusqu'à ce que ses forces puissent prendre la relève et assurer la sécurité.

Comme on le verra ci-après (chapitre huit), cette décision d'aider le gouvernement d'un pays qui venait d'accéder à l'indépendance portait la marque du secrétaire général, Dag Hammarskjöld; elle souleva une vive controverse aux Nations Unies sur le rôle du secrétaire général et le financement des opérations de maintien de la paix. Le Canada accorda un appui sans réserve à M. Hammarskjöld à qui incombait la tâche difficile d'administrer l'opération du Congo. (C'est en accomplissant cette tâche qu'il trouva la mort, en 1961, dans un accident d'avion.) Le premier ministre John G. Diefenbaker définit ainsi la position du Canada à cet égard dans son intervention devant l'Assemblée générale, le 26 décembre 1960 : « Il faut laisser les nations d'Afrique forger leur propre destin; pour l'aide dont elles auront besoin, la source qui convient le mieux est constituée par les organismes des Nations Unies. » Il fit observer, d'autre part, que les événements du Congo démontraient, une fois de plus, « qu'il fallait que des forces militaires puissent être immédiatement mises à la disposition des Nations Unies en cas de besoin ».

Le Canada fournit à l'ONUC environ deux cent quatre-vingts spécialistes en transmissions et un petit contingent des forces aériennes.

L'opération du Congo a été, de beaucoup, la plus coûteuse et la plus difficile de toutes celles que les Nations Unies ont entreprises pour le maintien de la paix. La force envoyée au Congo a compté jusqu'à vingt mille hommes venus de dix-neuf pays, et, en tout, près de cent mille personnes en ont fait partie. Les frais engagés ont été estimés, au total, à plus de quatre cent millions de dollars. Le secrétaire général faisant le bilan de l'œuvre accomplie, devait déclarer dans un rapport sur le retrait de la force (juin 1964) :

« La présence de la Force des Nations Unies a été le facteur décisif du maintien de l'intégrité territoriale du pays; c'est à elle seule qu'est due la cessation des activités des merce-



Patrouilleurs canadiens de la Force des Nations Unies chargés du maintien de la paix à Chypre. (Photo : Forces armées canadiennes)

naires au Katanga; elle a aussi contribué grandement à prévenir la guerre civile généralisée au Congo. »

c) Chypre - L'UNFICYP

L'éternel conflit qui opposait les communautés grecque et turque de Chypre s'étant aggravé, il fallut envoyer une force des Nations Unies pour maintenir la paix. Invité à participer à l'opération, le Canada répondit avec prudence. Le premier ministre Lester B. Pearson expliqua, en effet à la Chambre des communes (19 février 1964) que le pays ne donnerait son accord qu'à certaines conditions. Il voulait notamment que la force envoyée à Chypre ait une composition équilibrée et un mandat satisfaisant, il voulait aussi de bonnes perspectives de solution politique dans des délais raisonnables, l'accord du gouvernement de Chypre sur les mesures proposées et l'association de la force avec les Nations Unies. Dans l'ensemble, ces conditions furent remplies grâce à l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité qui recommandait « la création, avec le consentement du gouvernement de Chypre, d'une Force des Nations Unies pour le maintien de la paix à Chypre ». La composition et l'effectif de cette force devaient être fixés par le secrétaire général, de concert avec le gouvernement directement concerné.

Pendant dix ans, la Force des Nations Unies à Chypre (UNFICYP) remplit pleinement sa mission principale - empêcher la reprise des combats - si bien qu'en 1974, on put ramener le contingent à deux mille huit cents hommes, contre six mille deux cents à l'origine. Puis, en juillet 1974, il y eut un revirement. La Garde nationale cyprite, d'obédience grecque, tenta un coup d'État contre le gouvernement de l'archevêque Makarios, à la suite de quoi la Turquie intervint militairement et occupa près de 40% de l'île. Ces événements modifièrent complètement la situation de la Force des Nations Unies : créée pour surveiller l'application d'un cessez-le-feu entre deux communautés, voilà qu'elle était mêlée au grave conflit qui éclatait entre l'armée turque et la Garde nationale cyprite. En outre, la ligne du cessez-le-feu était, pour ainsi dire, complètement changée, sauf dans la région de Nicosie. Par des résolutions adoptées en 1974, le

Conseil de sécurité et l'Assemblée générale recommandèrent des négociations intercommunales directes, avec la participation du secrétaire général. On voyait en ces négociations le meilleur moyen de rétablir la paix. Pourtant, il faut reconnaître qu'au début de 1976, on ne constatait guère de progrès dans le règlement du conflit.

Au début, le Canada avait fourni le bataillon réservé aux Nations Unies, ainsi qu'une escadrille de reconnaissance et des éléments d'appui logistique, soit, en tout, plus de onze cents hommes. Par la suite, le contingent de l'O.N.U. fut réduit un certain temps, puis renforcé après le débarquement turc. Quand la situation se stabilisa un peu, le Conseil de sécurité réduisit encore les effectifs de l'UNFICYP qui, à la fin de 1975, comptait environ trois mille personnes, dont cinq cent seize Canadiens.

d) Le Moyen-Orient – La deuxième FUNU et l'UNDOF

Le 6 octobre 1973, les hostilités reprirent une fois de plus au Moyen-Orient quand l'Égypte et la Syrie lancèrent une attaque simultanée contre les positions israéliennes dans les secteurs de Suez et du Golan. La guerre fit rage jusqu'au 22 octobre, date d'entrée en vigueur d'un cessez-le-feu éphémère, et lorsque les combats cessèrent pour la seconde fois (26 octobre), on constata que les super-puissances s'engageaient de plus en plus nettement dans le conflit. L'arrêt des hostilités résultait de l'adoption de la Résolution 340 par le Conseil de sécurité (25 octobre). Celle-ci prévoyait la création d'une Force d'urgence des Nations Unies pour le Moyen-Orient (FUNU II).

La nouvelle FUNU devait avoir un caractère défensif; s'interposant entre les belligérants, elle devait surveiller l'application du cessez-le-feu et le retour aux positions du 22 octobre. Pour remplir sa mission, elle devait avoir l'appui total du personnel de l'ONUST. Par ailleurs, ses contingents ne proviendraient pas des pays constituant les membres permanents du Conseil de sécurité mais de pays choisis de sorte que la représentation géographique soit équitable. C'était la première fois que le Conseil spécifiait ainsi le mode de sélection des pays participants.

Le Conseil invita le Canada à fournir des éléments logistiques à la force.



Un officier de l'équipe canadienne de soutien logistique aide un soldat du bataillon panaméen à régler un poste radio à haute fréquence (poste 802 de la Force d'urgence des Nations Unies stationnée dans le Sinäi). (Photo : Nations Unies - Y. Nagata)

Et notre pays accepta de s'engager pour une première période de six mois, avec possibilité de prolongation. Mitchell Sharp, à l'époque secrétaire d'État aux Affaires extérieures, informa la Chambre des communes qu'après cette période le Canada serait présent à condition que les parties au conflit entament des négociations. Voici un extrait de sa déclaration :

« L'histoire de la FUNU de 1956 à 1967 a également démontré que toutes les parties devaient reconnaître ce genre de force comme une nécessité temporaire afin d'éviter une reprise des combats pendant que les adversaires s'attaquent au problème fondamental qui les a incités à se battre. C'est précisément parce que les adversaires n'ont pu aboutir à un règlement pacifique de 1956 à 1966 que les Casques bleus ont dû se résigner à partir en sachant bien que la guerre reprendrait. C'est pour cela que j'ai fait remarquer . . . qu'il était très important que le cessez-le-feu mène rapidement à des négociations* . . . »

Stationnée entre les armées égyptienne et israélienne, la deuxième FUNU commença par surveiller le retour aux lignes du cessez-le-feu du 22 octobre 1973, puis supervisa les diverses phases du désengagement, aux termes d'un accord provisoire conclu par les deux pays le 18 janvier 1974. Pendant ce temps, l'ONUST surveillait le cessez-le-feu entre Israël et la Syrie sur les Hauteurs du Golan. En février 1974, ce secteur fut le théâtre de fréquentes fusillades qui, heureusement, ne dégénérent pas en conflit grave. À la suite d'autres négociations menées sous les auspices des Nations Unies, les belligérants signèrent un accord en vue du désengagement des armées syrienne et israélienne à la fin du mois de mai 1974. Cet accord prévoyait le stationnement entre les antagonistes d'une Force d'observation des Nations Unies pour le désengagement des troupes (UNDOF) chargée de voir à l'application du cessez-le-feu ainsi que de surveiller le secteur de désengagement et ceux où les armements devaient être limités. Le Canada accepta de fournir des hommes à l'UNDOF.

* *Débats de la Chambre des communes*, 1973, p. 7800 (le 14 novembre 1973).

Depuis le conflit d'octobre 1973, la paix du Moyen-Orient a souvent semblé ne tenir qu'à un fil et le règlement des problèmes en suspens ne semble pas encore pour demain. Mais – et c'est, en partie à la présence de la Force qu'on le doit – les négociations n'ont pas été rompues et, en septembre 1975, l'on aboutit à la conclusion d'un deuxième accord provisoire entre l'Égypte et Israël. Un autre point est encourageant : les deux pays ont en effet accepté que le mandat de la deuxième FUNU soit renouvelable tous les ans et non plus tous les six mois; bien plus, tous deux ont accepté, à l'avance, de le reconduire pour au moins deux ans, jusqu'au 24 octobre 1977.

À la fin de 1975, l'effectif de la FUNU était de près de quatre mille deux cents et celui de l'UNDOF, de près de mille deux cent trente, dont environ quatre-vingts observateurs de l'ONUST. Jusque-là, le Canada avait fourni quelque huit cent cinquante-quatre hommes à la FUNU II et cent cinquante-sept à l'UNDOF.

La résistance à l'agression – La Corée

À la différence des opérations de maintien de la paix examinées jusqu'ici, celle de Corée vit les contingents de divers États membres combattre sous l'égide des Nations Unies pour défendre un pays victime d'une agression. Bien qu'on ne puisse la ranger, à proprement parler, dans la catégorie des opérations de maintien de la paix, nous l'évoquerons ici parce qu'elle visait le maintien de la paix et de la sécurité, et parce qu'elle a amené l'Assemblée générale à prendre des initiatives assez importantes, fait qui allait se renouveler en d'autres occasions, notamment lors de la crise de Suez (1956), alors que la règle du veto réduisait le Conseil de sécurité à l'inaction.

Après la Seconde Guerre mondiale, la Corée qui avait été longtemps sous domination japonaise fut partagée en deux États indépendants : la République populaire démocratique de Corée, au Nord, dotée d'un gouvernement communiste soutenu par l'Union soviétique, et plus tard par la

République populaire de Chine, et la République de Corée, au Sud, dirigée par un gouvernement anti-communiste, soutenu par les États-Unis d'Amérique. En raison de la « guerre froide », aucun de ces deux États n'était membre de l'O.N.U. lorsque la Corée du Nord attaqua en juin 1950 son voisin du Sud. Pour la première fois, les Nations Unies se trouvaient devant un conflit militaire très grave où les parties et leurs principaux alliés étaient des antagonistes de la « guerre froide ». Au début, le Conseil de sécurité put agir rapidement. (L'Union soviétique, n'étant pas d'accord sur la forme de la représentation chinoise dans l'Organisation, boycottait les séances.) Très vite, il s'était rendu compte que la Corée du Nord ne tiendrait aucun compte d'un appel au cessez-le-feu et comme il ne pouvait résister à l'agression en ayant recours aux moyens d'action collective prévus au chapitre VII de la Charte (il n'existait pas de forces disponibles ou de système de commandement accepté), il décida de créer un commandement unifié sous l'autorité des États-Unis. Ceux-ci, outre qu'ils avaient des effectifs sur place, se déclaraient prêts à organiser une résistance collective et étaient en mesure de le faire. On demanda donc aux États membres de fournir des contingents pour constituer la Force des Nations Unies sous ce commandement.

En tant que membre de la Commission temporaire des Nations Unies pour la Corée (UNTCOK), le Canada n'avait pas approuvé la décision, prise en 1948, de procéder à des élections dans le Sud, lesquelles eurent pour résultat de confirmer l'existence de la Corée du Sud en tant qu'entité politique distincte; il fit cependant partie des « seize » qui vinrent à la défense du pays. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Lester B. Pearson, déclara à cette époque : « L'obligation qui nous incombe dans cette affaire résulte du fait que nous sommes membres des Nations Unies... elle nous confère le devoir et le privilège de faire ce que nous pouvons afin de préserver la paix ». Le Canada fournit donc au commandement des Nations Unies trois destroyers, puis une escadrille de transport aérien à long rayon d'action, et, enfin, une brigade de l'armée canadienne que le premier ministre Louis S. Saint-Laurent qualifia, en annonçant sa formation, de « spécialement entraînée et équipée en vue de l'accomplis-

sement des devoirs qui incombent au Canada aux termes de la Charte des Nations Unies ou du Pacte nord-atlantique ».

Avec le retour du représentant soviétique au Conseil de sécurité, le 1^{er} août 1950, on s'aperçut tout de suite que ce dernier ne pourrait plus assurer le contrôle politique de l'affaire de Corée. L'Assemblée générale s'y substitua donc, et le Canada aida à mettre au point la résolution qui créait la Commission des Nations Unies pour l'unification et le relèvement de la Corée. À la suite de l'intervention chinoise en Corée du Nord, un comité de trois membres (dont le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, Lester B. Pearson) fut créé pour déterminer les bases d'un accord satisfaisant de cessez-le-feu. Les efforts dans ce sens ayant échoué, le Canada vota avec regret, le 1^{er} février 1951, une résolution de l'Assemblée générale qui dénonçait l'agression de la République populaire de Chine.

Les recommandations de l'Assemblée groupées dans la résolution du 3 novembre 1950 intitulée officiellement « Union pour le maintien de la paix » émanaient des propositions faites par les États-Unis pour accroître les possibilités d'action de l'O.N.U. lorsque les grandes Puissances se trouvaient divisées et que, par conséquent, le Conseil de sécurité était réduit à l'impuissance. En vertu de cette résolution, l'Assemblée générale était habilitée à tenir des sessions extraordinaires pour examiner un cas de rupture de la paix si elle y était invitée par sept membres du Conseil de sécurité ou par une majorité des membres des Nations Unies; on demandait à chacun des États membres d'entretenir au sein de ses forces armées nationales des éléments prêts à servir les Nations Unies en cas de besoin; et l'on créait une Commission dite « des mesures collectives » chargée d'étudier « les méthodes que l'on pourrait utiliser pour maintenir et consolider la paix et la sécurité internationales ». Le Canada appuya ces propositions et, le 11 octobre, devant le Comité politique de l'Assemblée, il annonça qu'il avait déjà recruté une force spéciale et qu'il souhaitait que la grande majorité des membres des Nations Unies en fasse autant.

En Corée, les pourparlers d'armistice s'ouvrirent en juillet 1951, après la stabilisation du front le long d'une ligne correspondant à peu près au

38° parallèle. Ils durèrent près de deux ans, mais les forces canadiennes restèrent quatre ans de plus. Les Nations Unies ne purent réaliser la réunification pacifique de la Corée; la conférence politique réunie à cette fin à Genève (1954) échoua sur le problème de l'autorité dévolue aux Nations Unies en ce qui concernait la crise coréenne et le contrôle d'élections libres.

Environ vingt-sept mille militaires canadiens ont servi pendant la guerre de Corée, l'effectif maximal ayant été de sept mille à la fois. Il y a eu plus de mille six cents blessés (quatre cent vingt-quatre morts au champ d'honneur). Aujourd'hui, un officier canadien fait partie de la Commission militaire du commandement des Nations Unies pour l'armistice (UNCMAC) qui surveille la ligne de l'armistice.

Le financement du maintien de la paix

À l'exception de la Corée pour laquelle le système de financement de l'O.N.U. n'a pas joué, le coût de toutes les opérations de maintien de la paix autorisées par l'Organisation avant la crise de Suez (1956) était inscrit dans le budget ordinaire et a été défrayé par les quotes-parts régulières des États membres. Relativement modestes, ces activités ne comportaient l'envoi de personnel militaire que pour les missions d'observation. Avec la création de la première Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I), en 1956, aux termes de la résolution dite de l'« Union pour le maintien de la paix », s'est posée pour la première fois la question de l'acquittement de frais élevés entraînés par le maintien de la paix. Le gouvernement du Canada estimait qu'il serait téméraire que les Nations Unies utilisent des moyens aussi précaires que l'appel aux contributions volontaires. Il était tout à fait partisan d'impositions fixes qui feraient ressortir la responsabilité collective de tous les membres des Nations Unies dans ce domaine.

Ce point de vue l'a emporté mais ses adversaires ont été nombreux : si une majorité de cinquante et une nations a appuyé la résolution concer-

nant l'établissement de quotes-parts, tout le bloc soviétique a voté contre et il y a eu dix-neuf abstentions. L'Union soviétique a soutenu que le maintien de la paix était la stricte prérogative du Conseil de sécurité et que l'Assemblée générale agissait de manière illégale en créant la première FUNU et en imposant les membres pour son financement. Un certain nombre de pays latino-américains ont contesté le caractère obligatoire de quotes-parts qui iraient défrayer des dépenses non comprises dans le budget ordinaire. Certains États arabes ont fait valoir que le pays victime de l'agression devrait être exempté, d'autres gouvernements ont simplement allégué la pauvreté.

Afin de réunir autant de fonds que possible, les pays développés, dont le Canada, firent des contributions volontaires dont l'importance devait permettre de réduire environ de moitié les quotes-parts des pays en voie de développement. Ce geste n'eut cependant pas l'effet escompté, puisque l'intervention des Nations Unies au Congo (ONUC) en août 1960 entraîna des dépenses mensuelles de l'ordre de dix millions de dollars : désormais les charges au titre du maintien de la paix dépassaient le budget normal de l'Organisation, ce qui devait conduire les pays en voie de développement à demander de plus en plus d'allègements financiers. De plus, la France faisait chorus avec l'Union soviétique en s'opposant farouchement au principe des quotes-parts obligatoires et en refusant de payer. Pour financer l'Opération du Congo, l'Assemblée générale, sous la direction des États-Unis, de la Grande-Bretagne, du Canada et de plusieurs autres pays qui prônaient le principe de la responsabilité collective, a continué à adopter des résolutions dans ce sens et, mesure indispensable, a consenti de plus grandes réductions aux pays en voie de développement.

En 1961, la situation financière était si grave que l'Assemblée générale autorisa le secrétaire général à émettre des obligations des Nations Unies jusqu'à concurrence de deux cents millions de dollars. Le Canada en a souscrit pour six millions quatre cent mille dollars américains. L'Assemblée décida aussi de demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif : les frais de maintien de la paix étaient-ils ou non des « dépenses de l'Organisation » au sens de l'article 17 de la Charte et pouvaient-

ils, à ce titre, être répartis entre les membres? En juillet 1962, la Cour, prenant une décision par neuf voix contre cinq, répondit affirmativement à la question.

Certains gouvernements, notamment ceux des pays communistes, refusèrent de se rendre à l'avis de la Cour et continuèrent à ne pas payer leur quote-part. Le résultat fut que le 1^{er} janvier 1964 les pays communistes tombèrent sous le coup de l'article 19 de la Charte qui enlève le droit de vote à l'Assemblée générale aux États qui ont accumulé certains arriérés de contributions. Afin d'éviter un affrontement sur cet article, au cours de la brève dix-neuvième session, l'Assemblée approuva divers points essentiels sans mise aux voix et créa, en février 1965, un Comité spécial des opérations de maintien de la paix dont le Canada est membre. Elle accepta la recommandation de cet organisme portant que l'article 19 ne devait pas être appliqué aux arriérés dus au titre de la FUNU I et de l'ONUC et que l'on devrait faire appel à des contributions volontaires pour combler le déficit de l'O.N.U. Le Canada versa une contribution volontaire de quatre millions de dollars.

Le financement de l'UNFICYP s'est fait sans difficulté majeure parce que les quotes-parts n'étaient pas obligatoires. Il avait effectivement été convenu, dès le départ, que la force serait financée par des contributions provenant des gouvernements qui fourniraient les contingents et du gouvernement de Chypre, ainsi que par des contributions volontaires. Le Canada ne verse pas de fonds, mais s'acquitte des frais directs, considérables, qu'entraîne l'entretien de son contingent de Chypre. Depuis 1964, ces frais ont représenté environ vingt-cinq millions de dollars. Les contributions volontaires n'ayant pas suffi, le déficit du compte spécial de l'UNFICYP était, à la fin de 1975, de plus de quarante-quatre millions de dollars. Cette situation contraste fortement avec les modalités financières beaucoup plus satisfaisantes arrêtées pour FUNU.

Le financement de la seconde FUNU a été principalement prévu par la Résolution 3101 de l'Assemblée générale (le 18 décembre 1973) qui instituait des quotes-parts obligatoires et invitait les pays à faire des contributions volontaires. Celles-ci complètent les quotes-parts, attribuées selon

une formule imputant aux membres du Conseil de sécurité 63% du coût de la Force, à certains pays développés, 35%, et aux pays en voie de développement, 2%. L'Assemblée générale avait autorisé ce mode de financement après que le Conseil de sécurité eut approuvé un rapport du secrétaire général, daté du 27 octobre 1973, qui proposait de considérer les coûts de la Force comme des frais de l'Organisation devant être assumés par les membres, conformément aux dispositions de l'article 17, alinéa 2 de la Charte. Néanmoins, tenant compte des difficultés antérieures rencontrées dans ce domaine, l'Assemblée générale, dans sa résolution, ne se montra pas inflexible au sujet de l'attribution des charges qu'elle décrivit comme « un arrangement spécial et sans préjudice de la position de principe que des États membres pourront prendre lors de l'examen éventuel . . . d'arrangements relatifs au financement des opérations de maintien de la paix ». La République populaire de Chine (qui s'était abstenue lors de la résolution du Conseil de sécurité créant la Force), l'Albanie, la Libye et la Syrie refusèrent de payer leurs parts. Les mesures financières permanentes concernant la Force restent cependant étroitement liées au principe de la solidarité financière, ce qui n'a pas donné lieu à de graves frictions.

Le mode de financement de l'UNDOF, prévu par la Résolution 3101 de l'Assemblée, devait marquer un réel progrès. C'était en effet la première fois que le recours à la répartition collective pour financer le maintien de la paix ne provoquait pas de profonde scission dans l'Organisation.

Les modalités adoptées par l'O.N.U. pour le remboursement des frais encourus par les pays qui fournissent un contingent à l'actuelle Force d'urgence des Nations Unies constituent aussi un progrès notable par rapport aux opérations précédentes de maintien de la paix. Pour la première FUNU et pour l'ONUC, on avait remboursé aux pays en cause les dépenses « supplémentaires » et « extraordinaires » excédant celles qu'ils auraient engagées si les troupes étaient restées sur leur base d'attache nationale, et cette formule a donné des résultats inégaux. Or, le Canada a maintenant réussi à faire accepter le principe d'un traitement égal de tous les pays fournisseurs de contingents, sur le plan financier. De concert avec les pays participant à la seconde FUNU, le Secrétariat a, pour la première fois, mis

au point des mesures uniformisées pour le paiement mensuel de six cent cinquante dollars aux spécialistes, et de cinq cents dollars au reste du personnel. Il négocie actuellement avec les divers pays intéressés le paiement d'autres frais comme, par exemple, la dépréciation du matériel prêté. La situation financière, satisfaisante dans l'ensemble, de la seconde FUNU permet aux Nations Unies de rembourser assez rapidement les montants convenus.

L'organisation préalable du maintien de la paix

L'une des caractéristiques constantes de la politique canadienne relative au maintien de la paix dans le cadre des Nations Unies est le souci de voir les gouvernements participants aussi bien que le Secrétariat s'organiser en vue des interventions à venir. En 1956, lors de la constitution de la première FUNU au moment de l'affaire de Suez, le Canada, comme nous l'avons vu, avait réservé un bataillon en prévision d'une éventuelle opération collective. Il fut imité, en cela, par d'autres pays, en particulier les pays scandinaves. Pourtant, en général, la préparation a été insuffisante. Afin de remédier à cette situation, le Canada prit, en 1964, l'initiative de convoquer une conférence chargée d'examiner les aspects militaires pratiques du maintien de la paix.

S'adressant à l'Assemblée générale en septembre 1963, le premier ministre Pearson proposa que « les gouvernements intéressés étudient les problèmes et les techniques des opérations de maintien de la paix » qui pourraient « permettre ultérieurement une mise en commun des ressources disponibles et la création, d'une manière coordonnée, de forces collectives entraînées et équipées pour le service des Nations Unies ». Le Canada invita ensuite vingt-sept gouvernements de pays ayant participé à différentes opérations dans le passé et ayant manifesté l'intention de prendre part, à l'avenir, à d'autres opérations de ce genre, à envoyer des experts militaires à Ottawa. On y discuterait de divers aspects techniques du maintien de la paix : commandement et contrôle, logistique, statut des forces

des Nations Unies, etc. Il ne devait y avoir ni discussions politiques ni conclusions officielles. Il s'agissait simplement d'anciens participants qui viendraient évaluer, à titre privé, leur expérience commune. La réunion ne devait pas se faire sous les auspices des Nations Unies, mais le secrétaire général, tenu au courant des préparatifs, envoya son conseiller militaire à titre d'observateur. Vingt-trois pays furent représentés.

Les séances eurent lieu à huis clos et les participants ne publièrent aucun communiqué à l'issue de la conférence. Cette première tentative visant à introduire un élément d'organisation et de préparation dans le maintien de la paix permit aux délégués de mettre en commun de nombreux renseignements utiles, de nouer ou de reprendre des contacts au niveau du personnel et d'améliorer leur compréhension mutuelle des différents problèmes qui s'étaient posés à leurs pays.

Comme on l'a mentionné à propos du financement, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix, généralement connu en tant que Comité des 33, a été créé en 1965 au moment où l'Assemblée générale ne put se résoudre à appliquer l'article 19 de la Charte aux pays du bloc de l'Europe de l'Est et à la France qui se refusaient à verser leurs contributions. Il fut chargé d'« effectuer une étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, y compris des moyens de surmonter les difficultés financières de l'Organisation ». Après avoir proposé une solution au problème de l'heure, le Comité ne fut pas dissous, mais dix ans d'efforts ne lui ont pas permis d'établir des directives acceptables dans le domaine du maintien de la paix. Cet échec reflète la divergence de points de vue des deux blocs sur cette question. L'un, mené par les États-Unis, a cherché à mettre sur pied des règlements donnant au secrétaire général un vaste pouvoir pour le recrutement de la force, la nomination d'un commandant et la direction de l'opération. L'autre, en revanche, sous la coupe de l'Union soviétique, veut avant tout sauvegarder le pouvoir du Conseil de sécurité et insiste pour que les principales attributions en matière de maintien de la paix soient confiées à ce dernier. Le Canada a joué un rôle actif dans le comité, car ce domaine l'a toujours intéressé.

Malgré l'impasse dans laquelle se trouve le Comité, la nécessité de prendre chaque jour des décisions sur le terrain a permis d'élaborer des lignes directrices pour les opérations de maintien de la paix. Les pays qui fournissent des contingents se réunissent fréquemment en séances non officielles où ils règlent les difficultés qui peuvent surgir; ils ont joué un grand rôle dans la mise au point des modalités d'action qui contribuent au bon fonctionnement des forces de maintien de la paix. De plus, la création de la dernière Force d'urgence des Nations Unies a permis, pour l'instant, de résoudre empiriquement certains problèmes que le Comité n'avait pu trancher. La résolution du Conseil de sécurité qui autorisait la création de la force charge le secrétaire général de nommer le commandant, de recruter les contingents, de préparer un manuel opérationnel avec l'accord du Conseil et d'assurer la direction sur le terrain. Le secrétaire général agit cependant « sous l'autorité du Conseil » et doit le saisir des décisions qui « peuvent affecter le bon fonctionnement de la force ». On l'a déjà vu, celle-ci est financée par des contributions volontaires. Il se pourrait que cela crée un précédent utile pour d'autres opérations de maintien de la paix.

La valeur du mécanisme de maintien de la paix

Les opérations de maintien de la paix par la communauté internationale sont l'un des rares moyens que celle-ci ait trouvés jusqu'ici pour prévenir ou, du moins, atténuer les conflits internationaux. Mais, paradoxalement, les tensions et les conflits internationaux qui rendent ces opérations si nécessaires peuvent aussi en limiter l'utilité. Si, théoriquement, le maintien de la paix devrait permettre de résoudre un conflit, cela n'a pas toujours été le cas. La présence d'une force chargée de maintenir la paix risque même, hélas, d'inciter les antagonistes à retarder toute tentative de solution des problèmes latents, et donc de nuire à l'objectif recherché. Et les efforts déployés ont trop souvent été freinés du fait que les Nations Unies étaient divisées tant sur les questions relatives à la nature et à l'envergure des

opérations que sur la question de savoir quel organisme était habilité à les autoriser. Les déficits financiers chroniques, les droits des pays hôtes, y compris celui de renvoyer la force de maintien de la paix, et le retrait, relativement fréquent, de personnel de la part des pays participants étaient autant d'obstacles à l'atteinte des fins poursuivies. Après le renvoi par l'Égypte de la première FUNU, après les difficultés et les controverses liées à l'ONUC et la résurgence du conflit à Chypre, malgré la présence de l'UNFICYP, les opérations de maintien de la paix ont semblé perdre l'appui des nations; mais, plus récemment, le rôle crucial joué par la seconde FUNU et l'UNDOF pour stabiliser la situation au Moyen-Orient en a bien montré l'intérêt en prouvant une fois de plus que le mécanisme mérite le soutien de la communauté internationale.

Le Canada connaît aussi bien les aspects positifs que les limites du maintien de la paix. Non seulement il s'est associé aux efforts des Nations Unies depuis une génération (voir appendice deux), mais il a participé à des opérations semblables en dehors de l'Organisation, en particulier au Vietnam. La grande expérience qu'il a acquise lui a permis de fixer un certain nombre de critères décisifs avant d'accepter de jouer un rôle dans le maintien de la paix. Ces critères ont été énoncés en 1972 par M. Mitchell Sharp, alors qu'il était secrétaire d'État aux Affaires extérieures:

- 1) Il faut que la menace contre la paix et la sécurité internationales rende la création d'une force de maintien de la paix indispensable.
- 2) La tentative de maintien de la paix doit être liée à un accord de règlement politique, ou du moins, à des perspectives raisonnables de règlement négocié.
- 3) La force de maintien de la paix doit relever d'une autorité politique, de préférence les Nations Unies.
- 4) L'autorité responsable doit recevoir des rapports et posséder suffisamment de pouvoirs pour surveiller le mandat de la force.
- 5) Les parties au conflit doivent accepter la force de maintien de la paix.

- 6) La participation du Canada à la force doit être acceptable pour toutes les parties concernées.
- 7) La force doit avoir un mandat très précis avec des dispositions lui assurant la liberté de mouvement.
- 8) Des modalités équitables reconnues doivent être prévues pour le financement de l'opération.

Le maintien de la paix est devenu un élément permanent de la politique internationale et il le restera; c'est aussi un aspect important de la participation du Canada aux travaux des Nations Unies. L'opération actuellement en cours au Moyen-Orient en est la preuve patente, le maintien de la paix peut aller au-delà de la préservation du statu quo en contribuant à créer un climat plus favorable à la réussite des efforts de régularisation de la situation. On peut raisonnablement espérer que les opérations de maintien de la paix ont créé un mécanisme qui continuera à évoluer et à faciliter considérablement l'établissement de la paix dans le monde. Et pourtant, ce mécanisme restera imparfait et souvent sans orientation si on l'applique sans mettre suffisamment l'accent sur l'instauration d'une paix durable.

Il ne faut pas oublier que la Charte n'autorise pas les Nations Unies à imposer le règlement d'un litige international où à le faire appliquer. Par ailleurs si une opération de maintien de la paix ne mène pas directement au règlement politique, elle peut néanmoins éloigner le danger d'un affrontement armé susceptible d'avoir des conséquences tragiques pour les pays concernés et de dégénérer en une guerre générale. D'autre part, elle peut contribuer à ce que toute possibilité de règlement pacifique ne soit anéantie.

Conclusion

Comme l'étude qui précède l'a montré, le Canada a toujours été au premier rang lorsque les Nations Unies se sont efforcées de maintenir la paix. Il ne prétend pas avoir été prédestiné pour jouer ce rôle bien que, dans l'ensemble, il ait pu aider lorsque c'était nécessaire. Il ne prétend pas être plus zélé que les autres pays dans son désir d'empêcher la guerre. Mais

lorsqu'il s'est avéré que le système de sécurité prévu par la Charte faisait défaut, le Canada était désireux et en mesure de mettre en pratique la théorie des contributions proportionnelles qu'il prônait depuis le début. Si l'on ne pouvait pas compter sur les grandes Puissances pour maintenir la paix, alors il était normal qu'une moyenne Puissance possédant le potentiel militaire voulu et ne connaissant pas de handicap politique majeur y participât activement.

Prêt à participer, le Canada a aussi toujours estimé que les mesures prises par l'O.N.U. pour maintenir la paix étaient dans l'intérêt de tous les membres et que, par conséquent, tous devaient prendre leur part du fardeau; autrement dit, pour lui, la responsabilité collective n'était pas un vain mot. Malheureusement, dans les faits, celle-ci n'a pas été partagée équitablement, certains membres ayant assumé plus que leur part des frais engagés, tandis que d'autres n'acquittaient même pas celle qui leur revenait.

Il y a loin de l'idéal de sécurité collective à la réalité quotidienne des Nations Unies. Le Canada continue cependant à penser que, si l'on ne peut espérer la réalisation parfaite de cet idéal, les Nations Unies n'en doivent pas moins continuer, malgré le désaccord des grandes Puissances, à s'« unir pour le maintien de la paix », lorsque les circonstances l'exigent.

Le désarmement et le contrôle des armements

Afin de favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum de ressources humaines et économiques du monde, le Conseil de sécurité est chargé, avec l'assistance du Comité d'état-major prévu à l'article 47, d'élaborer des plans qui seront soumis aux membres de l'Organisation en vue d'établir un système de réglementation des armements.

(Article 26 de la Charte)

La Charte ne mentionne pas le désarmement; seul l'article 26 fait référence à la « réglementation des armements ». Reconnaisant le principe selon lequel la « réglementation des armements » pourrait faciliter la paix et la sécurité, cet article affirme qu'il serait souhaitable de « ne détourner vers les armements que le minimum de ressources humaines et économiques du monde ». Le fait qu'il soit resté lettre morte, n'a pas empêché les Nations Unies et les organismes qui en dépendent de se consacrer sans relâche à la recherche d'une entente sur ces deux points.

Le désarmement général est depuis longtemps un des objectifs des Nations Unies: celles-ci cherchent non seulement à décourager l'emploi de la force dans les relations internationales et, par là, à réduire les risques de guerre, mais aussi à dégager des ressources pour le développement économique et social, c'est-à-dire, pour l'amélioration des conditions de vie des hommes dans le monde entier. L'Organisation a multiplié ses efforts pour limiter ou éliminer les armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive, pour prévenir la dissémination des armes nucléaires dans de nouveaux pays ou dans de nouveaux milieux, et pour réduire l'importance des armes classiques. Ses résultats n'ont pas été négligeables, mais il est clair que la volonté politique indispensable à un désarmement généralisé et complet n'existe pas encore. Pourtant, certaines mesures de désarmement ont assaini le climat politique international, ou ont elles-mêmes découlé de cette amélioration, et l'on est en droit de penser que sans l'existence des Nations Unies, la situation aurait pu être pire.

Dès ses débuts, l'Assemblée générale a été le principal lieu de discussion des exigences premières en matière de désarmement international, mais pour ce qui est des négociations, si, tout d'abord, elles se faisaient également dans le cadre d'organes des Nations Unies, elles se sont déroulées ailleurs dans les années soixante. Au début des années soixante-dix, l'Organisation ne jouait plus qu'un rôle d'observateur étranger aux grandes négociations sur le contrôle des armements et le désarmement entre l'Est et l'Ouest. Les interlocuteurs cherchèrent d'abord à s'entendre sur des plans de désarmement trop vastes et inapplicables, puis sur des mesures très limitées et plus réalisables, mais qui ne touchaient pas les importants arsenaux militaires existants et enfin, ils se concentrèrent sur les points vitaux de la sécurité des États-Unis, de l'Union soviétique et de leurs alliés respectifs.

Bien que ne faisant pas partie des puissances nucléaires, le Canada s'est distingué par son zèle lorsqu'il s'agissait de lancer de nouvelles propositions et de répondre de façon constructive à celles de ses interlocuteurs. Il a été membre de tous les comités de désarmement des Nations Unies, y compris de ceux qui étaient, en principe, réservés aux grandes Puissances.

Son association avec les États-Unis et la Grande-Bretagne au moment du développement de l'énergie atomique durant la guerre devait l'amener à jouer ce rôle. Il aurait pu fabriquer des armes atomiques, mais son gouvernement a très vite opté pour la politique contraire, et n'est jamais revenu sur ce principe depuis. Le Canada a préféré se spécialiser dans l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, ce qui lui a donné de l'autorité dans les débats internationaux sur le contrôle de l'utilisation de cette source d'énergie. D'autre part, l'intérêt qu'il porte à la sécurité et à la défense de l'Amérique du Nord et de l'Europe de l'Ouest lui a fait ardemment rechercher des mesures de désarmement propres à réduire la tension Est-Ouest et les risques de guerre. Par ailleurs, son association avec le Commonwealth, les pays d'Afrique francophone, l'Asie et les Antilles, permit au Canada de prendre conscience des problèmes de sécurité des pays en voie de développement et des pays non alignés.

Premiers efforts de désarmement aux Nations Unies

Devant l'inquiétude avec laquelle la communauté internationale voyait se développer les armes nucléaires, l'O.N.U., sur la recommandation commune des premiers ministres du Canada et de Grande-Bretagne, et du président des États-Unis, créa en 1946 la Commission de l'énergie atomique composée de membres du Conseil de sécurité et de représentants du Canada. L'une des premières questions que cette commission étudia fut le plan Baruch, qui proposait qu'au nom de toutes les nations, elle gère toutes les matières fissiles depuis le moment de leur extraction. La Commission préconisait aussi l'abandon des armes nucléaires après l'instauration d'un système de contrôle international des installations nucléaires. Refusé par l'Union soviétique, ce plan n'eut jamais de suite.

La plupart des pays occidentaux estimaient qu'il ne pouvait y avoir de désarmement effectif tant qu'on n'aurait pas réglé les grands problèmes politiques et qu'on n'aurait pas trouvé un système valable de vérification (prévoyant, au besoin, des inspections sur les lieux) pour sauvegarder

la sécurité des nations. Selon les Soviétiques, au contraire, c'était la réduction immédiate des armements et des effectifs qui devait créer ce climat de sécurité et de confiance internationales, et il ne pouvait y avoir de système de contrôle et d'inspection que sous l'autorité du Conseil de sécurité (où toutes les propositions sont soumises à la règle du veto).

C'est en 1947 que l'on créa la Commission des armements classiques en vue d'organiser des négociations sur la réduction de ce type d'armement. Le Canada, qui en a été membre en 1948 et en 1949, a pris une part active à l'élaboration de plans prévoyant l'échange et la vérification de renseignements dans ce domaine. Cependant, on s'aperçut très vite que les divergences opposant l'Est et l'Ouest à propos des armements nucléaires réapparaissaient lorsqu'il était question d'armements classiques, et les négociations s'enlisèrent. Après 1949, ni la Commission de l'énergie atomique ni la Commission des armements classiques ne se réunirent et en 1952, toutes deux furent dissoutes par l'Assemblée générale.

Dans les années cinquante, plusieurs propositions et contre-propositions furent présentées au sein de divers organismes qui, tour à tour, cherchèrent un terrain d'entente. En 1952, l'échec de la Commission de l'énergie atomique et de celle des armements classiques poussa l'Assemblée générale à confier toutes les responsabilités concernant tous les types d'armements, nucléaires ou classiques, à une seule et unique Commission du désarmement composée de tous les membres du Conseil de sécurité et de représentants canadiens. Il n'y eut aucun progrès durant la guerre de Corée, et, par la suite, le désaccord sur les modalités de contrôle et la priorité à accorder aux mesures proposées continua à paralyser la nouvelle Commission.

Pour tenter de sortir de l'impasse, on créa le sous-comité de la Commission du désarmement, qui regroupait les quatre grandes Puissances et le Canada, mais il échoua lui aussi. Le Canada soumit alors à l'Assemblée une résolution reconnaissant que la course aux nouveaux armements rendait encore plus urgente la nécessité de résoudre le problème; il concluait en invitant les autres pays à faire un effort supplémentaire pour s'entendre sur des propositions complètes et homogènes. Coparrainée par les autres membres du sous-comité, la motion fut adoptée à l'unanimité.

En 1957, le Canada, s'efforçant, avec l'aide des autres puissances occidentales, d'éliminer le risque d'une attaque par surprise, proposa d'autoriser l'inspection aérienne de son territoire dans des conditions de réciprocité.

D'autres États voulant être représentés, d'après discussions sur la composition de la Commission du désarmement et de son sous-comité marquèrent les années suivantes si bien qu'en 1958, il fut enfin décidé que tous les membres des Nations Unies feraient partie de la Commission. En 1959, les quatre Grands créèrent un Comité des dix puissances sur le désarmement au sein duquel les membres de l'OTAN et ceux du Pacte de Varsovie jouiraient d'une représentation paritaire. Le Canada était membre de ce comité où, en pratique, se déroulèrent désormais tous les débats sur le désarmement. Le Comité des Dix n'était pas officiellement rattaché à l'O.N.U., néanmoins la Commission de désarmement le reconnut et lui confia parfois des études et des rapports sur certaines questions. Il ne tarda pourtant pas à tourner court à la suite du départ des délégués des pays socialistes à un moment particulièrement tendu de la « guerre froide ». Et lorsque les États-Unis et l'Union soviétique acceptèrent de reprendre les négociations à la fin de 1961, ce fut dans le cadre d'un nouveau comité : le Comité des dix-huit Puissances sur le désarmement, composé des dix pays déjà cités, dont le Canada, et de huit pays non alignés. La Conférence du Comité du désarmement (C.C.D.) qui se réunit encore régulièrement à Genève devait succéder à ce dernier.

Le désarmement général

En 1959, l'Assemblée générale des Nations Unies se fixa comme premier objectif le désarmement général et complet. L'Union soviétique proposa alors un programme en trois étapes destiné à éliminer en quatre ans les effectifs militaires et les armements excédant un minimum nécessaire à la sécurité internationale; elle présenta ensuite au Comité des dix un projet de traité prévoyant des plans de désarmement progressif. L'adhésion des divers pays à ce traité devait suivre un calendrier très strict. Ce projet reçut

un accueil mitigé de la part des autres grandes Puissances. À leur tour, les États-Unis proposèrent leur programme de désarmement général et complet sous contrôle international effectif. Hormis ces propositions, les travaux du Comité n'avaient à peu près pas progressé lorsqu'il cessa ses activités, en 1960. L'ambiance s'étant améliorée, à la fin de 1961 l'Assemblée générale adopta alors une résolution coparrainée par les États-Unis et l'Union soviétique. Celle-ci sanctionnait un certain nombre de principes sur lesquels ces deux pays s'étaient entendus et qui devaient constituer le mandat du Comité des Dix-Huit pour les négociations sur le désarmement général. Avant sa première séance, le Comité reçut deux documents capitaux : un projet de traité provenant des soviétiques et les « Grandes lignes des dispositions fondamentales d'un traité sur un désarmement général et complet dans un monde pacifique », présentées par les États-Unis. Il poursuivit ses travaux jusqu'au milieu des années soixante, mais, en dépit de l'envergure du programme, ses membres ne tombèrent jamais d'accord sur quelque point que ce soit.

Les premiers efforts de désarmement entrepris dans le cadre des Nations Unies et les propositions de désarmement général du début des années soixante étaient teintés à la fois d'idéalisme et de sentiments propagandistes issus de la « guerre froide ». L'idéal d'un monde désarmé auquel les nations tenaient beaucoup était né, tout naturellement, de l'horreur qu'avaient inspirée les atrocités des deux guerres mondiales et, en cette période de tension extrême entre l'Est et l'Ouest, de la crainte d'une autre guerre. Par contre, dans l'ensemble, la « guerre froide » suscitait des propositions dictées davantage par la rivalité politique que par le réalisme. « Le désarmement général et complet » figure en permanence à l'ordre du jour des Assemblées générales et reste l'un des objectifs officiels des Nations Unies. Cependant, les États-Unis, l'Union soviétique et leurs alliés respectifs reconnaissent de plus en plus qu'on n'y arrivera que très progressivement à la condition d'avoir, au préalable, d'une part changé radicalement le système international — en créant, tout d'abord, une vraie détente dans les relations entre les deux blocs et en réglant les principaux conflits régionaux — et d'autre part, adopté progressivement des mesures

de limitation et de contrôle des armements susceptibles d'instaurer un climat de confiance réciproque.

Les solutions partielles

Les obstacles rencontrés lors des tentatives de désarmement général et la détente des relations Est-Ouest après la crise de Cuba en 1962 changèrent le cours des négociations du Comité des dix-huit et de l'Assemblée générale. Désormais, les négociateurs cherchèrent à s'entendre sur des mesures collatérales ou partielles moins ambitieuses, plus faciles à réaliser et susceptibles d'améliorer rapidement le climat politique international. Depuis 1963, les Nations Unies ont encouragé et sanctionné plusieurs traités de portée limitée qui, à l'exception d'un seul, n'ont pas entraîné la destruction des armements existants, mais ont mis un frein au développement et à la dissémination des armes de destruction massive. Le Canada a maintes fois demandé que les négociations se poursuivent dans les domaines où les chances de progrès étaient les meilleures; il a joué un rôle de premier plan dans la conclusion de ces traités, et, souvent, dans la formulation de leurs clauses.

Traité d'interdiction des essais nucléaires

Vers 1955, la communauté internationale avait, avec inquiétude, pris conscience des dangers possibles des retombées radioactives résultant des explosions nucléaires dans l'atmosphère ainsi que du rôle de ces essais dans l'accélération de la course à l'armement nucléaire. En 1958, l'Union soviétique, les États-Unis et la Grande-Bretagne engagèrent des pourparlers sur l'interdiction des essais. Les puissances nucléaires acceptèrent unilatéralement de suspendre leurs essais, mais les conversations piétinèrent pendant cinq ans. Dès le début, en effet, des divergences fondamentales apparurent à propos de la possibilité d'exercer les contrôles imposés par



L'honorable Howard Green, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, s'adresse à l'Assemblée générale, le 25 septembre 1962.

l'interdiction des essais sans recourir à des inspections sur place. L'Union soviétique, contrairement aux Puissances occidentales, estimait qu'il suffisait de trouver des moyens extérieurs de vérification.

À sa première séance, en mars 1962, le Comité des Dix-Huit s'attaqua au problème. Les puissances occidentales proposèrent deux textes de traité différents qu'elles firent circuler parmi les membres. L'un prévoyait une interdiction totale des essais avec inspection sur place; l'autre, une interdiction partielle n'autorisant plus que les essais souterrains et ne donnant pas lieu à des vérifications. Les négociations sur l'interdiction totale se poursuivirent entre les Dix-Huit, mais elles échouèrent quand on en vint à l'examen des moyens de vérification. Ce fut l'impasse. Pendant ce temps, les trois puissances qui avaient entamé les pourparlers décidèrent de tenir à Moscou des consultations distinctes (1963) au cours desquelles elles parvinrent à un accord sur les termes d'un traité d'interdiction partielle prohibant les essais nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et dans l'eau. Le Canada, favorable à cette solution en laquelle il voyait une première étape, ratifia le traité trois jours après sa signature à Moscou. Ce dernier entra en vigueur en octobre 1963, mais la France refusa d'y adhérer (elle annonça la fin de ses essais dans l'atmosphère en 1974) tout comme la République populaire de Chine qui, en 1976, ne s'est pas encore engagée à mettre un terme aux essais dans l'atmosphère. Cet instrument n'en a pas moins reflété l'amélioration survenue dans les relations Est-Ouest après la crise cubaine et fait cesser les essais atmosphériques de forte puissance des États-Unis et de l'Union soviétique.

À la fin des années soixante, le Canada a cherché de plus en plus activement comment parvenir à une interdiction totale des essais. En 1969 et 1970, pour tenter de trouver une issue au problème de la vérification des expériences souterraines, il présenta à l'Assemblée générale des projets de résolution invitant les États à appuyer et à faciliter le développement des techniques sismologiques de détection des essais souterrains. Au fur et à mesure que le public s'inquiétait, le Canada renforçait sa position à l'Assemblée et, en 1971 et 1972, il présenta des résolutions visant à encourager les États-Unis et l'Union soviétique à négocier un traité mettant fin

aux essais souterrains. L'année suivante, l'inquiétude au sujet des explosions atmosphériques s'étant accentuée, le Canada présenta conjointement avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande une résolution demandant la négociation d'une interdiction totale des essais et la cessation immédiate de tous les essais atmosphériques.

En 1974, les États-Unis et l'Union soviétique décidèrent, d'un commun accord, de chercher à conclure un traité en vue de limiter les essais souterrains, et en 1975, aucune puissance nucléaire ne se livra à des essais dans l'atmosphère. L'arrêt complet de tous les essais dans tous les milieux environnementaux demeure toujours l'un des objectifs essentiels du Canada, qui voit là un bon moyen de limiter la course aux armements nucléaires et surtout, d'arrêter la poursuite des essais par un plus grand nombre de pays.

De concert avec le Japon et la Suède, le Canada a poursuivi ses recherches pour détecter, localiser et étudier les explosions nucléaires souterraines en leur appliquant des techniques sismologiques. En avril 1975, il organisa sur ce sujet une conférence scientifique à caractère non officiel et dont les résultats, exposés dans un document de travail, furent communiqués à la Conférence du Comité du désarmement (Genève) où les négociations en vue d'une interdiction totale des essais se poursuivent.

Traité sur l'utilisation pacifique de l'espace

Il y a aussi eu des progrès sur la restriction de l'utilisation non pacifique de l'espace. En 1959, les Nations Unies créèrent un Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique. Au début de l'année suivante, avec d'autres pays, le Canada insista pour appliquer le droit international à l'espace et, en 1962, il soumit au Comité des Dix-Huit un projet de déclaration visant à utiliser l'espace à des fins exclusivement pacifiques. En 1966, le Comité put s'entendre sur un projet de traité de l'espace qui interdisait de placer sur orbite des armes de destruction massive. L'Assemblée générale approuva par acclamation ce traité qui prit effet en octobre 1967, et dont le Canada est signataire.

Traité de dénucléarisation des fonds marins

En 1970, l'Assemblée générale étudia et recommanda à tous les États un projet de traité de dénucléarisation des fonds marins visant à interdire le dépôt ou le stockage d'armes nucléaires ou de destruction massive sur le fond des mers et des océans. Ce traité est entré en vigueur en mai 1972. Le Canada, qui avait activement participé à sa négociation, le signa et le ratifia immédiatement.

Armes chimiques et bactériologiques (biologiques)

Le Protocole de Genève de 1925, ratifié par le Canada, interdit l'utilisation des armes chimiques et biologiques, mais à la fin des années soixante, l'Assemblée générale insista pour que l'on renforce ce protocole en négociant des conventions qui auraient pour objet de prohiber la possession d'agents chimiques ou biologiques destinés à la guerre. Les négociations de la C.C.D. aboutirent à la préparation d'une convention, ouverte à la signature en 1972, qui interdisait la mise au point, la fabrication et le stockage d'armes bactériologiques (biologiques) et toxiques et prévoyait la destruction de celles qui existaient. Le Canada signa et ratifia cet instrument en 1975, peu après son entrée en vigueur.

La C.C.D. continue à étudier l'interdiction des armes chimiques. Le Canada a présenté plusieurs documents de travail sur cette question et n'a cessé d'appuyer les résolutions de l'Assemblée générale en faveur d'une entente rapide sur des moyens efficaces d'interdire la mise au point, la fabrication et le stockage de toutes les armes chimiques et en faveur de la destruction des stocks existants.

Autres propositions de contrôle des armements

En 1976, les Nations Unies voudraient faire instaurer plusieurs autres mesures de contrôle. Elles proposent, entre autres, que l'on interdise l'utili-

sation des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou à d'autres fins hostiles, ainsi que le développement et la fabrication de nouveaux types d'armes ou systèmes de destruction massive. Les deux propositions sont actuellement étudiées par la C.D.D.

Le Canada a participé activement à la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés ainsi qu'aux conférences d'experts gouvernementaux réunis sous les auspices du Comité international de la Croix-Rouge pour étudier la possibilité d'interdire ou de restreindre l'utilisation de certaines catégories d'armes classiques; il a d'ailleurs appuyé les résolutions de l'Assemblée générale qui demandaient la poursuite de ces travaux.

Non-prolifération des armes nucléaires

Vers le milieu des années soixante, l'entrée de la France et de la Chine dans le club nucléaire accrut l'inquiétude des Nations Unies face à la prolifération des armes nucléaires. En 1966, l'Assemblée demanda au Comité des Dix-Huit de faire son possible pour aboutir à un traité international destiné à prévenir la dissémination des armes nucléaires dans de nouveaux pays. C'est ainsi que l'on prépara, en 1968, le Traité de non-prolifération des armes nucléaires (T.N.P.) qui est aujourd'hui le principal instrument international en matière de non-prolifération et qui constitue, peut-être, le plus important des accords de désarmement conclus sous l'égide des Nations Unies. Le Canada ne possède pas d'armes nucléaires, mais très avancé en technologie nucléaire, il a pris une part active aux négociations préliminaires. En juin 1968, l'Assemblée générale avait recommandé un projet de traité à toutes les nations. Les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Union soviétique et plus de cinquante pays non nucléaires, dont le Canada, le ratifièrent. Entré en vigueur en 1970, le T.N.P. a aujourd'hui recueilli l'adhésion d'une centaine d'États.

Les États dotés d'armes nucléaires et signataires du T.N.P. ont accepté de ne transmettre des armes ou d'autres systèmes nucléaires explosifs à

aucun autre pays. Les États ne possédant pas d'armes nucléaires se sont engagés à ne pas se procurer ces armes et dispositifs et à accepter un mécanisme d'inspection qui, appliqué à toutes leurs installations nucléaires, permettrait de s'assurer que le matériel nucléaire ne sert pas à fabriquer des armes ou autres systèmes nucléaires explosifs. Bien qu'il ne concerne pas les États dotés d'armes nucléaires, le principe de la vérification a marqué une étape importante vers la généralisation d'un système international d'inspection sur place. Le contrôle de l'exécution du traité est confié à l'Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.), créée en 1956 pour promouvoir la coopération internationale en matière d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, contre la garantie que des objectifs militaires ne seraient pas poursuivis. Le Canada a vivement applaudi le passage du traité réclamant un système renforcé d'inspections internationales de garantie qui pourrait faciliter les échanges de matériaux et de technologie nucléaire. À ce sujet, le traité réaffirmait le droit de toutes les parties « au développement plus poussé des applications de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ». Toutes les parties au traité « s'engagent à faciliter un échange aussi large que possible d'équipement, de matières et de renseignements scientifiques et technologiques en vue des utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, et ont le droit d'y participer ». Le texte prévoit, en outre, la conclusion d'accords aux termes desquels, le cas échéant, les États possédant des armes nucléaires communiqueraient aux autres parties au traité des résultats intéressant les applications pacifiques des explosions nucléaires. Le Canada appuya l'introduction d'une clause obligeant les États nucléaires signataires à négocier afin de freiner efficacement la course aux armements nucléaires et à respecter leur engagement visant à mettre un terme aux essais.

Les zones dénucléarisées

En 1967, l'Assemblée générale vota, avec l'appui du Canada, en faveur de la conclusion d'un traité en vue d'interdire les armes nucléaires en Amé-

rique latine (Traité de Tlatelolco). Depuis, les Nations Unies se sont beaucoup intéressées à la création de zones dénucléarisées dans d'autres régions du globe. Le Canada approuve tout à fait le principe de l'établissement de telles zones lorsque celles-ci sont réalisables, qu'elles sont un gage de stabilité et lorsqu'elles peuvent servir l'objectif de la non-prolifération. En 1975, il a voté en faveur des résolutions de l'Assemblée générale préconisant la dénucléarisation de l'Afrique et l'étude, par les pays des régions intéressées, de la création de zones dénucléarisées dans le Sud de l'Asie, au Moyen-Orient et dans le Pacifique Sud.

Pourparlers en cours sur la limitation des armes stratégiques

Très récemment, l'attention des super-puissances et de leurs alliés s'est portée sur le « contrôle des armements » particulièrement sur les efforts en vue de fixer et de faire accepter des plafonds relatifs aux armements stratégiques. Ces efforts, essentiellement destinés à créer une certaine stabilité et à réduire les risques de guerre, ont été au centre des relations politiques des deux super-puissances. Mettant en jeu des intérêts vitaux en matière de sécurité et de mise au point de systèmes d'armements stratégiques, les problèmes à surmonter sont complexes et hautement techniques.

Les principales négociations Est-Ouest sur le contrôle des armements sont celles qui concernent la limitation des armes stratégiques (SALT) c'est-à-dire, celles qui se déroulent entre les États-Unis et l'Union soviétique depuis 1969. Elles revêtent une très grande importance du point de vue des relations stratégiques et politiques des super-puissances, et, par conséquent, du point de vue des intérêts de leurs alliés. En 1971, les accords SALT ont imposé de sérieuses restrictions au développement des systèmes de missiles anti-ballistiques et, à la fin de 1974, l'accord de Vladivostock conclu entre les deux Grands traçait les lignes directrices d'un deuxième accord SALT, et, notamment, d'une limitation permanente des armements stratégiques offensifs. Le Canada estime que cette question est d'un intérêt primordial pour la communauté internationale; il a donc voté les résolu-

tions de l'Assemblée générale des Nations Unies demandant d'accélérer les négociations SALT.

Au début de 1974, les pays de l'OTAN et les membres du Pacte de Varsovie réunis à Vienne, entamaient des négociations afin de s'entendre sur ce que l'on a appelé – selon la terminologie de l'OTAN – des « réductions mutuelles et équilibrées des forces » (MBFR) en Europe centrale. Le Canada, ayant des troupes dans cette région, participe directement aux discussions. Conscients d'une concentration exceptionnelle de forces armées en Europe centrale, les pays de l'OTAN ont fait des propositions en vue d'y instaurer une parité des armées de terre : ils voient en celle-ci le moyen de réduire l'importance de la présence militaire des deux camps et de promouvoir la stabilité et la détente en Europe.

Les négociations sur les MBFR, comme celles qui se déroulent sur les armements stratégiques, sont extrêmement complexes.

Le rôle actuel des Nations Unies en matière de désarmement

La poursuite, en dehors du cadre des Nations Unies, des grandes négociations Est-Ouest sur la sécurité; l'importance accordée aujourd'hui au contrôle des armements au détriment du désarmement lui-même, et des dépenses énormes que les grandes puissances militaires consacrent à leurs armements ont suscité des critiques de plus en plus vives. Celles-ci proviennent, en particulier, des pays en voie de développement et des pays non alignés qui représentent la majorité des membres de l'O.N.U. Ces pays demandent, en effet, des mesures plus radicales en ce qui a trait au désarmement et, surtout, au désarmement nucléaire, leur objectif étant de consacrer des capitaux plus importants au développement économique des pays qui en ont besoin. En 1975, les pays non alignés, participant à la Conférence de révision du traité de non-prolifération, ont vivement reproché aux super-puissances la prolifération de leurs armements nucléaires, la poursuite des essais ainsi que la liberté avec laquelle elles peuvent se permettre de menacer les États dépourvus d'armements nucléaires. Les

critiques soulignent l'absence surprenante de mesures de désarmement concrètes en ces années soixante-dix dont l'Assemblée générale a voulu faire « la Décennie du désarmement ».

En 1969, les pays non alignés obtinrent une meilleure représentation au Comité du désarmement de Genève (Comité des Dix-Huit) dont les membres passèrent alors de dix-huit à vingt-six et qui devint la Conférence du Comité du désarmement (C.C.D.). En 1975, le nombre des membres fut porté à trente et un. Comme le Comité des Dix-Huit auquel elle a succédé, la C.C.D. fait rapport à l'Assemblée générale et dispose des services du Secrétariat des Nations Unies, mais elle est « parrainée » par les États-Unis et l'Union soviétique, qui se chargent de toutes les initiatives concernant les propositions à adopter et la teneur des accords à étudier. Parmi les autres puissances nucléaires, la Grande-Bretagne est membre de la Conférence, mais la France a choisi de ne pas occuper le siège qui lui était offert. La Chine, elle, n'est pas membre. Beaucoup de pays souhaitent la création d'un nouvel organisme de négociation sur le désarmement, dans lequel tous seraient sur un pied d'égalité. Certains croient qu'une conférence mondiale sur le désarmement, ouverte à tous, relancerait les efforts déjà entrepris. Le Canada, en principe favorable à une telle conférence – à la condition qu'elle soit bien préparée et qu'elle ait lieu à un moment opportun – estime qu'il serait vain d'en commencer les préparatifs ou d'en arrêter la date avant de pouvoir raisonnablement en attendre des progrès sensibles. Cela revient à exiger d'abord que tous les pays dotés d'armements nucléaires soient prêts à participer à une telle conférence et à collaborer activement à sa préparation.

Les priorités du Canada en matière de contrôle des armements

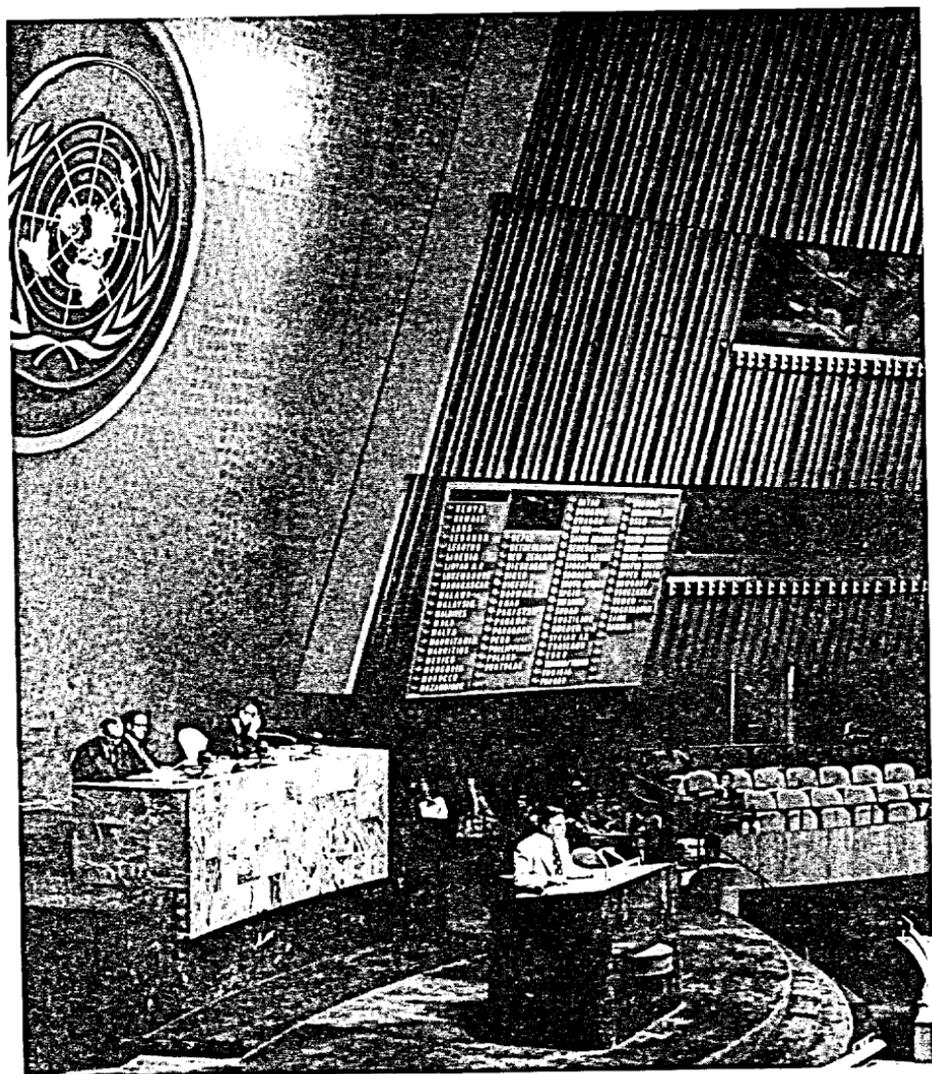
La politique du Canada sur le contrôle des armements est liée à ses intérêts en matière de sécurité et aux objectifs qu'il s'est fixés en matière de politique extérieure. En gros, il s'agit de décourager les menaces de guerre dirigées contre lui et ses alliés et de promouvoir un monde plus stable, plus

pacifique et plus prospère. C'est ainsi que, soucieux de renforcer la stabilité stratégique et la détente entre les deux blocs, le Canada encourage activement les États-Unis et l'Union soviétique à limiter et à réduire leurs armements stratégiques. Par ailleurs, il lui paraît aussi essentiel de réduire les risques de guerre classique en Europe. Dès lors, la parité des effectifs militaires classiques en Europe, où les forces canadiennes sont présentes, est aussi un de ses grands objectifs.

L'explosion nucléaire à laquelle a procédé l'Inde en 1974 a renforcé l'inquiétude de bien des pays, dont le Canada, à propos de la prolifération possible des armements nucléaires dans de nouveaux pays. En tant qu'exportateur de matières et de technologie nucléaires, le Canada tient particulièrement à ce que la coopération internationale pour l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire n'entraîne pas une prolifération susceptible de menacer la sécurité internationale. À l'Assemblée générale de 1974, M. Allen J. MacEachen, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, a défini ainsi la politique du Canada :

« Nous avons mis au point une technique éprouvée de production d'énergie nucléaire et nous estimons que ne devraient pas en être privés ceux dont les besoins énergétiques y trouvent leur meilleure satisfaction... Cependant, tant que n'auront pas été acceptées, à l'échelle internationale, des mesures plus appropriées, le Canada entend exiger des pays utilisant les techniques ou les matières de base canadiennes pour la production d'énergie nucléaire qu'ils s'engagent expressément à ne pas les utiliser dans la fabrication d'engins explosifs nucléaires, pour quelque motif que ce soit. Dans cette optique, le Canada attache une importance particulière au rôle joué par les garanties nucléaires appliquées par l'Agence internationale de l'énergie atomique... »

Le phénomène de la prolifération s'apparente, sur le plan politique, à une réaction atomique en chaîne. Toute explosion atomique réussie par un nouveau membre du cercle des puissances nucléaires accroît chez les autres le désir de



L'honorable Allan J. MacEachen, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, s'adresse à l'Assemblée générale des Nations Unies. (Photo : Max Machol)

« s'embarquer dans cette aventure ». Dans un monde qui n'offre aucune garantie véritable, ils considèrent leur existence nationale menacée. Si chaque nouvel État disposant d'une force nucléaire encourageait son voisin à suivre son exemple, les intéressés verraient leur sécurité compromise. Nous croyons que la menace qui plane sur l'humanité découle de l'existence même des armes nucléaires, et qu'elle s'accroît en proportion du nombre de pays qui en disposent. Il n'y a pas lieu d'établir de distinctions entre les pays qui possèdent ces engins, car le danger provient autant de leur nombre que de leur politique . . .

Pour éviter une catastrophe nucléaire, nous devons admettre que l'application du principe de la non-discrimination comporte des limites d'ordre pratique. Notre gouvernement presse la communauté internationale de s'engager à s'abstenir de toute contribution à l'expansion irraisonnée de la puissance nucléaire comme il la presse d'accepter les garanties afférentes à ces obligations.

Nous voulons voir adopter, à l'échelle internationale, des mesures visant à freiner la multiplication et la dissémination des armes nucléaires et à mettre un terme à la diffusion des techniques de fabrication des engins explosifs atomiques, ainsi qu'à leur perfectionnement. Le traité de non-prolifération, les efforts visant à limiter les armes stratégiques et l'interdiction des expériences atomiques tendent à la réalisation de ces objectifs. Pour freiner la prolifération des armes nucléaires, tous les États devraient s'engager à ne pas transférer des techniques ou des matières nucléaires, sans un contrôle international destiné à empêcher que l'objet du transfert serve à la fabrication d'engins explosifs atomiques. »

La portée réduite des récentes négociations sur le contrôle des armements et la tenue de plus en plus fréquente de pourparlers bilatéraux et régionaux en dehors des Nations Unies, n'empêchent pas le Canada de

garder confiance. Il joue un rôle actif au sein de la C.C.D., essayant toujours de surmonter les obstacles d'ordre politique et technique à l'interdiction des essais nucléaires et des armes chimiques, et recherchant aussi d'autres moyens efficaces de contrôler les armements.

Pour le Canada, le progrès dans ce domaine est lié à un certain nombre de conditions. Il faut que les propositions relatives au désarmement tiennent pleinement compte des problèmes de sécurité des États concernés, de la situation politique qui en découle, du caractère complexe des techniques militaires de plus en plus perfectionnées et de la nécessité d'offrir des garanties suffisantes : les accords signés doivent être intégralement respectés et observés par toutes les parties. Le rôle direct joué par les Nations Unies dans les négociations sur le désarmement a diminué, mais le Canada pense que l'Organisation a une utilité capitale : grâce à elle tous les pays ont la possibilité d'exercer une influence morale sur les grandes puissances militaires et de favoriser les grands règlements politiques indispensables à l'adoption de mesures de désarmement pratiques.

Égalité de droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde.

*Deuxième but des Nations Unies
(Article 1, paragraphe 2 de la Charte)*

Le colonialisme, ou l'administration « des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes », pour reprendre les termes de la Charte, a toujours existé sous une forme ou sous une autre, mais ce n'est que récemment qu'on en est venu à le considérer presque partout comme un mal politique à abolir au plus vite. Il est devenu, vers 1960, l'une des préoccupations majeures des Nations Unies. Le mouvement de décolonisation n'a fait que croître et s'amplifier. Aujourd'hui, presque tous les territoires anciennement sous domination coloniale s'administrent eux-mêmes. La récente accession à l'indépendance des territoires portugais d'Afrique a, pour ainsi dire, marqué la fin du mouvement de décolonisation qui, en moins d'un quart de siècle, a enrichi les Nations Unies de soixante-quinze nouveaux membres, le nombre total des membres de l'O.N.U. étant de cent quarante-quatre à la fin de 1975.

Tout en reconnaissant que le colonialisme était un grand problème international, le Pacte de la Société des Nations s'était contenté de fixer des obligations à l'égard des territoires coloniaux appartenant aux vaincus de la Première Guerre mondiale. Déclarant que la civilisation avait pour mission d'assurer « le bien-être et l'évolution » des peuples de ces territoires il les avait placés sous la tutelle de certaines puissances alliées, mandataires de la Société. La seule obligation des membres de la S.D.N. envers les territoires coloniaux non assujettis au régime des mandats était « d'assurer un juste traitement des aborigènes dans les territoires sous leur contrôle ».

La Charte et la décolonisation

La Charte des Nations Unies, quant à elle, devait marquer un progrès considérable sur le Pacte de la Société des Nations. D'abord, tous les membres qui ont des territoires dépendants sous leur contrôle reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires et acceptent de favoriser leur prospérité dans toute la mesure du possible. Pour souligner l'importance de cet engagement, qualifié de « mission sacrée », on lui donna la forme d'une déclaration (chapitre XI). De plus, la Charte met l'accent sur l'évolution des colonies vers un gouvernement autonome, et même vers l'indépendance, ce qui révèle un état d'esprit très différent de celui de 1919. La troisième grande innovation est l'obligation expresse imposée à toutes les puissances coloniales de transmettre régulièrement aux Nations Unies des renseignements détaillés sur la situation économique et sociale, et sur le degré de scolarisation des territoires de leur ressort. C'est ce qui a permis à l'Assemblée générale d'exercer peu à peu un contrôle sur la mise en valeur et les progrès politiques de tous les territoires coloniaux.

La Charte divise les territoires non autonomes en deux catégories, les territoires sous tutelle et les autres. Un Régime international de tutelle ayant remplacé celui des mandats de la S.D.N., toutes les puissances man-

dataires, à l'exception de l'Afrique du Sud, (Australie, Belgique, France, Grande-Bretagne, Japon, Nouvelle-Zélande) furent d'accord pour appliquer le nouveau régime à leurs territoires sous mandat. L'Afrique du Sud refusa de changer le statut du Sud-Ouest africain. L'un des objectifs principaux du régime de tutelle était de favoriser l'évolution progressive des populations des territoires « vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance ». Les Nations Unies, par l'intermédiaire du Conseil de tutelle et de l'Assemblée générale, disposent d'un pouvoir de surveillance nettement supérieur à celui de la Société des Nations. Elles peuvent, en particulier, examiner les pétitions orales et écrites en consultation avec l'autorité chargée de l'administration d'un territoire sous tutelle; elles peuvent envoyer des missions d'observation dans les territoires. À la fin de 1949, onze territoires avaient été placés sous la tutelle des Nations Unies aux termes d'accords particuliers.

Dans la seconde catégorie de territoires non autonomes figurent tous ceux qui ne sont pas placés sous tutelle. Pour ceux-ci, la principale obligation juridique des puissances coloniales était de fournir à l'O.N.U. des renseignements sur le progrès économique et social ainsi que sur le développement de l'instruction de leurs populations, mais le but déclaré était de « développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes, de tenir compte des aspirations politiques des populations et de les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques, dans la mesure appropriée aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations et à leurs degrés variables de développement » (article 73). Il est intéressant de voir que, pour les territoires coloniaux de cette catégorie, la Charte n'envisageait pas l'indépendance en soi comme un objectif. Cependant, la suite de l'étude montrera que cette omission n'a pas freiné l'évolution.

À San Francisco, en 1945, le Canada déclara que le chapitre XI représentait la plus vaste codification jamais entreprise des principes applicables aux territoires ne s'administrant pas eux-mêmes, ce qui était très positif. Ses délégués ont exprimé l'espoir que la déclaration relative aux territoires non autonomes fasse naître « une saine compétition entre les puissances

coloniales pour assurer aux populations sous leur surveillance des conditions meilleures ». Sans aller jusque-là, on était en droit d'escompter que cette déclaration ait pour effet d'apporter aux Nations Unies une masse d'informations pouvant servir de base à l'amélioration des politiques coloniales.

De la tutelle à l'indépendance

Le succès du système de tutelle des Nations Unies est indéniable, puisque dix des onze territoires placés sous ce régime ont accédé à l'indépendance, soit par eux-mêmes, soit en s'associant à un autre État indépendant. Le Togo britannique choisit de s'unir avec le Ghana, qui devint indépendant en 1957. La même année, une commission spéciale des Nations Unies, dont le Canada faisait partie, se rendit au Togo français et recommanda de procéder à des élections en 1958 pour permettre aux habitants de décider de leur propre sort. Par la suite, le Canada coparraina une résolution demandant que l'O.N.U. soit chargée du contrôle des élections. La population se déclara en faveur de l'indépendance qu'elle obtint en 1960.

Le Cameroun français et la Somalie italienne accédèrent aussi à l'indépendance en 1960. La tutelle britannique sur le Cameroun prit fin en 1961. Le nord du pays vota en faveur du rattachement au Nigéria, tandis que la partie sud rejoignait la République du Cameroun (ancien Cameroun français). Le Tanganyika (devenue la Tanzanie) accéda à l'indépendance en 1961, et le territoire du Samoa occidental passa sous la tutelle de la Nouvelle-Zélande en 1962.

L'histoire du Ruanda-Urundi fut beaucoup plus tourmentée. En 1960, de violents désordres secouèrent ce territoire sous tutelle belge situé au cœur de l'Afrique. Les Nations Unies y envoyèrent une commission chargée de diriger des élections législatives. Elles y dépêchèrent aussi, en 1961, une commission spéciale sur l'amnistie, à laquelle participait un représentant du Canada. Celle-ci avait pour mission d'étudier la gravité des crimes commis et de mettre en œuvre une recommandation de l'Assemblée visant

à accorder une amnistie totale et inconditionnelle. Deux agents de la Gendarmerie royale du Canada en faisaient partie. À la suite d'élections qui eurent lieu plus tard dans l'année, l'Assemblée générale accepta le 1^{er} juillet 1962 comme date de l'accession à l'indépendance des États séparés du Rwanda et du Burundi.

La République de Nauru, petite île du Pacifique riche en gisements de phosphate, fut placée sous la tutelle de l'Australie, de la Grande-Bretagne et de la Nouvelle-Zélande jusqu'en 1968, date de son indépendance. Étant donné sa faible superficie et ses ressources limitées, cet État n'a que des relations internationales très restreintes et n'est pas membre des Nations Unies.

La Nouvelle-Guinée, territoire sous tutelle administré par l'Australie, fut rattachée en 1973 au territoire australien de la Papouasie pour former l'État de Papouasie-Nouvelle-Guinée. L'accord de tutelle de la Nouvelle-Guinée prit fin lorsque le nouvel État devint indépendant, le 16 septembre 1975. La Papouasie-Nouvelle-Guinée fut admise aux Nations Unies peu après.

Un seul territoire reste sous le régime international de tutelle. Il s'agit du territoire des îles du Pacifique qui sont sous administration des États-Unis d'Amérique. Ce territoire constituant une « zone stratégique » au sens des articles 82 et 83 de la Charte, les rapports relatifs à sa progression vers l'indépendance vont à la fois au Conseil de sécurité et au Conseil de tutelle, et c'est le Conseil de sécurité qui, en dernier lieu, mettra fin à l'accord de tutelle conclu entre les Nations Unies et les États-Unis. Ces îles devraient obtenir leur indépendance au plus tard en 1981.

Nous étudierons plus loin le cas spécial de la Namibie (ancien Sud-Ouest africain), territoire qui n'a jamais été placé sous le régime de tutelle.

La Déclaration sur la décolonisation

L'année 1960 marque un tournant pour les Nations Unies. Jusque-là, elles ne s'étaient engagées que superficiellement sur le chapitre de la décoloni-

sation, phénomène principalement issu de la combinaison de deux facteurs : l'apparition de mouvements indépendantistes dans les territoires concernés et un désir croissant chez la plupart des pays administrants de se départir de leurs responsabilités coloniales dès que les populations locales seraient prêtes à se gouverner. La Grande-Bretagne avait d'ailleurs donné l'exemple en préparant les éléments très dispersés de son empire à l'indépendance. De leur côté, les États-Unis et la France faisaient preuve de bonne volonté, les premiers à l'égard des Philippines, la seconde à l'égard de la plupart de ses colonies africaines. Mais les Nations Unies peuvent se glorifier, à juste titre, d'avoir fait beaucoup pour la suppression du régime colonial italien à la fin de la Seconde Guerre mondiale et l'accession ultérieure des territoires placés sous ce régime à l'indépendance, pour l'abolition orageuse du lien colonial qui unissait les Pays-Bas à l'Indonésie et pour l'application, mouvementée et dramatique, du droit du Congo Belge (connu actuellement sous le nom de Zaïre) à l'autodétermination.

En 1960, deux événements ont rapidement modifié l'attitude de l'O.N.U. à l'égard du colonialisme. Le premier, et le plus important, fut l'admission de dix-huit nouveaux États membres, anciennes colonies françaises pour la plupart. Le second fut l'adoption par l'Assemblée générale d'une Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (généralement abrégée en « Déclaration sur la décolonisation »).

Au cours des premiers temps de l'existence des Nations Unies, les puissances coloniales occidentales pouvaient en général compter sur une confortable majorité des voix contre les projets de résolution qu'elles estimaient inacceptables. À partir de 1960, la situation changea rapidement : l'arrivée de dix-huit nouveaux membres fut suivie d'une véritable invasion de nouveaux États d'Afrique, d'Asie, et des Antilles qui, ayant obtenu leur émancipation coloniale, n'en restaient pas moins les plus farouches partisans de la décolonisation. Voici comment un observateur décrivit le phénomène en 1964 :

« On ne peut diviser l'histoire des Nations Unies en périodes d'*avant* et d'*après* distinctes, ni répartir en temps l'influence des Nations Unies sur la décolonisation et l'influence de la

décolonisation sur les Nations Unies. La décolonisation est un processus constant et les Nations Unies continuent d'influencer cette évolution et de subir son influence. De fait, la participation de l'Organisation aux questions coloniales tend d'elle-même à se perpétuer et à augmenter; chaque victoire de l'autodétermination crée un nouvel État membre qui vient s'ajouter à la force anti-coloniale de l'Organisation*.

Le 14 décembre 1960, après un interminable débat, l'Assemblée adopta la Déclaration sur la décolonisation par quatre-vingt-neuf voix (dont celle du Canada) contre zéro et quelques abstentions. Le texte de cette déclaration renferme cinq dispositions clés :

1) L'Assemblée générale proclame la nécessité de mettre rapidement et inconditionnellement fin au colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations.

2) La sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme, est contraire à la Charte des Nations Unies et compromet la cause de la paix et de la coopération mondiale.

3) Tous les peuples ont le droit de libre détermination. Il faut donc mettre fin à toute action armée et à toutes mesures de répression dirigées contre les peuples dépendants; le manque de préparation dans les domaines politique, économique ou social ou dans celui de l'enseignement ne doit jamais être pris comme prétexte pour retarder l'indépendance.

4) Toute tentative pour rompre l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes des Nations Unies.

*Inis L. Claude, Jr. : *L'évolution de l'O.N.U. et de son rôle*, essais fondés sur une série de conférences données à l'Institut universitaire des hautes études internationales de Genève, du 27 au 29 octobre 1964.

5) Plus important encore, il faut prendre des mesures immédiates, dans tous les territoires coloniaux, pour transférer tous pouvoirs aux peuples de ces territoires, sans aucune condition ni réserve, conformément à leur volonté et à leurs vœux librement exprimés, afin de leur permettre de jouir d'une indépendance et d'une liberté complètes.

L'adoption de la Déclaration sur la décolonisation marque le début de la seconde phase, plus dynamique, de la lutte des Nations Unies contre le colonialisme. Il ne faut néanmoins pas en surestimer les effets directs. Les nombreuses accessions à l'indépendance des années soixante sont le résultat du jeu des forces politiques qui, du reste, a donné naissance à la Déclaration elle-même. Celle-ci n'est d'ailleurs qu'un exposé d'objectifs dont le fond avait déjà été accepté par la plupart des puissances administrant des territoires.

En 1962, on confia à un comité spécial de l'Assemblée générale, composé de vingt-quatre membres, la charge d'étudier la mise en application de la Déclaration. Ce comité, dont le mandat a été renouvelé tous les ans, a progressivement assumé toutes les responsabilités des divers autres groupes créés antérieurement pour étudier différents aspects du dossier de la décolonisation.

L'évolution de la décolonisation

Le rôle qu'ont joué les Nations Unies dans le processus de décolonisation s'explique moins par les dispositions mêmes de la Charte que par l'intention et le sens que leur a prêtés une majorité écrasante des membres de l'Organisation. Les progrès rapides que l'on enregistra dans ce domaine sont essentiellement dus au fait que la plupart des puissances coloniales avaient accepté l'objectif d'indépendance des territoires qu'elles administraient, ainsi qu'à leur désir de répondre favorablement aux exigences formulées au sein de l'Organisation. Il s'agit donc d'une évolution, dont voici les grandes lignes :

a) Nullement tenus, en tant que membres des Nations Unies, de transmettre à l'Organisation des renseignements politiques sur leurs territoires non autonomes, l'Australie, le Danemark, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et les États-Unis lui fournirent pourtant, dès ses débuts, des données sur les institutions publiques de leurs territoires. En 1961, la Grande-Bretagne décida, elle aussi, de dépasser les exigences de la Charte en communiquant des renseignements sur les progrès politiques et constitutionnels de ses territoires dépendants. Cette décision fut considérée, à juste titre, comme étant d'importance primordiale. La France ne suivit pas cet exemple et, pendant des années, elle ne s'est exécutée que par contrainte. Cependant, récemment, il lui arriva de décider d'informer directement le secrétaire général au sujet d'événements politiques survenus dans certains territoires dont la décolonisation était débattue aux Nations Unies.

b) La Charte n'autorisait pas expressément l'Assemblée à faire des recommandations sur les affaires politiques des territoires coloniaux, mais la chose devint, peu à peu, pratique courante. Devant l'opposition initiale des puissances coloniales, l'Assemblée commença par émettre des recommandations concernant des régions entières. Puis elle alla plus loin, et maintenant, les recommandations portant sur l'actualité politique de territoires coloniaux particuliers sont considérées comme normales. Les puissances coloniales évoluèrent avec le temps et, pour reprendre l'expression d'un premier ministre britannique — expression courante dans les années soixante — s'adaptèrent au « vent du changement ». Sans être toujours convaincues de la légalité des recommandations de l'Assemblée générale leur demandant d'œuvrer, avec les Nations Unies, en faveur de la décolonisation, les puissances chargées d'administrer des territoires acceptèrent, de plus en plus, d'y donner suite.

c) L'évolution fut analogue en ce qui concerne l'audition, par l'Assemblée, des pétitionnaires de territoires coloniaux. La Charte ne prévoit cette pratique que pour les territoires sous tutelle; aussi, les premières années, l'Assemblée n'y recourait-elle, dans le cas des autres territoires non autonomes, qu'avec l'accord de la puissance coloniale concernée. Mais au fur et à mesure que la liste des membres s'allongeait et que ceux-ci acquéraient la conviction profonde que tous les peuples avaient un droit inaliénable à disposer d'eux-mêmes et à se faire entendre de façon équitable aux Nations Unies, l'Assemblée revendiquait son droit d'entendre des pétitionnaires, même lorsque ceux-ci parlaient au nom de territoires sur lesquels l'Organisation ne recevait aucun renseignement. (C'était le cas, entre autres, de l'Angola, du Mozambique, de la Somalie française, des Comores et du Sahara espagnol, que les puissances en cause considéraient comme des provinces, des départements d'outre-mer ou des territoires autonomes et non comme des « territoires dont les populations », pour reprendre les termes de l'article 73 de la Charte, « ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes ».) Comme les puissances administrantes ne pouvaient plus empêcher cette nouvelle façon de procéder, la plupart en vinrent à l'accepter et à reconnaître une extension, de fait, des pouvoirs de l'Assemblée. Les pétitionnaires ne peuvent parler qu'à titre privé. En 1974, pourtant, l'Assemblée reconnut officiellement la pratique complémentaire qui s'était instaurée depuis deux ans et qui consistait à autoriser les mouvements de libération homologués par l'Organisation de l'unité africaine à participer à l'étude des questions concernant leurs territoires dans les comités et sous-comités, et à leur permettre d'assister aux débats en les aidant sur le plan financier.

d) Il y a peu de temps encore, les Puissances refusaient généralement d'accepter la visite, dans leurs territoires dépendants, des comités des Nations Unies venus enquêter en vue de faire un rapport. L'article 87 de la Charte prévoit expressément ces visites périodiques pour les territoires sous tutelle, mais ne stipule rien à l'égard des autres territoires non autonomes. Les puissances coloniales prétendaient donc qu'il s'agissait d'une ingérence inacceptable dans leurs affaires. Néanmoins, au fur et à mesure que s'accroissait la pression en faveur de la décolonisation, presque toutes en vinrent à assouplir leur position et, en 1975, toutes, sauf la France et les États-Unis, avaient pris pour règle d'inviter le Comité des Vingt-quatre à envoyer une mission tous les ans dans l'un de leurs territoires.

Les problèmes coloniaux en suspens

Début 1976, on peut classer ainsi les problèmes de décolonisation restés en suspens aux Nations Unies :

1) Problèmes que posent quelques territoires minuscules non autonomes, en particulier des îles isolées telles que Montserrat, les Bermudes, les îles Tokelau, les îles Salomon, Sainte-Hélène, les Nouvelles-Hébrides et les îles Vierges britanniques qui n'ont pas encore d'institutions politiques capables d'exercer leur droit à l'autodétermination dans un avenir proche. Certaines opteront peut-être pour l'indépendance, mais d'autres préféreront la libre association avec un État indépendant, comme ce fut le cas pour l'atoll de Niue qui, en 1974, usa de son droit à l'autodétermination et choisit une forme de gouvernement autonome en libre association avec la Nouvelle-Zélande.

2) Cas épineux des territoires dont l'autodétermination est retardée ou empêchée du fait des aspirations ou des ambitions territoriales de pays limitrophes selon lesquels l'ajournement de cette décolonisation est un obstacle à la restauration de leur intégrité territoriale. De plus en plus, les principes d'« autodétermination » et d'« intégrité territoriale » (des États voisins) sont entrés en conflit dans des endroits aussi différents que le Sahara espagnol, Belize, les îles Falkland, l'Est de Timor, le territoire des Afars et des Issas (Djibouti), des Comores et Gibraltar. On s'est, chaque fois, aperçu qu'il n'y avait pas de solution toute faite. Le changement de statut suscite de violentes passions dans le territoire concerné, dans les pays limitrophes et dans les pays administrants. En général, les Nations Unies insistent sur la nécessité de maintenir l'intégrité territoriale des territoires qui se préparaient à l'indépendance, mais elles font parfois des exceptions; c'est ainsi que, récemment, elles ont homologué la décision des îles Ellice de se séparer des îles Gilbert, afin que les deux territoires évoluent chacun de leur côté vers l'indépendance.

3) Problèmes très graves de la Rhodésie et de la Namibie. Dans ces deux territoires, les progrès des majorités noires vers l'autonomie ont été bel et bien bloqués par des régimes à minorité blanche qui, par ailleurs, dénie aux majorités noires les droits humains essentiels en leur imposant des politiques et des pratiques racistes odieuses.

La politique canadienne

En ce qui concerne la décolonisation, les positions du Canada sont les suivantes : d'une part, il appuie le principe de l'autodétermination, d'autre part, il veut favoriser le passage de la domination coloniale à l'autonomie

et à l'indépendance pour tous les peuples dépendants qui le souhaitent, et cela, aussi vite que le permettront des considérations pratiques de stabilité intérieure. Le Canada reconnaît que tous les territoires coloniaux qui subsistent ont des problèmes bien particuliers et des conditions uniques. Aussi, sa politique a-t-elle consisté à faire remarquer qu'autodétermination ne signifie pas nécessairement indépendance, en particulier pour les petits territoires qui, tout en voulant prendre leur sort en mains, estiment qu'étant donné leurs ressources naturelles et leur faible population, l'indépendance n'est pas le moyen idéal de changer leur statut politique, qu'il soit colonial ou autre. D'après lui, les Nations Unies devraient résoudre les derniers problèmes coloniaux en adaptant les solutions à chaque cas et, selon les propres termes de la Charte, en tenant « dûment compte des aspirations politiques des populations » des territoires intéressés. Enfin, comme on ne peut s'attendre à voir les autorités chargées d'administrer lesdits territoires partager ou abandonner leurs responsabilités à l'égard de leurs administrés, les Nations Unies doivent tenir compte de ces responsabilités autant que des désirs des populations en cause. Les négliger risquerait d'entraver l'évolution pacifique que l'organisation tient à favoriser.

Tout comme l'Irlande et les pays scandinaves, le Canada a représenté aux Nations Unies un point de vue modéré, occidental, mais « non colonial ». Il lui est arrivé de jouer un rôle utile et constructif. C'est ainsi qu'il a coparrainé une résolution ayant pour objet de constituer un comité chargé d'étudier les principes sur lesquels on s'appuierait pour déterminer les cas où il serait obligatoire de transmettre à l'Organisation des renseignements touchant les territoires coloniaux. Le rapport du comité contribua à clarifier un point controversé depuis longtemps.

Dans l'ensemble, le Canada a jugé les projets de résolution de l'Assemblée générale sur les questions coloniales d'un point de vue pratique : auraient-ils des résultats ? susciteraient-ils la collaboration de la puissance coloniale concernée ? étaient-ils raisonnables et constructifs ? reflétaient-ils les vrais intérêts de la population en cause ? Ce point de vue pratique a souvent amené les délégués canadiens à insister sur la nécessité de former rapidement le personnel des territoires sous tutelle ou d'autres territoires

non autonomes. L'expérience enseigne en effet que les territoires coloniaux ne peuvent atteindre le point où ils seront prêts à devenir des nations viables, qu'à la condition de posséder une base solide d'administrateurs compétents, base que tous les pays peuvent les aider à acquérir. Depuis longtemps, le Canada a dispensé une formation technique et supérieure à des milliers d'étudiants de territoires coloniaux. Il convient particulièrement de citer, à cet égard, l'impulsion qu'il a donnée aux travaux du Programme des Nations Unies pour l'éducation et la formation des Sud-Africains (U.N.E.T.P.S.A.) organisme créé spécialement en vue de former une main-d'œuvre apte à répondre aux besoins futurs de l'Afrique du Sud. Le Canada a été l'un des principaux donateurs de l'U.N.E.T.P.S.A. dont le comité consultatif a, actuellement, pour président le représentant permanent du Canada aux Nations Unies.

À propos de la décolonisation, le Canada a souvent insisté sur la nécessité de bien préparer l'indépendance, sans perdre de temps et en respectant les désirs des populations des territoires coloniaux. Dans un discours prononcé à l'Assemblée générale le 26 novembre 1975, un représentant du Canada a exprimé ces idées de la façon suivante :

« Nous avons toujours soutenu le droit des peuples sous domination coloniale à l'autodétermination et à l'indépendance. Nous avons également toujours fait valoir que l'objectif du processus de décolonisation n'est pas seulement d'entraîner le départ d'une puissance coloniale, mais aussi d'encourager la création d'États (petits ou grands) stables et unis, capables de relever les défis de l'indépendance ainsi que du développement économique et social, et de vivre dans la paix et la sécurité avec leurs voisins. »

La Rhodésie

C'est au début des années soixante que la situation en Rhodésie commença à causer de sérieuses inquiétudes : on se rendit compte alors qu'une mino-

rité blanche jouissant d'une large autonomie depuis les années vingt comptait résister aux pressions qu'exerçait la Grande-Bretagne pour faire adopter, avant l'octroi de l'indépendance, des mesures devant conduire à la règle de la majorité. À leur réunion de 1964, les chefs d'État du Commonwealth convinrent de ne pas reconnaître une déclaration unilatérale d'indépendance de la part de la Rhodésie et convoquèrent une conférence regroupant les représentants de tous les groupes politiques, en vue de trouver un accord sur les étapes qui, dans le cadre du Commonwealth, mèneraient la Rhodésie à l'indépendance « au moment le plus opportun, sur la base d'un gouvernement par la majorité ». Le 17 juillet 1964, dans une déclaration à la Chambre des communes, le premier ministre déclara que le gouvernement du Canada accordait son plein appui à la politique adoptée à la réunion des pays du Commonwealth. Néanmoins, les efforts pour résoudre la crise échouèrent, et le régime Smith fit une déclaration unilatérale d'indépendance le 11 novembre 1965. C'était un acte non seulement illégal, mais qui allait directement à l'encontre du principe de base de la décolonisation appliqué par les différents gouvernements britanniques selon lequel l'indépendance ne devait être accordée qu'en vertu d'accords constitutionnels acceptables pour la majorité des habitants du territoire concerné. L'illégalité avait fourni le motif de tout ce qui avait été fait sur le plan international depuis 1965, mais, en fait, le problème numéro un et l'objectif central de la communauté internationale n'en reste pas moins la vraie décolonisation de la Rhodésie.

Immédiatement après la déclaration unilatérale d'indépendance, le gouvernement du Canada fit savoir qu'il ne reconnaîtrait ni la déclaration, ni le prétendu État indépendant de Rhodésie, ni le gouvernement de M. Smith. Le délégué commercial du Canada à Salisbury fut immédiatement rappelé et l'on annonça une série de mesures allant de l'abolition du tarif préférentiel du Commonwealth appliqué aux produits rhodésiens à l'embargo complet sur les livraisons d'armes. Le même jour, le Canada vota une résolution de l'Assemblée générale condamnant le geste de la Rhodésie et demandant au Conseil de sécurité de considérer la situation comme une question urgente. Le Comité des sanctions du Secrétariat

tariat du Commonwealth fut créé pour coordonner les sanctions économiques que les membres du Commonwealth allaient infliger au régime rebelle.

Le Conseil de sécurité adopta alors deux résolutions relatives à la Rhodésie. La première demandait à tous les États membres de ne pas reconnaître le gouvernement illégal de la Rhodésie et de ne pas lui accorder d'assistance. La seconde les priait 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 ».

À la fin de l'année, le Canada avait fermé ses portes à plus de 90% des importations rhodésiennes; un embargo complet avait été décrété sur toutes les exportations de pétrole et de produits pétroliers à la Rhodésie et la garantie des crédits à l'exportation avait été retirée pour toutes les exportations canadiennes vers ce pays. Ces décisions traduisaient l'appui canadien aux mesures économiques recommandées par le Conseil de sécurité. Le Canada participa aussi à un pont aérien en vue d'aider la Zambie qui se voyait privée de sa voie d'accès à la mer, puisque la voie ferrée qu'elle utilisait traversait la Rhodésie.

Depuis 1965, la question rhodésienne est régulièrement revenue à l'ordre du jour de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. En 1967, le Conseil décida de recourir à des sanctions économiques obligatoires contre le régime illégal, décision sans précédent qui ne fut prise qu'après beaucoup d'hésitations, à la suite de très vives pressions exercées par l'Assemblée générale au moment où une action internationale concertée s'avérait indispensable. Cette décision fut renforcée un an après par la Résolution 253 du Conseil qui imposait un embargo général sur le commerce, les opérations financières et autres activités connexes. Pour s'y conformer, le Canada réduisit radicalement ses échanges commerciaux avec la Rhodésie ainsi que l'entrée de Rhodésiens sur son territoire. Les échanges commerciaux avec la Rhodésie, qui représentaient environ cinq millions de dollars

en 1965, sont devenus presque nuls et ne portent plus maintenant que sur des articles qui, pour des raisons humanitaires, médicales ou pédagogiques, sont exempts de restrictions.

Tous les ans, deux résolutions sur la Rhodésie étaient soumises à l'Assemblée générale : l'une, d'ordre général, sur la situation politique, et l'autre portant sur les sanctions. Jusqu'à une date récente, la façon dont elles étaient formulées et certains passages qu'elles contenaient ont empêché le Canada de les appuyer, bien qu'il ait persisté à condamner le régime illégal de la Rhodésie. En 1975, pourtant, le libellé en fut considérablement amélioré et presque tous les éléments irréalistes et inacceptables en furent supprimés. Aussi le Canada les vota-t-il toutes les deux, tout en formulant des réserves sur les articles qui recommandaient ou imposaient des restrictions à la liberté de mouvement des individus et à la liberté des communications et impliquaient la reconnaissance du recours à la violence à des fins politiques. Cette année-là, le Canada prit l'initiative de demander au Conseil de sécurité et à son Comité des sanctions de réexaminer les sanctions appliquées à la Rhodésie afin d'en augmenter l'efficacité, du point de vue des conséquences économiques immédiates et de la condamnation du régime rebelle par la communauté internationale.

La décolonisation des territoires portugais a profondément modifié le rapport des forces en Afrique australe. L'existence d'un Mozambique indépendant dont le gouvernement est hostile au régime blanc de Rhodésie a privé ce pays d'un accès libre et permanent à la mer. L'accession du Mozambique et de l'Angola au rang de nations indépendantes a révolutionné la politique du principal allié du régime rebelle, l'Afrique du Sud. Désormais, cette dernière presse la Rhodésie de négocier un accord constitutionnel acceptable pour la majorité africaine. Le Canada espère que les pressions nationales et internationales forceront la minorité blanche de Rhodésie à voir les choses en face et à s'entendre avec la majorité noire.

Il ne doute pas que les habitants de ce territoire verront triompher leur lutte pour la reconnaissance des droits fondamentaux de l'homme. Il se pourrait que le refus d'une indépendance qui ne reconnaîtrait pas la règle de la majorité africaine (NIBMAR - *No independence before majority*)

African rule), principe hérité du Commonwealth, soit une proposition trop restrictive; ce qui compte, c'est que la majorité des Rhodésiens approuve toute solution éventuelle; or, il est manifeste que pour être acceptable, toute solution doit, en fin de compte, faire appel à la règle de la majorité. Les Canadiens et leur gouvernement appuient intégralement les aspirations légitimes des Rhodésiens à l'autodétermination et à l'indépendance. Ils sont prêts à faire tout leur possible pour que l'on parvienne à une solution.

La Namibie

Nous avons déjà mentionné que lorsque le régime de tutelle des Nations Unies fut substitué au régime des mandats de la Société des Nations, l'Afrique du Sud refusa de conclure un accord de tutelle pour le Sud-Ouest africain. La situation est restée inchangée et le Sud-Ouest africain (maintenant reconnu par les Nations Unies sous le nom de Namibie) est le seul territoire sous mandat qui n'a pas obtenu son indépendance et n'a pas été placé sous tutelle. En 1950, la Cour internationale de Justice déclara que le mandat de l'Afrique du Sud restait en vigueur, que ce pays conservait les obligations internationales stipulées dans le Pacte de la Société des Nations et que les Nations Unies étaient habilitées à exercer leur surveillance sur le territoire dont l'administration lui incombait. L'O.N.U. n'a cependant jamais pu exercer un contrôle effectif sur l'administration de la Namibie dont le statut soulève un problème épineux. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont adopté plus de quatre-vingts résolutions sur ce sujet, qui, à trois reprises, a fait l'objet d'une demande d'avis consultatif devant la Cour internationale de Justice.

L'affaire prit un tour nouveau en 1966 : alors que la Cour de Justice venait de rendre un arrêt rejetant, pour des questions de forme, une requête à l'effet que l'Afrique du Sud ne remplissait pas les conditions du mandat, l'Assemblée générale décida, dans sa Résolution 2145 (XXI), que le mandat était « terminé » et que désormais, « le Sud-Ouest africain relèverait directe-

ment de l'Organisation des Nations Unies ». Le Canada vota en faveur de ce texte.

En 1967, l'Assemblée adopta la Résolution 2248 (XXII) créant le Conseil des Nations Unies pour le Sud-Ouest africain et l'enjoignant de se rendre sur place pour prendre l'administration du territoire en main et assurer le retrait des autorités sud-africaines. Le texte prévoyait aussi la nomination d'un haut-commissaire chargé de toutes fonctions de direction ou d'administration que le Conseil pourrait lui confier. Lorsque la résolution fut mise aux voix, le Canada s'abstint; il estimait que la présence sud-africaine étant solidement ancrée dans le territoire, la réussite du mandat du Conseil était incertaine; de plus, il n'était pas convaincu que la création d'un organisme chargé d'une mission irréalisable serve les intérêts des Nations Unies.

En 1970, le Conseil de sécurité revint sur ses positions au sujet de la Namibie et vota deux nouvelles résolutions. La Résolution 283 invitait tous les états à « s'abstenir de toutes relations diplomatiques, consulaires ou autres, avec l'Afrique du Sud, qui impliqueraient qu'ils reconnaissent l'autorité du gouvernement sud-africain sur le territoire de la Namibie », et leur demandait de déclarer officiellement au gouvernement en question qu'ils ne reconnaissent pas son autorité en Namibie. Le Canada, pour sa part, fit cette déclaration le 28 juillet 1971.

La seconde résolution (284) s'appuyant sur l'article 96 (1) de la Charte, demandait à la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur « les conséquences juridiques pour les états de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie ». Lorsqu'elle se prononça (1971), la Cour déclara illégal le maintien de la présence de l'Afrique du Sud dans le territoire concerné, demanda aux autorités de se retirer immédiatement et pressa les membres des Nations Unies de reconnaître l'illégalité de la présence sud-africaine en Namibie et de s'abstenir de toutes relations avec le gouvernement d'Afrique du Sud qui impliqueraient la reconnaissance de cette présence ou l'appuieraient. Cet avis, pas plus que les avis et les nombreuses résolutions que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité avaient

émis auparavant, ne changea rien à la politique et aux agissements du gouvernement sud-africain.

En 1972, le Conseil de sécurité essaya de trouver une solution à l'impasse en autorisant (dans sa Résolution 309) le secrétaire général à établir des contacts avec toutes les parties concernées. Un an après, le secrétaire général fit un rapport sur les résultats de ses discussions avec, entre autres, le gouvernement sud-africain et les Namibiens. Ces résultats furent jugés insuffisants et on mit fin au mandat du secrétaire général.

En 1974, le gouvernement d'Afrique du Sud réunit dans le « Sud-Ouest africain » une conférence constitutionnelle où les représentants des tribus et d'autres groupes étaient présents. Celle-ci avait pour objet de déterminer dans quel sens il fallait orienter les progrès constitutionnels en Namibie. Au début de 1976, la conférence n'était toujours pas terminée et les partis politiques en étaient exclus; c'était le cas, entre autres, de l'Organisation du peuple du Sud-Ouest africain ou SWAPO (*South-West African Peoples Organization*) reconnue dans les résolutions des Nations Unies comme le seul groupement représentant vraiment les Namibiens. De plus, la façon dont la sélection des participants a été faite ne permet pas de garantir que ceux-ci représentent réellement les groupes qu'ils sont censés représenter; cette sélection n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucun contrôle international. Les Nations Unies et l'Afrique du Sud ont donc des positions bien arrêtées et diamétralement opposées. Les Nations Unies soutiennent qu'il n'y aura pas d'autodétermination effective de la Namibie sans que l'on recoure à des élections libres et démocratiques organisées sous leur surveillance, à l'échelle de la nation et avec l'entière participation de la SWAPO. Deux fois, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité une résolution engageant l'Afrique du Sud à déclarer qu'elle acceptait les résolutions des Nations Unies sur le sujet, à cesser immédiatement son administration et à faciliter la tenue d'élections libres sous la surveillance des Nations Unies.

Tout en continuant à espérer que l'on trouvera aussi vite que possible une solution pacifique au problème de la Namibie, le Canada ne cesse d'exhorter l'Afrique du Sud à se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité. Il estime qu'il ne peut y avoir de règlement définitif sans la par-

icipation de tous les groupes, partis politiques et organisations de Namibie, y compris la SWAPO. Il a fait le nécessaire pour que ses activités ne soutiennent d'aucune manière l'occupation de la Namibie, qu'il considère illégale. Le Canada a donné suite aux résolutions de l'Assemblée générale sur la Namibie dans la mesure où il juge qu'il s'agit de tentatives réalistes de solution au problème. Il n'a cependant accepté ni les appels à la lutte armée pour régler cette question politique délicate, ni le point de vue selon lequel l'occupation illégale de la Namibie par l'Afrique du Sud constitue au sens de la Charte « une menace contre la paix et la sécurité internationales », et justifie l'application de mesures de coercition prévues au chapitre VII de la Charte.

Le régime raciste d'Afrique du Sud

Les vains efforts des Nations Unies pour faire cesser la domination sud-africaine sur la Namibie ont été dictés non seulement par le désir général de mettre un terme à l'une des dernières situations coloniales, mais aussi par la réprobation universelle qu'inspirent les politiques de discrimination raciale poursuivies par les autorités sud-africaines dans ce territoire. L'*apartheid* et la discrimination raciale sévissent aussi dans la République sud-africaine même, et ont depuis longtemps été violemment condamnés par les Nations Unies. Bien qu'il ne s'agisse pas là d'une question de « décolonisation », il semble propice de l'aborder ici étant donné son rapport étroit avec les problèmes de la Rhodésie et de la Namibie.

Le Canada a souvent condamné dans les termes les plus virulents l'*apartheid* et la discrimination raciale pratiquées en Afrique du Sud comme étant la négation des droits fondamentaux de l'homme. Il a maintes fois signifié au gouvernement en cause son désir de le voir changer de politique et mettre un terme à la répression, notamment aux arrestations et aux jugements arbitraires de ceux dont le seul crime apparent est de s'opposer à la politique raciale des pouvoirs publics. Le Canada respecte le boycott international de ce pays dans le domaine sportif. D'autre part, conformé-

ment aux résolutions votées en 1963 et 1970 par le Conseil de sécurité, il a mis l'embargo sur l'exportation de matériel militaire ou de pièces détachées en Afrique du Sud. Par ces actes, il a voulu convaincre le gouvernement et la population d'Afrique du Sud de la nécessité de s'acheminer vers une normalisation de la situation raciale et vers la suppression de l'*apartheid*.

En 1974, irrités par l'intransigeance obstinée de l'Afrique du Sud à l'égard de la Namibie, de la Rhodésie et par la politique d'*apartheid* pratiquée sur son propre territoire, les membres africains des Nations Unies demandèrent au Conseil de sécurité de revoir les rapports de ce pays avec l'Organisation. Pendant les débats, un projet de résolution fut soumis au Conseil. On y demandait l'exclusion de l'Afrique du Sud en vertu de l'article 6 de la Charte. Les motifs suivants étaient invoqués : infraction aux dispositions de la Charte et, en particulier, violation des mesures concernant les sanctions obligatoires prises par le Conseil de sécurité contre la Rhodésie, persistance à occuper illégalement la Namibie et maintien de la politique d'*apartheid*. Au moment du vote, événement sans précédent, la résolution fut défaite par un triple veto des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France. Par la suite, en usant de procédures que le Canada n'estimait pas conformes à la Charte et au règlement de l'Assemblée générale, celle-ci vota, par une majorité écrasante, en faveur de la suspension de l'Afrique du Sud à la session de 1974. Prévoyant que la situation allait se renouveler, l'Afrique du Sud ne chercha pas à assister à la session de 1975. Quoiqu'il en soit, elle continue à faire partie des Nations Unies et a participé au débat du Conseil de sécurité sur la Namibie.

Le Canada s'est opposé à l'exclusion ou à la suspension de l'Afrique du Sud pour les raisons que son représentant permanent a énoncées le 30 septembre 1974 à l'Assemblée générale :

« L'universalité grandissante de notre Organisation, que le Canada a toujours fortement appuyée, constitue l'une de ses plus grandes forces. Nous ne pouvons accepter que notre position à l'égard de la politique raciale du gouvernement de l'Afrique du Sud nous amène à limiter ou à supprimer le

droit de la délégation de ce gouvernement de participer aux travaux des Nations Unies. Le Canada demeure convaincu que le meilleur moyen d'aboutir à une modification de la politique du gouvernement de l'Afrique du Sud, aux fins de la rendre conforme aux objectifs de la Charte des Nations Unies, réside dans la participation, dans la discussion et le dialogue. Les lignes de communication doivent rester ouvertes pour favoriser l'échange des idées, la modification des positions, la révision de la politique. C'est seulement ainsi que le poids de l'opinion internationale pourra être pleinement mis à profit et influencer sur les problèmes qui nous préoccupent tous, peu importe où ils se présentent. »

Tout en luttant contre la discrimination raciale pratiquée en Afrique du Sud et en Rhodésie, le Canada agit de façon positive. Il verse des contributions substantielles à un certain nombre de fonds, onusiens ou autres, destinés à fournir aux Africains de couleur l'instruction et la formation qui leur sont refusées chez eux; il aide aussi directement des projets entrepris par certains groupes d'Afrique du Sud, en association avec des organismes privés, canadiens ou non, dans des domaines divers: médecine, éducation, agriculture. En outre, il a lancé de vastes programmes d'aide au développement dans certains États indépendants d'Afrique australe, particulièrement en Zambie, en Tanzanie et au Botswana. Ces États, pour ainsi dire voisins des pays où sévit la discrimination, constituent une terre d'asile pour les réfugiés qui en proviennent. Ajoutons pour terminer que le Canada a accepté d'aider le Mozambique à appliquer des sanctions économiques contre la Rhodésie.

B
N
s
s
st
li
P
d

La coopération économique, sociale et humanitaire

Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

*Troisième but de l'Organisation des Nations Unies
(Article 1, paragraphe 3 de la Charte)*

Bien que les problèmes de politique et de maintien de la paix débattus aux Nations Unies fassent souvent la une des journaux, l'activité de l'organisation sur le plan économique et social et les réalisations de ses institutions spécialisées n'en sont pas moins importantes. L'article 55 de la Charte le stipule expressément lorsqu'il évoque la création des « conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales ». Il énonce d'ailleurs certains domaines d'activités dans lesquels l'Organisation devrait intervenir.

Le Conseil économique et social

C'est au Conseil économique et social (ECOSOC) qu'incombe la majeure partie des activités économiques et sociales. D'après l'article 62 de la Charte, celui-ci peut :

- a) « Faire ou provoquer des études ou des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes. »
- b) « Faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous. »
- c) « Préparer des projets de convention sur des questions de sa compétence. »
- d) « Convoquer . . . des conférences internationales sur des questions de sa compétence. »
- e) « Étudier des questions relatives aux institutions spécialisées que sont les organismes internationaux indépendants liés aux Nations Unies par des accords spéciaux. »
- f) « Mettre en œuvre les recommandations de l'Assemblée générale. »
- g) « S'acquitter d'autres fonctions qui peuvent lui être confiées par l'Assemblée générale. »

Comme on le verra plus loin, presque tout ce qui a trait au développement économique concerne la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (C.N.U.C.E.D.), qui fait partie de l'Assemblée générale et dont l'organisme permanent, le Conseil du commerce et du développement, relève de l'Assemblée par l'intermédiaire de l'ECOSOC.

Composé à l'origine de dix-huit membres élus par l'Assemblée générale pour des mandats de trois ans renouvelables par tiers, le Conseil économique et social fut élargi à deux reprises et regroupe maintenant cinquante-quatre États membres. En 1946, le Canada comptait parmi les pre-

miers élus; puis, il a rempli des mandats de 1950 à 1952, 1956 à 1958, 1965 à 1967 et depuis 1973.

En 1946, à la séance inaugurale du Conseil, l'opinion du représentant d'Ottawa fut exprimée en ces termes :

« Nous représentons, pour ainsi dire, l'aspect positif du travail de l'Organisation. Notre tâche n'est pas tant de prévenir que d'agir, non pas tant de prévenir ce qui est indésirable que d'accomplir le bien . . . »

L'ECOSOC est l'homologue du Conseil de sécurité pour la coopération économique et sociale. C'est avant tout un organe exécutif qui dirige les activités des Nations Unies dans les domaines qui lui sont attribués, et qui coordonne les travaux des institutions spécialisées, de plusieurs organismes spéciaux et de commissions et comités spécialisés relevant directement de lui.

L'Organisation des Nations Unies n'écarte aucun des problèmes qui se posent dans le monde. Elle les étudie tous et la discussion de ces problèmes l'amène souvent à proposer des mesures. Il arrive que l'Assemblée générale soit saisie de questions sociales ou économiques, et qu'elle décide de demander à l'ECOSOC de les étudier. D'autres fois, c'est au sein même de l'ECOSOC que ces questions sont soulevées. Dans ce cas, plusieurs possibilités s'offrent à cet organisme : il peut, pour ne citer que quelques exemples, demander au Secrétariat de soumettre un rapport après étude, confier l'affaire à l'institution spécialisée appropriée, ou créer un comité spécial d'experts chargé d'étudier le dossier et de présenter des recommandations. Ainsi, avec les années, à force d'études et de débats, il est possible de cerner les problèmes et de proposer des mesures.

Les questions économiques

Une bonne part de la coopération économique entre les membres des Nations Unies se fait par l'intermédiaire d'institutions spécialisées indé-

pendantes, dont nous parlerons à la fin du chapitre. Une partie du travail se fait aux Nations Unies mêmes – c'est le cas, par exemple, des statistiques et d'autres activités qui, bien qu'utiles, ne concernent pas l'objectif principal à savoir, la mise en valeur économique des pays en voie de développement. Pour ceux-ci, en effet, qui constituent une nette majorité des membres, le but principal de l'Organisation est de coordonner l'aide qui leur est apportée et de modifier radicalement le système économique en vigueur. Ils veulent élever le niveau de vie de leurs populations et réduire les inégalités choquantes entre pays riches et pays pauvres. En raison de sa très grande importance, la question du développement économique fait l'objet d'un chapitre distinct (chapitre six).

Les questions sociales et humanitaires

Les Nations Unies sont un centre de discussion où l'on aborde de nombreuses questions sociales et humanitaires (il n'est vraiment pas possible de les mentionner toutes dans cette étude) et où la discussion mène à l'action. Parmi les sujets les plus caractéristiques et les plus importants, nous mentionnerons les activités relatives aux droits de l'homme, au bien-être des enfants et aux réfugiés.

Les droits de l'homme

La Commission des droits de l'homme relève de l'ECOSOC. Chargé de la protection des droits de l'homme, cet organe des Nations Unies s'est mis à la tâche en 1947 en préparant une Déclaration universelle des droits de l'homme que l'Assemblée générale a adoptée et proclamée l'année suivante. Ce texte énonce les droits et les libertés essentiels auxquels peuvent prétendre tous les hommes et toutes les femmes, sans distinction. Il a été adopté comme une norme par toutes les nations. L'article 5, par exemple, interdit l'emploi de « la torture . . . des peines ou traitements cruels, inhu-

maines ou dégradants ». L'article 9 dit que « nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ou exilé », et l'article 19, que « tout individu a le droit . . . de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ».

Bien qu'elle ne crée pas d'obligation juridique contraignante, cette déclaration a eu un grand retentissement. La législation de beaucoup de pays et la constitution de nombre d'états nouveaux ont subi son influence. Au Canada, où la plupart des principes qu'elle pose étaient reconnus effectivement depuis longtemps, elle est nommément citée dans plusieurs lois provinciales. Les projets de résolution soumis à l'Assemblée générale la mentionnent souvent comme la norme que les États doivent suivre en matière de droits de l'homme. Elle a aussi inspiré plusieurs conventions internationales, notamment sur l'esclavage, les travaux forcés, les réfugiés, les apatrides, les droits politiques des femmes, la nationalité des femmes mariées et la discrimination dans le domaine de l'éducation, de l'emploi et de la profession.

Après l'adoption de la Déclaration en 1948, la Commission des droits de l'homme prépara le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que le Protocole facultatif se rapportant à ce dernier, qui furent adoptés, ouverts à la signature, ratifiés et approuvés à l'Assemblée générale de 1966. Ces textes donnent un caractère juridique obligatoire aux dispositions de la Déclaration universelle et, dans bien des cas, les développent. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit la création d'un Comité des droits de l'homme et le Protocole attribue à ce comité l'étude des communications émanant des particuliers qui se disent victimes de violation des droits reconnus par le Pacte. Lorsqu'il entra en vigueur le 3 janvier 1976, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels avait déjà été ratifié ou reconnu par trente-sept États. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son Protocole prirent effet le 23 mars 1976. Le premier a été ratifié ou reconnu par trente-sept pays et le second par douze.

Certaines dispositions des pactes relevant de la compétence des provinces, le gouvernement fédéral consulta ces dernières avant de reconnaître, en juin 1976, les deux pactes sur les droits de l'homme et le protocole facultatif. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale approuvée, en 1965, par l'Assemblée générale, représente une autre réalisation, légèrement antérieure, des Nations Unies dans ce domaine. Si ce texte n'est pas parfait, il répond à un besoin ressenti depuis longtemps par ceux qui considèrent qu'il faut lutter contre la discrimination raciale en la considérant comme un problème international aussi bien que national. Cette convention est remarquable par ses dispositions exécutoires qui constituent une innovation. Pour garantir le respect effectif des droits énoncés, tous les États signataires de la Convention doivent déclarer périodiquement ce qu'ils ont fait pour l'appliquer. Plus important encore, elle prévoit un mécanisme de conciliation qui permet à un État signataire de porter à l'attention d'un comité spécial des cas où d'autres États n'auraient pas tenu leurs engagements. Enfin, ce qui est peut-être le plus nouveau, elle autorise les particuliers, avec l'accord de leur gouvernement, à se plaindre directement à une commission spéciale de conciliation s'ils s'estiment victimes d'une violation des dispositions de l'instrument. Le Canada et d'autres pays occidentaux ont réservé un excellent accueil à ces mesures et leurs délégations ont aidé à convaincre les autres membres de leur intérêt et du besoin auquel elles répondaient. Signée par le Canada en 1966, la Convention a été ratifiée en 1970, année où elle prit effet dans notre pays.

L'UNICEF

Trois enfants sur quatre vivent dans des pays en voie de développement. Beaucoup souffrent de malnutrition et de maladies, beaucoup ne peuvent pas apprendre à lire et à écrire ni acquérir un minimum de connaissances. Le but du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) est d'aider

à créer des services de santé, de nutrition et de bien-être qui feront des enfants des hommes sains et utiles à leur nation.

En 1946, un comité dont le Canada était membre recommanda la création d'un fonds bénévole temporaire en vue de fournir une aide d'urgence aux enfants des pays ravagés par la guerre : c'est ainsi que naquit l'UNICEF. Le mandat de cet organisme fut révisé les années suivantes et les programmes à long terme destinés au bien-être des enfants prirent plus d'importance. Le Fonds pour l'enfance poursuit aujourd'hui une partie du travail positif réalisé par les Nations Unies. L'aide financière que le gouvernement canadien lui accorde (5 millions de dollars par an) est complétée par les dons d'organismes bénévoles nationaux et ceux de particuliers, dons qui représentent, au total, plus de 2 millions de dollars.

L'aide aux réfugiés

La Seconde Guerre mondiale entraîna le déplacement, principalement en Europe, d'un nombre très considérable de personnes. Ce fut une sorte de prélude à la fuite de tous ceux qui, depuis, victimes de conflits internationaux ou de troubles nationaux sont devenus, bien souvent, des réfugiés sans ressources. Avant même de fonder l'Organisation des Nations Unies, les Alliés avaient créé l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction (UNRRA) qui, en 1949, permit de rapatrier plus de 98% de la population déplacée. Mais un problème urgent continuait à se poser : plus d'un million de personnes ne pouvaient ou ne voulaient être rapatriées. Il s'agissait de réinstaller ces personnes déplacées et sans abri. En 1947, le premier ministre exprima les préoccupations canadiennes à ce sujet et notre pays donna son plein appui à l'Organisation internationale des réfugiés (O.I.R.) lorsqu'elle fut créée l'année suivante. À sa dissolution, en 1952, le Canada lui avait versé 18 millions de dollars et, qui plus est, avait accueilli cent vingt-quatre mille réfugiés comme immigrants reçus.

Le mandat de l'O.I.R. était de résoudre des problèmes précis à court terme, mais on s'aperçut vite que la question des réfugiés était sans fin. En 1948, après le conflit entre Arabes et Juifs qui déboucha sur le partage de la Palestine et la création de l'État d'Israël, environ un million de personnes partirent de chez elles et allèrent se réfugier dans les pays limitrophes. L'UNICEF et d'autres institutions organisèrent des mesures d'aide provisoires. L'Assemblée générale, quant à elle, mit sur pied l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (U.N.R.W.A.) qui devait résoudre le problème à long terme. Cet organisme existe toujours et continue à fournir aide, éducation et autres services à des centaines de milliers de personnes. Il est financé par des contributions volontaires. En 1975, le Canada lui avait versé, depuis ses débuts, plus de 31 millions de dollars. Le premier directeur général de l'U.N.R.W.A. fut un Canadien, le major général Howard Kennedy.

Comme le mandat de l'O.I.R. était sur le point de prendre fin, les Nations Unies fondèrent, en 1951, le haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (H.C.R.), dont les principales fonctions sont de recenser les besoins des réfugiés, de leur assurer une protection internationale, de coordonner et de financer les programmes d'aide, de chercher des solutions permanentes en facilitant le rapatriement volontaire ou l'intégration des intéressés dans de nouvelles communautés nationales, tout cela, en faisant appel à l'aide des gouvernements, des organismes et des particuliers. Tout aussi important, sinon plus, a été le recours, de plus en plus fréquent, aux « bons offices » du haut-commissaire pour des situations ne relevant pas expressément de ses attributions. Son action a été très utile dans l'affaire des Ougandais d'origine asiatique en 1972 et 1973, et lors des grands mouvements de population dus à la guerre d'Indochine.

Le Canada fut, dès le début, membre du comité d'administration qui contrôle les programmes du haut-commissariat pour les réfugiés. Depuis 1969, il est partie à la Convention de 1951 des Nations Unies et au Protocole de 1947 relatifs au statut des réfugiés. Le total des contributions qu'il

a versées, depuis 1945, à l'O.I.R., au H.C.R. et aux autres organismes s'occupant des réfugiés s'élève à plus de trente-huit millions de dollars, montant bien inférieur à celui des sommes qu'il a consacrées à l'établissement de réfugiés sur son propre sol. Pour l'année financière 1975-1976, les dépenses prévues à ce chapitre doivent dépasser huit millions de dollars.

Depuis trente ans, la politique canadienne de l'immigration a pu évoluer, certes, mais le gouvernement a toujours fortement contribué à aplanir les difficultés des réfugiés dans diverses parties du monde. Par exemple, lorsque les Nations Unies ont proclamé en 1959 l'Année mondiale du réfugié, il a pris des mesures spéciales pour admettre sur son territoire des personnes âgées et handicapées et, en 1967, en réponse à l'appel du haut-commissaire, il a mis sur pied un autre programme d'aide de ce genre.

En 1966, dans son Livre blanc sur la politique d'immigration, le Canada réaffirma son désir d'accepter « sa juste part de responsabilité internationale à l'égard des réfugiés » et, en 1970, il adopta de nouvelles directives touchant l'immigration qui contenaient une disposition autorisant le ministre responsable à admettre certaines catégories de réfugiés qui ne sont pas expressément prévues dans le Pacte et le Protocole des Nations Unies (cas, par exemple, des Ougandais d'origine asiatique et d'un grand nombre de Chiliens qui n'avaient pas encore quitté leur pays). Environ 10% des immigrants reçus au Canada depuis 1946 étaient des réfugiés ou des membres de minorités opprimées. Dans l'ensemble, ils s'y sont établis et sont devenus de bons citoyens, utiles au pays.

Le Canada a fait des efforts particuliers pour recevoir des réfugiés en période de crise : il a accueilli trente-huit mille Hongrois en 1956 et 1957, treize mille Tchécoslovaques en 1968 et 1969, deux cent vingt-huit Tibétains en 1970 et cinq mille six cents Ougandais d'origine asiatique en 1972 et 1973. Le 31 mars 1976, quatre mille cinq cent dix Chiliens et six mille cinq cent dix-huit Indochinois avaient été autorisés à entrer à titre de réfugiés. Ces chiffres montrent que les Nations Unies peuvent continuer à compter sur l'aide du Canada pour soulager la misère des réfugiés.



Dans un studio d'enregistrement des Nations Unies, Jacqueline Lemay interprète le chant qu'elle a composé à l'occasion de l'Année internationale de la femme (1975) : La moitié du monde est une femme (Half of the World is Woman). (Photo : Nations Unies - T. Chen)

Les conférences spéciales et périodiques des Nations Unies

Au fil des années, pour répondre aux demandes d'intervention que la communauté internationale formulait clairement sur des questions importantes présentant un caractère urgent, l'ECOSOC recommandait de plus en plus fréquemment à l'Assemblée générale de tenir des conférences internationales spéciales. C'est ainsi que l'Assemblée a autorisé des conférences sur l'environnement, la population, les droits de l'homme, le rôle et le statut de la femme, l'alimentation et les établissements humains. Cette nouvelle façon de s'attaquer aux problèmes sociaux à l'échelle mondiale s'apparente à celle qu'adoptèrent les Sixième et Septième sessions extraordinaires de l'Assemblée (1974 et 1975), consacrées à l'étude d'un nouvel ordre économique international. Il s'agit souvent d'aborder des problèmes dont le public vient seulement de prendre conscience et qui ne sont donc pas du ressort d'une institution établie. Dans ce cas, les participants à la conférence peuvent recommander de nouvelles mesures pour que des organismes existants poursuivent les travaux commencés. Une chose est certaine : ces réunions ont l'avantage de rendre la communauté internationale plus consciente de certaines questions et d'encourager les gouvernements, les groupes et les particuliers à prendre des mesures pratiques qu'ils n'auraient peut-être pas prises autrement.

La Conférence internationale des droits de l'homme (Téhéran, 1968) a porté sur le respect et la mise en pratique des droits de l'homme. Un grand nombre des propositions qui y ont été adoptées ont, depuis, été appliquées par divers organes des Nations Unies; c'est le cas de la motion en faveur d'une Décennie internationale de la mobilisation contre le racisme et toutes les formes de discrimination raciale.

Une prise de conscience de plus en plus nette des problèmes de l'environnement fut à l'origine de la Conférence sur l'environnement humain (Stockholm, 1972) qui a été, de l'avis général, une grande réussite. Le Canada y a joué un rôle de premier plan, et c'est un Canadien, Maurice Strong, qui en fut nommé secrétaire général. (Il est ensuite devenu le premier directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'envi-

ronnement, créé ultérieurement, sur les recommandations des participants.) De plus, cette année-là, le Canada a accepté d'accueillir Habitat : Conférence sur les établissements humains (Vancouver, 1976), destinée à trouver des solutions à de nombreux problèmes recensés à la Conférence de Stockholm. Habitat avait pour thème « l'environnement créé par l'homme » et traitait de problèmes aussi vastes que ceux du logement; de l'utilisation des sols, de l'approvisionnement en eau, de l'urbanisation, du développement communautaire, et d'autres problèmes de cet ordre, auxquels les pays et les organisations internationales devront faire face d'ici l'an 2000, époque, où, selon les prévisions actuelles, la population mondiale aura doublé. En tant que pays d'accueil, le Canada tenait particulièrement au succès de la conférence. Aussi en a-t-il beaucoup soigné l'organisation. Les participants ont adopté une déclaration de principes sur les établissements humains, intitulée Déclaration de Vancouver, et ont prévu un plan d'action au niveau national et international, portant, notamment, sur la participation du public à la prise des décisions, la revalorisation des terres par des investissements ou des décisions publiques, la qualité de l'eau dans les pays du Tiers Monde, le statut de la femme et la restructuration des organismes de l'O.N.U. existants, afin d'améliorer la coordination internationale dans ce domaine.

La Conférence mondiale sur la population, qui s'est déroulée en 1974 à Bucarest, a débouché sur un Plan d'action mondial pour la population qui, tout en demandant aux États membres de lancer des programmes nationaux, créait des mécanismes destinés à examiner et à évaluer les progrès dans le domaine de la démographie.

La Conférence mondiale de l'année internationale de la femme, qui s'est déroulée à Mexico en 1975, a adopté un plan d'action mondial permettant aux États membres de mesurer et d'accroître leurs progrès du point de vue de l'amélioration des droits de la femme. Elle a recommandé à l'Assemblée générale la proclamation d'une Décennie des Nations Unies pour la femme et, entre autres résultats, a entraîné la création de nombreux programmes de formation et de recherche sur les problèmes relatifs aux femmes.

C'est à la demande du Tiers Monde qu'on a prévu d'organiser, en 1978, la Conférence mondiale pour combattre le racisme et la discrimination raciale, qui doit avoir lieu au Ghana. Cette conférence dont l'idée fut lancée en 1973, aura pour but d'évaluer les résultats de la Décennie de la mobilisation contre le racisme et toutes les formes de discrimination raciale. Au début de 1976, il n'est pas possible d'évaluer les répercussions qu'aura sur ces projets la résolution qui a été adoptée par l'Assemblée générale en 1975 et qui décrit le sionisme comme « une forme de racisme et de discrimination raciale ». Le Canada et d'autres pays occidentaux ont considéré que ce texte, appuyé notamment par les pays qui se sont plaints le plus ouvertement du racisme et de la discrimination raciale, résultait d'une déformation des objectifs de la Décennie des Nations Unies contre le racisme.

Outre ces manifestations spéciales, l'O.N.U. organise certaines conférences régulières comme, par exemple, le Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants, qui a lieu tous les cinq ans. Après avoir accepté d'accueillir le cinquième congrès à Toronto en 1975, le Canada avait cherché à le faire ajourner en raison de la détérioration constante du climat de ces conférences internationales : la discorde avait perturbé la Sixième session extraordinaire et la session ordinaire précédente de l'Assemblée générale, les dernières conférences de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.), et quelques semaines auparavant, à Mexico, la Conférence de l'année internationale de la femme. Deux facteurs particuliers ont motivé la position du gouvernement. Tout d'abord, l'intrusion inévitable de considérations politiques hors de propos dans les débats du congrès; ensuite, la nouvelle escalade de violence au Moyen-Orient et le climat d'amertume qu'elle avait engendré au Canada et qui devait, ultérieurement, gagner le congrès même. Finalement, la proposition canadienne fut rejetée et le congrès eut lieu à Genève.

La participation du Canada à l'ECOSOC et à ses organes subsidiaires

Outre le fait qu'il fut à plusieurs reprises membre de l'ECOSOC, le Canada a souvent été choisi pour remplir un mandat dans un bon nombre des principaux organes subsidiaires ou affiliés du Conseil. À l'heure actuelle, il est membre du Comité des ressources naturelles, du Comité de l'examen et de l'évaluation, de la Commission de la condition de la femme, de la Commission des stupéfiants, de la Commission de statistique, et du Comité de l'habitation, de la construction et de la planification. En 1975, il a été élu pour la seconde fois pour un mandat de trois ans (1976-1978) à la Commission des droits de l'homme. De plus, il est membre des conseils d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance. Il est aussi membre du Conseil du commerce et du développement de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et, à ce titre, participe à tous les grands comités de la C.N.U.C.E.D. Il est aussi membre du comité exécutif du haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et du conseil d'administration du Programme des Nations Unies sur l'environnement. Il est membre permanent des Commissions économiques pour l'Europe et l'Amérique latine. De plus, des Canadiens participent, à titre personnel, aux travaux du Comité consultatif sur l'application de la science et de la technique au développement, au Programme des volontaires des Nations Unies; d'autres ont récemment terminé leur mandat au sein du Comité de l'élimination de la discrimination raciale et de l'Organe international de contrôle des stupéfiants.

Tout en illustrant la multiplicité des rôles joués par les Nations Unies sur le plan de la promotion de la coopération internationale, l'énumération qui précède reste fort incomplète, car beaucoup d'organismes cités possèdent eux-mêmes leurs comités et sous-comités auxiliaires.

La réforme de l'ECOSOC

En 1974, l'Assemblée générale créa un comité spécial chargé d'étudier des propositions relatives à la révision de la charte. Le Conseil économique et social ne constituait pas l'objet premier de cet examen, mais les changements qui pouvaient être apportés à la Charte devaient forcément le toucher. Cependant, dans l'immédiat, il fut plus directement concerné par une résolution de la Septième session extraordinaire de l'Assemblée générale (septembre 1975) qui décida d'entreprendre une étude sur le cadre structurel des activités et programmes économiques et sociaux des Nations Unies. Cette étude – entreprise à un moment où l'immense tâche imposée par la Seconde décennie du développement a obligé le Conseil à accélérer et à rationaliser ses activités et celles de ses organes subsidiaires – peut entraîner des réformes et modifier les relations existant entre les Nations Unies et les institutions spécialisées et, éventuellement, mener au regroupement de plusieurs activités économiques et sociales dans le cadre de l'O.N.U.

Les institutions spécialisées

L'un des principaux atouts de l'Organisation des Nations Unies réside dans l'apport qu'elle reçoit de ses institutions spécialisées, dans leurs domaines respectifs. Il s'agit d'organismes intergouvernementaux distincts et indépendants, qui possèdent, chacun, leurs organes de délibération et d'exécution, leur secrétariat et leur budget. Ils sont liés aux Nations Unies en vertu d'accords spéciaux et c'est le Conseil économique et social qui coordonne leurs travaux. Leurs attributions sont très différentes, mais dans certains secteurs, des centres d'intérêt peuvent se confondre en partie.

Il existe des institutions ayant pour objet de promouvoir la coopération internationale en matière de communications (Union postale universelle

et Union internationale des télécommunications), de transports (Organisation de l'Aviation civile internationale et Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime) ou dans d'autres domaines techniques (Organisation météorologique mondiale et Agence internationale de l'énergie atomique)*. Les institutions financières sont au nombre de quatre : Banque internationale pour la reconstruction et le développement et ses organismes affiliés, Association internationale de développement, Société financière internationale et Fonds monétaire international. L'Organisation internationale du travail s'occupe des conditions de travail et des relations entre employeurs et employés. L'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture cherche à améliorer la production agricole, forestière et halieutique. Le travail de l'Organisation mondiale de la santé et de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, tout en englobant des domaines généraux, couvre une multitude de sujets sous des aspects variés.

Certaines institutions spécialisées existaient bien avant les Nations Unies, mais la plupart sont postérieures à la création de l'Organisation. Le Canada, qui a joué un rôle dans la formation de plusieurs d'entre elles (la F.A.O. fut fondée officiellement à Québec), a aussi participé activement aux travaux de leurs organes de délibération et d'exécution et n'a pas épargné ses efforts pour qu'elles fonctionnent de façon efficace. Il est évident que, dans bien des cas, il profite directement des services fournis par ces institutions.

Presque toutes ont des programmes d'aide aux pays en voie de développement et, par ailleurs, servent d'organes d'exécution des entreprises financées par le Programme des Nations Unies pour le développement, fonds constitué de contributions volontaires provenant des pays indus-

*Bien que souvent considérée comme une institution spécialisée, l'Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.) est un organisme intergouvernemental indépendant qui relève directement de l'Assemblée générale et entre donc ainsi, à la lettre, dans une catégorie différente. Il en est de même pour l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), dans le cadre duquel on débat les questions commerciales.

trialisés. Des milliers de Canadiens venus des administrations fédérales et provinciales, des universités ou du secteur privé, ont travaillé pour ces programmes, dans tout le Tiers Monde.

Une brève évocation du rôle tenu par le Canada dans deux institutions spécialisées devrait donner une idée du genre de travail qu'elles accomplissent, chacune dans son domaine et à sa manière.

L'Organisation de l'Aviation civile internationale (O.A.C.I.)

En raison de son importance comme nation commerçante, du fait qu'il est situé sur de grandes routes aériennes internationales et de l'intérêt que, très tôt, il a accordé à l'aviation en tant que moyen de développer les parties éloignées de son territoire et d'améliorer les communications entre les régions, il était normal que, dès le début, le Canada s'intéressât de très près aux événements qui aboutirent à la fondation de l'O.A.C.I.

En 1944, eut lieu la Conférence de Chicago qui aboutit à la signature de la Convention de l'Aviation civile internationale et à la création de l'Organisation du même nom (O.A.C.I.). La délégation canadienne s'y illustra, et c'est en partie pour rendre hommage à la collaboration du Canada à l'œuvre de la Conférence de Chicago que Montréal fut choisi comme siège permanent de la nouvelle Organisation.

L'objet de l'O.A.C.I. tel qu'il est formulé dans la Convention est « de développer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale ainsi que de favoriser l'établissement et de stimuler le développement des transports internationaux ». Pour être plus précis, l'O.A.C.I. assure la sécurité grâce à la normalisation, à la formation et à la réglementation, établit des statistiques, cherche à réduire les formalités administratives dans les aéroports internationaux, codifie le droit aérien international et fournit une assistance technique aux pays en voie de développement.

Membre du conseil de l'Organisation depuis sa création, le Canada a toujours joué un rôle actif dans les travaux des organes subsidiaires

spécialisés dans différents aspects techniques et financiers de l'aviation. Il a contribué grandement à la préparation des annexes techniques de la Convention de Chicago et a participé avec dynamisme aux négociations internationales sur diverses questions : captures illicites d'aéronefs, détournements d'avions et autres crimes similaires. Des Canadiens ont occupé des postes importants au secrétariat de l'O.A.C.I. à Montréal (M. R. M. Macdonnell en fut le secrétaire général de 1959 à 1964), et Ottawa continue à fournir des experts et à dispenser des cours dans le cadre du programme d'assistance technique de l'O.A.C.I.

L'Organisation mondiale de la santé (O.M.S.)

L'histoire de l'Organisation mondiale de la santé (O.M.S.) illustre bien, elle aussi, l'intérêt que porte le Canada aux institutions spécialisées et la part qu'il prend à leurs activités. Il fut l'un des seize pays présents à la conférence préparatoire de Paris, en 1946, ce qui lui a permis d'avoir une grande influence dans la fondation de l'Organisation. Le Dr. Brock Chisholm, chef de la délégation canadienne à la Conférence de Paris, et qui avait fait beaucoup pour élaborer et promouvoir la conception nouvelle que devait incarner le futur organisme, fut d'abord élu secrétaire de la commission intérimaire, puis devint le premier directeur général de l'O.M.S.

En 1952, 1956, 1962, 1968 et 1975, l'Assemblée de l'O.M.S. élit le Canada au nombre des huit pays chargés de nommer les membres du conseil d'administration. Des Canadiens ont travaillé à l'O.M.S. à divers titres. Ancien président de l'Assemblée, le Dr. Basil Layton est actuellement président de l'Organisation sanitaire panaméricaine, branche régionale de l'O.M.S. En 1972, le Dr. D. G. Chapman fut élu parmi les trois vice-présidents du comité exécutif du Programme mixte F.A.O./O.M.S. sur les normes alimentaires puis, président de la Commission du *Codex Alimentarius* pour un mandat commençant en 1975. Le Canada contribue activement aux travaux de l'O.M.S. en fournissant du personnel technique

et spécialisé au siège et aux entreprises locales, en ouvrant ses facultés de médecine et ses écoles de soins infirmiers au personnel technique et scientifique étranger, et en communiquant les résultats de ses recherches et ses connaissances dans divers domaines médicaux.

L'évolution des institutions spécialisées

Nous avons évoqué l'inquiétude du Canada devant le risque de politisation des débats du Congrès sur la prévention du crime et le traitement des délinquants. Cette menace s'est concrétisée dans nombre de réunions techniques, y compris dans celles des institutions spécialisées, où de tout temps, l'on assista à des discussions de caractère politique, ne se rattachant pas toujours de façon évidente à leurs travaux. Peut-être était-il inévitable que de telles difficultés surgissent, à l'Organisation internationale du travail, par exemple, entre les pays où les syndicats sont libres et ceux où les organisations de travailleurs sont étatisées. Au début, ces considérations politiques n'étaient qu'une perte de temps et, finalement, n'avaient pas ou peu de répercussions sur les travaux des organismes en cause. Malheureusement, depuis quelques années, il est de tradition de soulever systématiquement les questions politiques, d'une réunion technique à l'autre, à tel point que les progrès sur les questions de fond risquent d'être gravement entravés. Le Canada a toujours estimé que c'était aux Nations Unies mêmes, c'est-à-dire à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité que devaient se dérouler les débats purement politiques, et que les réunions des institutions spécialisées ne doivent pas servir à cette fin.

Dans l'ensemble, c'est dans les domaines où la coopération internationale concorde manifestement avec les intérêts nationaux de la plupart des membres que les institutions spécialisées ont obtenu les meilleurs résultats. Comme bons exemples, on peut citer la Veille météorologique mondiale de l'Organisation météorologique mondiale, et la campagne de l'O.M.S. pour l'éradication de la variole. Les résultats sont moins spectaculaires quand on aborde des domaines touchant de près des litiges inter-

nationaux ou dans lesquels des régimes politiques ou des groupes de pression nationaux se sentent apparemment menacés par les programmes envisagés. C'est ainsi qu'en ce qui concerne la capture illicite d'aéronefs dans l'aviation civile, l'O.A.C.I. a pu adopter un ensemble complet de directives constituant un manuel sur les aspects techniques de la sécurité, mais que ses efforts en vue de faire poursuivre les présumés terroristes n'ont pas abouti. Ceux de l'O.I.T., qui est spécialisée dans les problèmes d'emploi, ou de la F.A.O., qui se consacre au développement rural, sont parfois freinés par des intérêts politiques nationaux opposés à la redistribution des revenus et à la réforme agraire.

Autrefois, les activités et l'orientation des institutions spécialisées reflétaient la communauté d'intérêts, parfois même la marque idéologique des grands pays industriels occidentaux qui en furent les principaux fondateurs et qui, pendant longtemps, ont su rallier de confortables majorités en faveur de leurs propositions. Mais, depuis que les pays en voie de développement sont devenus majoritaires, l'accent est mis surtout sur le développement économique et social et, depuis peu, sur les tentatives d'établissement d'« un nouvel ordre économique international ». Au fur et à mesure que ces pays verront leurs objectifs se préciser et leur stratégie s'organiser, ils proposeront certainement d'apporter des changements importants aux postulats de base, aux programmes spécifiques, aux priorités et même à la constitution de certaines institutions spécialisées. Pour les institutions, la question capitale est de savoir comment s'adapter (ceci concerne également les programmes) à des revendications présentées avec tant d'insistance, problème qui, comme on le verra dans le chapitre suivant, se pose de façon encore plus aiguë au sein même des Nations Unies.

Le développement économique

En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :

- a) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et le développement dans l'ordre économique et social;
- b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes . . .

(Article 55 de la Charte)

Il a suffi d'une génération après l'adoption de la Charte pour que l'O.N.U. accorde de plus en plus d'attention aux difficultés de développement économique des « pays en voie de développement », c'est-à-dire de ceux qui, pour divers motifs, accusent un retard très marqué par rapport aux pays industrialisés. En trente ans, on a beaucoup accompli. Ces pays ont amélioré leur infrastructure (chemins de fer, routes, ponts, ports, électrification), organisé des services sanitaires, créé des établissements d'enseignement et formé une main-d'œuvre plus qualifiée afin d'atteindre un plus haut degré d'activité économique. Ils ont été aidés dans cette tâche par les divers

programmes d'assistance technique et autres des Nations Unies et de membres particuliers de l'Organisation. Pourtant, malgré les progrès réalisés sur le plan économique, un énorme fossé sépare un tiers de la population du globe des deux autres tiers qui sont pauvres. Et malheureusement, ce fossé s'élargit. En simplifiant beaucoup, on peut expliquer ce phénomène de la façon suivante :

- a) pour diverses raisons, il est rare que le revenu national d'un pays, riche ou pauvre, augmente de 10% par an;
- b) pour un même taux d'augmentation du revenu, dans un pays dont l'accroissement démographique est de 1%, le revenu par tête d'habitant sera supérieur à celui d'un autre pays dont la population croît de 3%; or, la plupart des pays en voie de développement ont des taux de croissance démographique supérieurs à ceux des pays industrialisés; et
- c) en ce qui concerne le revenu moyen par habitant une augmentation de 5% correspond à dix dollars pour un revenu moyen de deux cents dollars, et à cent dollars pour un revenu moyen de deux mille dollars, c'est-à-dire à un accroissement de la disparité existante égal à quatre-vingt-dix dollars.

Récemment encore, le développement était surtout perçu comme un problème d'aide, et si un pays continuait à réclamer de l'aide, on interprétait sa demande comme une invitation à investir davantage dans des programmes de développement. La contribution des pays donateurs au développement international était encore considérée comme la réponse à un impératif moral.

Cet impératif n'a pas changé; c'est là la conviction exprimée par U Thant à propos du développement : il n'y a pas d'autre solution acceptable que la coopération internationale si l'humanité doit survivre*. Mais, et c'est assez nouveau, on commence à comprendre que l'aide directe, bien qu'utile à court terme, soigne surtout les symptômes du malaise économique sans

*Déclaration du secrétaire général à la trente-septième session du Conseil économique et social, le 16 juillet 1964.

s'attaquer aux racines profondes du mal; que les échanges commerciaux, pratiqués d'égal à égal, et non plus, comme cela fut longtemps le cas, en privilégiant l'un des partenaires, peuvent être beaucoup plus profitables que l'aide; que la coopération économique doit revêtir des formes nouvelles pour rapprocher riches et pauvres. De plus, la communauté internationale a progressivement pris conscience de l'injustice que constituait cet écart croissant entre les niveaux économiques des deux catégories de nations, et aussi des graves dangers que cela représentait pour tous: c'est aux Nations Unies que ces problèmes ont été posés. Il semble même à maints observateurs que depuis 1960 environ, l'O.N.U. a changé complètement d'orientation: se consacrant naguère à la recherche de la paix et de la sécurité, elle serait maintenant engagée dans un effort gigantesque; elle chercherait à redistribuer aux plus pauvres non seulement la nourriture et les autres biens de consommation qui peuvent leur permettre de vivre modestement ou de survivre, mais aussi, les capitaux ou la technologie qui peuvent ouvrir de meilleures perspectives d'avenir à des centaines de millions d'êtres humains. Sans doute y a-t-il une certaine exagération dans cette manière de voir: le maintien de la paix est encore d'une importance capitale et, d'ailleurs, il est à peu près certain qu'à long terme, la paix dépend étroitement de l'amélioration rapide du niveau économique de la majorité déshéritée des populations du globe. C'est là la réalité fondamentale à laquelle les Nations Unies doivent faire face.

En 1945, les hommes et les femmes qui voulaient reconstruire un monde ébranlé par deux guerres mondiales et une dépression économique catastrophique avaient compris qu'il fallait instaurer un nouvel ordre économique en même temps qu'un système qui devait assurer la paix et la sécurité. Le premier ministre Mackenzie King l'a exprimé dans ces termes à la Conférence de San Francisco :

« Il nous appartient d'aider à instaurer une communauté mondiale où la sécurité sociale et le bien-être feront partie du patrimoine de l'humanité. »

Les responsables de l'ordre nouveau avaient deux objectifs en tête : la reconstruction de l'après-guerre, et la coopération internationale qui devait,

selon eux, empêcher le renouvellement des désastres économiques des années vingt et trente. Ils imaginèrent donc un système destiné à réduire les obstacles aux échanges et à renforcer la stabilité monétaire internationale dans un climat de croissance économique continue et de confiance internationale.

Le système économique international ainsi mis sur pied était un amalgame de ce qui existait avant le conflit et de quelques structures nouvelles créées aux Nations Unies ou en étroite association avec l'Organisation pour encourager et faciliter la coopération économique internationale. Il avait été conçu par les représentants de pays développés qui admettaient que la communauté internationale devait s'engager, jusqu'à un certain point, à aider les pays moins favorisés à améliorer leur économie, mais qui étaient loin d'imaginer l'ampleur des problèmes à venir. Très vite, le développement économique devint un sujet brûlant à l'O.N.U. En vingt ans, avec le processus de décolonisation décrit dans le chapitre quatre, les pays en voie de développement constituèrent une majorité dans l'Organisation et tout en augmentant graduellement leurs demandes d'aide, commencèrent à évoquer la nécessité d'apporter des changements fondamentaux au système économique existant que l'on avait pensé sans eux, en ne tenant quasiment pas compte de leurs intérêts. Or, peu à peu, ils avaient réussi à faire largement reconnaître par les pays développés la nécessité de ces changements. Entre-temps, on s'était aperçu que le système international d'échanges et de paiements n'était même pas adapté aux besoins des pays industrialisés dont il était censé servir les intérêts. Ainsi donc, des deux côtés on avait avantage à effectuer une réforme; mais on ne parvint pas à se mettre d'accord sur les modifications à apporter. Une chose est certaine, c'est que le nouveau système devra favoriser l'expansion et la stabilité économiques mondiales, indispensables au bien-être de tous les peuples, tout en permettant de réduire rapidement les différences les plus flagrantes entre pays riches et pauvres. Les propositions faites par les pays en voie de développement en vue d'instaurer un « nouvel ordre économique international » ont suscité un immense débat.

Le dispositif institutionnel

Les institutions qui devaient modeler le système économique d'après-guerre commencèrent à prendre corps en 1943, alors que la Seconde Guerre mondiale était loin d'être gagnée. C'est cette année que l'on créa l'Administration des Nations Unies pour la reconstruction et l'assistance (U.N.R.R.A.) et que se tint la Conférence de Hot Springs qui jeta les bases de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (F.A.O.). En 1944, la Conférence de Bretton Woods adopta les statuts du Fonds monétaire international (F.M.I.) et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (B.I.R.D.). À San Francisco, en 1945, l'adoption de la Charte des Nations Unies marqua la concrétisation officielle de principes déjà acquis, à savoir que l'un des buts des Nations Unies devait être de « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire » (article 1) et que l'Organisation devait favoriser « le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social » et « la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes » (article 55). Les législateurs confièrent aussi (voir chapitre cinq) au Conseil économique et social la direction des activités de l'Organisation dans le secteur économique et dans certains autres domaines, ainsi que la coordination des travaux de la F.A.O., du F.M.I., de la B.I.R.D. et d'autres institutions spécialisées. Peu après la création de l'O.N.U., une tentative d'organisation internationale du commerce avorta, mais l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, conclu en 1947, a servi, depuis, de cadre aux relations commerciales internationales.

Les programmes d'assistance des Nations Unies

Les Nations Unies s'attaquèrent très vite à la question du développement économique au moyen de programmes d'aide qui, modestes au début, se

multiplièrent et se perfectionnèrent au cours des trente années qui suivirent. Beaucoup de pays ont pris l'Organisation pour modèle en mettant au point des programmes bilatéraux qui, globalement, sont encore plus importants que ceux de l'O.N.U.

Aujourd'hui, l'assistance technique aux pays en voie de développement fait à tel point partie intégrante de la coopération internationale qu'il est difficile de se souvenir de l'époque où elle était, pour ainsi dire, inexistante. Et pourtant, en 1946, lorsque pour la première fois le budget ordinaire de l'Organisation comporta de modestes crédits à ce poste, le principe d'un programme d'assistance technique systématique et soutenu faisait figure d'innovation très intéressante en politique internationale. (Notons que le premier commissaire des Nations Unies à l'assistance technique fut un Canadien, M. Hugh Keenleyside.) En 1949, il était déjà évident qu'il faudrait sans cesse accroître les ressources pour fournir à l'O.N.U. et à ses organismes affiliés les experts dont ils avaient besoin et il était clair que les activités de l'Organisation et ses institutions spécialisées devraient être financées dans la mesure du possible par un vaste fonds central alimenté par les contributions volontaires des gouvernements membres. C'est l'origine du Programme élargi d'assistance technique (P.E.A.T.) et du passage d'un financement imposé à des contributions en grande partie volontaires, suivant le modèle établi en 1946 pour le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (U.N.I.C.E.F.).

L'institution, en 1959, du Fonds spécial des Nations Unies a eu une double cause : d'une part, la nécessité de réunir plus d'argent pour l'assistance, d'autre part, la diversification des projets. Le P.E.A.T. et les programmes ordinaires de l'O.N.U. et de ses institutions spécialisées s'étaient limités à un transfert des connaissances techniques (missions d'experts et octroi de bourses d'études), mais le Fonds spécial fut créé pour aider à réaliser des opérations de pré-investissement. Celles-ci consistaient à mener à rentabilité des entreprises de grande envergure destinées à attirer une aide financière ou des investissements venant d'autres sources.

À la fin de 1965, le P.E.A.T. et le Fonds spécial, qui avec les années, avaient établi des relations très étroites, fusionnèrent en un Programme



Un ingénieur canadien examine un échantillon de minerai d'argent mexicain (Prospection minière entreprise sous l'égide de la F.A.O. dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le développement).

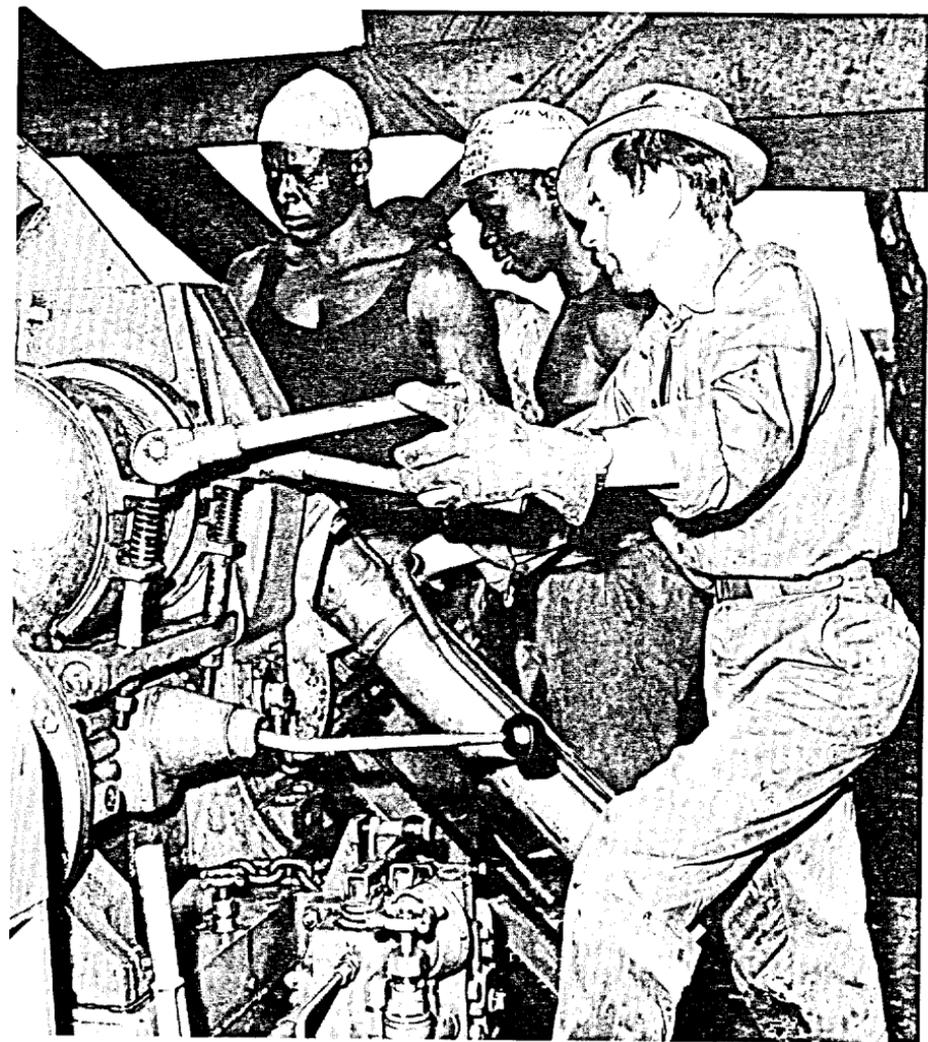
des Nations Unies pour le développement (P.N.U.D.) dont les ressources combinées se chiffèrent, en 1966, à près de 160 millions de dollars (dont 9.5 millions fournis par le Canada). Les objectifs distincts des deux fonds coexistèrent au sein du programme jusqu'en 1971, année où il y eut fusion totale du Fonds spécial et des éléments de l'assistance technique et où le conseil d'administration cessa d'étudier des projets individuels et se consacra à des programmes globaux par pays, qui complétaient les projets de développement des États concernés.

Le Canada maintint son soutien au P.N.U.D., qui devint le premier programme d'assistance des Nations Unies. En 1975, les fonds versés au P.N.U.D. s'élevèrent à plus de 400 millions de dollars, le Canada en ayant, pour sa part, fourni environ 24 millions, auxquels il ajouta 500 000 dollars spécialement destinés à aider les pays les moins développés.

L'assistance fournie sous l'égide des Nations Unies est une forme de coopération. Les gouvernements bénéficiaires doivent en effet assumer une partie des dépenses entraînées par les projets, soit par un paiement symbolique destiné à défrayer les dépenses locales, soit en acquittant la part du lion du coût total. En outre, beaucoup d'entre eux apportent des contributions, parfois symboliques, aux programmes volontaires internationaux. L'O.N.U. et ses institutions n'accordent d'aide qu'aux gouvernements et sur leur demande expresse. Aucune obligation politique n'y est attachée, la seule condition à remplir est d'être membre de la famille des Nations Unies, ou d'être reconnu comme un État dépendant d'un État membre.

Le financement du développement

À Bretton-Woods (1943), les participants à la Conférence comprirent qu'il faudrait recourir à des moyens spéciaux pour financer la reconstruction et le développement. C'est ainsi qu'une nouvelle institution spécialisée vit le jour : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (B.I.R.D.). Par la suite, l'expérience aidant, il fut décidé d'en fonder deux autres : la Société financière internationale (S.F.I., créée en



Un Canadien travaillant dans une équipe de prospection minérale actionne la commande d'embrayage et la commande des gaz d'un appareil de forage. (Photo: Nations Unies)

1957) et l'Association internationale de développement (A.I.D., qui date de 1960).

Avec ses deux organismes affiliés, la B.I.R.D. a pour fonction d'accorder des prêts et des crédits à tous les pays membres, en particulier aux pays en voie de développement, pour la réalisation de projets qui, d'après ses études, contribueront de façon importante au développement économique de l'emprunteur. Ce qui distingue principalement les trois organismes, c'est l'origine de leurs fonds et les conditions attachées aux prêts qu'ils consentent. La B.I.R.D., qui tire presque toutes ses ressources de l'émission d'obligations sur les marchés de capitaux mondiaux, prête donc à des conditions concurrentielles. Le Canada lui a souscrit pour 942 millions de dollars américains, ce qui représente 3.7% du total de la banque. Étant donné que les membres n'acquittent que le dixième de leurs souscriptions, la contribution effective du pays au capital disponible de la Banque est de 94.2 millions de dollars américains. Restent à acquitter les neuf dixièmes de la souscription qui constituent un fonds de garantie non immédiatement appelé.

Le gros des ressources de l'A.I.D. est composé par des avances sans intérêt des gouvernements, ce qui lui permet de prêter à des conditions très avantageuses. Ses fonds sont reconstitués tous les trois ans. Ils l'ont été pour la quatrième fois en janvier 1975, et les montants engagés atteignent environ 4 500 millions de dollars pour la période 1975-1977. La contribution du Canada a été de 276 millions de dollars, soit plus de 6.1% du total. Depuis la création de l'A.I.D. en 1960, le Canada lui a versé près de 646 millions de dollars.

La S.F.I. veut encourager la croissance d'entreprises privées rentables dans les pays en voie de développement qui sont membres en facilitant l'obtention de prêts à des conditions très favorables sans exiger de garantie gouvernementale. Le total des fonds qui lui ont été versés depuis ses débuts s'élève à 878.5 millions de dollars américains, la part du Canada représentant 3.6 millions.

Il existe, par ailleurs, d'autres instruments d'investissements, les banques de développement régional, dont plusieurs sont le résultat concret de déci-

sions prises au sein d'organes des Nations Unies. La Banque asiatique pour le développement est à cet égard un exemple caractéristique. Créée en 1965, elle fut soutenue par le Canada, qui s'engagea à fournir 25 millions au capital social d'un milliard de dollars, fixé comme objectif initial. Le Canada a maintenu son soutien à cette banque en souscrivant à une augmentation de son capital, de son fonds spécial polyvalent et de son fonds spécial d'assistance technique. Il a aussi souscrit au capital et aux fonds spéciaux d'autres banques de développement régional.

L'alimentation

Afin de résoudre – au moins partiellement – l'éternel problème de la faim, les Nations Unies et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture instituèrent ensemble, en 1963, un Programme alimentaire mondial dont les ressources financent des entreprises de développement intitulées : « des vivres pour du travail », ainsi que les secours d'urgence ou l'aide fournis à des groupes défavorisés. Les trois premières années, le Programme a reçu une centaine de millions de dollars de contributions. Pour la période de deux ans en cours (1975-1976), l'objectif a été fixé à 440 millions de dollars. Il a déjà été dépassé grâce, essentiellement, à un engagement supplémentaire du Canada, qui a souscrit en tout environ 190 millions en 1975 et 1976. En décembre 1975, le chiffre total des versements s'élevait à 650 millions. Le Canada qui, par tradition, se plaçait en second après les États-Unis est maintenant le premier contributeur du Programme.

Une Conférence mondiale sur l'alimentation s'est déroulée à Rome en novembre 1974 sous les auspices de la F.A.O. À l'ordre du jour figuraient des problèmes à court terme comme l'épuisement des réserves mondiales de céréales, le coût élevé des céréales alimentaires, le coût et la pénurie des engrais ainsi que les prévisions jusqu'à 1985. Cette réunion a abouti à l'établissement du Conseil mondial de l'alimentation, chargé de coordonner les mesures relatives à la production, à la vente et à la distribution des denrées alimentaires, ainsi qu'à la création, prévue pour 1977, d'une

nouvelle institution spécialisée de l'O.N.U.: le Fonds international de développement agricole. Doté d'un capital d'environ un milliard de dollars, ce fonds sera financé dans des proportions à peu près égales par les pays industrialisés et par les États membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole. À titre de grand producteur de denrées alimentaires, le Canada a joué un rôle actif à la conférence et s'est engagé à verser une contribution initiale de 33 millions de dollars à la nouvelle organisation.

Dans l'ensemble, on peut dire qu'en matière d'aide alimentaire et de développement agricole, les programmes de la famille des Nations Unies répondent à des objectifs à long terme destinés à aider les pays en voie de développement, à améliorer leur agriculture, à accroître leur production alimentaire et à empêcher la spéculation sur les produits alimentaires dont l'avenir de l'humanité dépend. À court terme, ils veulent éviter les pénuries de denrées alimentaires et, si le besoin s'en fait sentir, soulager la faim dans le monde.

Les première et seconde Décennies du développement : la C.N.U.C.E.D. et le Groupe des 77

Dès le début des années soixante, la doctrine de l'après-guerre sur l'aide et la coopération économiques ne satisfaisait plus la majorité des États membres des Nations Unies dont beaucoup, outre qu'ils avaient besoin de se développer sur le plan économique, désiraient compléter une indépendance politique nouvellement acquise en se libérant de l'asservissement économique. Mécontents, ils accentuèrent leurs pressions sur l'Organisation pour qu'elle se penche davantage sur les problèmes de développement et, conséquence directe de cette attitude, les années soixante furent proclamées « Décennie des Nations Unies pour le développement ». Ce faisant, l'Assemblée générale appelait les membres à coordonner un ensemble de mesures cohérentes et complémentaires qui devaient accélérer le processus du développement et, de cette façon, réduire la pauvreté,

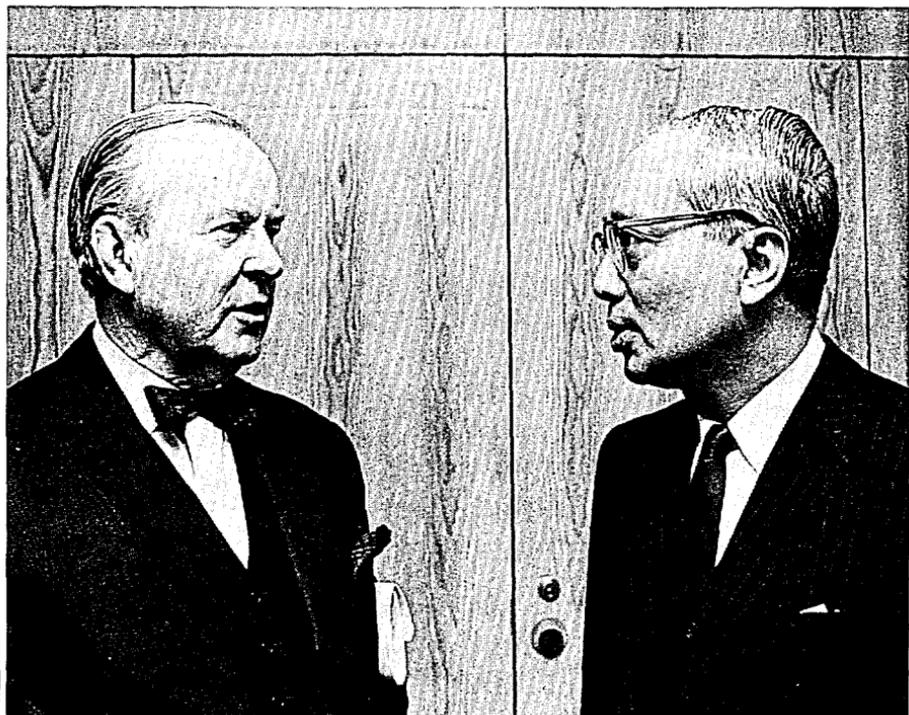
la faim, l'ignorance et la maladie. Les idées-forces étaient la mobilisation des ressources humaines, le développement industriel, l'accroissement des exportations, l'abolition ou la diminution des restrictions aux échanges, le financement à long terme du développement et l'exploitation des ressources naturelles. Le taux moyen d'augmentation du produit national brut des pays en voie de développement atteignit 5% durant la décennie, mais malheureusement, en raison de la croissance démographique, l'augmentation du revenu par habitant ne se situa qu'aux alentours de 2.5%.

Pendant ces dix ans, les représentants des pays en voie de développement insistèrent, de plus en plus, sur la nécessité d'améliorer le régime international des échanges et des paiements. Ils firent valoir que la chute des cours mondiaux pour leurs principaux produits d'exportation risquait bien de réduire à néant les effets bénéfiques d'un apport substantiel d'aide. Ils soulignèrent que les mécanismes traditionnels qui régissaient les échanges commerciaux, les questions monétaires, les investissements et les transports étaient à l'avantage des pays développés et, par voie de conséquence, défavorisaient les pays en voie de développement, plus pauvres; selon eux, une réforme s'imposait. En 1964, le secrétaire général U Thant fit observer* que les dimensions du champ d'action politique avaient changé, car la communauté mondiale comprenait la nécessité de mieux organiser la coopération internationale en matière économique et financière; la même année eut lieu à Genève la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (C.N.U.C.E.D.). C'était la première réunion spécialement mise sur pied pour aborder les problèmes des pays en voie de développement. Elle se termina par l'adoption de cinquante-neuf recommandations sur toute une série de principes régissant les relations commerciales et d'aide, les produits de base et les dispositions s'y rattachant, les mesures d'incitation à l'exportation de produits semi-finis et finis, le développement industriel, l'aide économique et les questions financières connexes.

*Lors d'un discours prononcé à la trente-septième session de l'ECOSOC, le 16 juillet 1964.

Les représentants de soixante-dix-sept pays en voie de développement présents à la première C.N.U.C.E.D. rédigèrent et signèrent la Déclaration commune des pays en voie de développement et ils fondèrent ce que l'on appelle le « Groupe des 77 ». Maintenant composé de près de cent-dix membres, ce Groupe est devenu le centre d'élaboration de la politique commune que suivent, aux Nations Unies et ailleurs, les pays en voie de développement à l'égard des problèmes économiques du monde. L'institutionnalisation de la C.N.U.C.E.D. en organe de l'Assemblée générale chargé de promouvoir la coopération dans les domaines du commerce et des produits de base en vue d'accélérer la croissance économique des pays en voie de développement fut l'un des premiers succès du Groupe. Un autre résultat positif fut la création, en 1965, d'un organisme autonome, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (O.N.U.D.I.), dont la mission est de promouvoir l'industrialisation des pays en voie de développement.

À New Delhi, en 1968, et à Santiago, en 1972, la C.N.U.C.E.D. a examiné des propositions concernant les produits de base fabriqués et exportés par les pays en voie de développement, la création d'un système généralisé de préférences en faveur de ces pays, la redéfinition de l'objectif fixant à 1% du produit national brut la part que les pays développés devraient fournir aux pays en voie de développement, les problèmes monétaires, les problèmes spéciaux d'un groupe de « pays moins développés », et d'autres sujets. Les discussions furent parfois orageuses et, du point de vue des pays en voie de développement, les résultats furent décevants : mais la C.N.U.C.E.D. avait prouvé sa capacité à mettre clairement leurs préoccupations en évidence et à trouver un accord sur les changements à apporter au système économique mondial. Il ne fait pas de doute que son rôle comme organe permanent de négociations entre les deux catégories de nations est essentiel. Sa quatrième session, qui doit se dérouler à Nairobi en mai 1976, devrait porter sur les produits de base, le report des échéances de remboursements et le transfert des connaissances techniques.



Le très honorable Lester B. Pearson, chef d'une commission internationale créée par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement en vue d'étudier l'économie et de proposer des principes pour l'avenir, s'entretient avec le secrétaire général U. Thant (1969).

Entre les sessions, le travail de la Conférence est assuré par son organe permanent, le Conseil du commerce et du développement, responsable devant elle et, par l'intermédiaire de l'ECOSOC, devant l'Assemblée générale. Le Conseil a quatre commissions principales chargées respectivement des produits de base, des articles manufacturés, des transactions invisibles et du financement relatif au commerce, et enfin, des transports maritimes. Membre du Conseil et de ses commissions, le Canada a pris une part active à leurs travaux.

Malgré des efforts intensifs, la première Décennie de l'O.N.U. pour le développement, ne cessa de voir s'élargir le fossé entre riches et pauvres. Quelques pays en voie de développement eurent beau accuser une croissance remarquable, les déséquilibres structureux du système économique international demeuraient. Durant ces dix ans, plusieurs études furent entreprises pour essayer de clarifier des théories opposées sur le rôle de l'aide économique, sur celui des changements structureux et sur l'opportunité de créer de nouvelles institutions. Une commission d'étude placée sous la présidence de l'ancien premier ministre du Canada, Lester B. Pearson, tenta de proposer une doctrine de coopération internationale pour le développement qui fût acceptable pour tous. Ses conclusions se faisaient l'écho du mécontentement grandissant à l'égard du modèle de développement au moyen de l'aide extérieure et appuyaient des demandes fréquemment formulées en faveur de la réévaluation de l'ancien système et de son remplacement par des institutions entièrement nouvelles.

À partir de 1965, les efforts se portèrent sur la préparation, pour les années soixante-dix, d'une Stratégie internationale du développement, plan d'action que l'Assemblée générale de 1970 adopta après avoir proclamé à l'unanimité la seconde Décennie du développement. Ce plan d'action définit les tâches incombant aux pays développés et aux pays en voie de développement. Tout en reconnaissant le caractère indispensable de l'aide extérieure (qu'elle voudrait même voir augmenter), cette nouvelle stratégie souligne la nécessité d'améliorer les modalités commerciales pour permettre aux pays de se procurer les devises nécessaires au financement d'une bonne

part de leur développement. Elle fixe aussi des objectifs quantitatifs précis, notamment ceux-ci : *a*) taux moyen de croissance du produit intérieur brut de 6% (il a été de 5.9% de 1971 à 1974); *b*) taux moyen annuel de croissance de 3.5% par habitant (il a été de 3.3% de 1971 à 1974); *c*) pour les pays industrialisés, objectif général d'aide au développement correspondant à au moins 1% de leur produit national brut, dont 0.7% sous forme d'aide publique (ce que malheureusement peu ont fait, puisque, en réalité, la moyenne de l'aide est passée, entre 1971 et 1974, de 0.34 à 0.32 du produit national brut); et *d*) augmentation annuelle de 4% de la production agricole (c'est dans ce domaine que l'échec fut le plus évident : le taux moyen annuel d'augmentation, pour la période 1971-1974, n'a été que de 1.5%).

Pour arriver à ces résultats, la Stratégie internationale du développement insiste sur la nécessité : *a*) de faciliter l'accès aux marchés des pays développés aux exportations de produits bruts ou transformés en provenance des pays en voie de développement (avec garantie de prix stables, justes et rémunérateurs, surtout pour les produits bruts); *b*) d'augmenter le financement offert à des conditions plus avantageuses; *c*) d'utiliser davantage une technologie appropriée aux pays en voie de développement et visant à accroître et à diversifier leur production.

Le Nouvel ordre économique international

Au début des années soixante-dix, mécontents des piètres résultats auxquels avaient abouti des années d'effort consacrées à l'amélioration des conditions de vie de leurs peuples par des programmes d'assistance, les pays en voie de développement changèrent de tactique. Pour eux, la C.N.U.C.E.D restait un organe utile, voire nécessaire, mais elle avait échoué dans sa mission parce que le système économique existant allait à l'encontre de leurs intérêts. Ils revendiquèrent donc, avec de plus en plus d'insistance, la refonte complète de l'appareil économique international afin de mieux l'adapter à leur besoin urgent de développement économique rapide. Et ils firent bien comprendre à leurs interlocuteurs que non seulement le nouveau

système ne devrait plus leur porter préjudice, mais qu'il devrait assurément jouer en leur faveur.

Les exigences du Groupe des 77 furent énoncées à la Quatrième conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays non alignés (Alger, 1973) dans une « Déclaration économique » qui, si elle ne proposait rien de radicalement nouveau, présentait, pour la première fois, un ensemble complet d'objectifs visant la restructuration du régime international des échanges et des paiements. Au printemps 1974, ce document inspira une Déclaration et un Programme d'action pour l'établissement d'un nouvel ordre économique mondial que la Sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale adopta sans mise aux voix. Un texte complémentaire, appelé Charte des droits et devoirs économiques des États, fut adopté par l'Assemblée en décembre 1974. Les principes énoncés dans ces textes constituent la base sur laquelle les pays en voie de développement comptent bâtir un Nouvel ordre économique international (N.O.E.I.).

Les propositions relatives à la création d'un Nouvel ordre économique international sont très détaillées dans les documents, mais elles se résument aux principes suivants : *a*) le développement économique des pays en voie de développement est impossible tant que la structure du régime économique international ne change pas radicalement; *b*) il faut stabiliser à des taux équitables et rémunérateurs le prix des produits de base qu'exportent les pays en voie de développement; *c*) il faut faciliter l'accès des produits manufacturés sur les marchés; *d*) il faut développer et diversifier l'industrie et, pour cela, favoriser l'acquisition des connaissances techniques; *e*) il faut accroître l'aide au développement, et l'accorder à de meilleures conditions.

Beaucoup de pays développés estimèrent que certaines des idées avancées étaient irréalisables et que d'autres ne seraient pas à l'avantage de tous les pays en voie de développement; aussi y eut-il de fortes réserves lors de l'adoption du Programme d'action par la Sixième session extraordinaire. Qui plus est, les débats sur les propositions en question s'étaient déroulés dans un climat d'affrontement entre pays en voie de développement et

pays industrialisés. Ces derniers étaient généralement décidés à faciliter le développement, mais ils ne s'entendaient absolument pas sur l'ampleur du remaniement à apporter au système mondial, sur la possibilité de la réaliser, ou même sur son opportunité. Cet état de fait était, dans une certaine mesure, attribuable à la récession économique mondiale et au déclin des marchés des produits de base qui avaient caractérisé les années précédentes; de plus, le désaccord sur les prix du pétrole et des denrées alimentaires ainsi que sur les causes de l'inflation avait créé un certain ressentiment dans les deux camps. Une chose était cependant certaine : les temps étaient durs, et peut-être encore plus pour les pays en voie de développement, surtout pour les plus défavorisés. Si, au début, le Groupe des 77 voulait des modifications profondes et radicales, les mois passant, les intéressés comprirent que le remaniement du système mondial devait être minutieusement préparé, et surtout qu'il ne pourrait se faire qu'avec la coopération de tous les pays et dans l'intérêt général. Dans ces conditions, il fallait que les antagonismes cessent.

À la Septième session extraordinaire de l'Assemblée générale sur les relations économiques entre pays développés et pays en voie de développement (septembre 1975), le climat politique du débat économique changea radicalement et les participants adoptèrent sans mise aux voix une résolution (3362) qui indiquait les mesures à prendre sur tous les aspects pertinents des relations entre les deux catégories de pays en attribuant, lorsque c'était possible, des tâches à certains organismes particuliers (C.N.U.C.E.D., Fonds monétaire international, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, etc.), ainsi qu'aux divers instruments de négociation multilatérale relevant du G.A.T.T. La majeure partie des négociations individuelles sur les mesures politiques nécessaires au développement se feront désormais dans le cadre de ces organes spécialisés. Il ne fait cependant pas de doute que la communauté internationale souhaite que les Nations Unies conservent la responsabilité générale de la construction d'un ordre économique international qui servira les intérêts universels.

La position du Canada sur le Nouvel ordre économique international

L'amélioration du climat permit aux dirigeants canadiens d'abandonner certaines des réserves qu'ils avaient initialement opposées aux premières exigences, plus militantes, du Groupe des 77. Pour leur part, mieux informés, les pays en voie de développement avaient précisé certains objectifs assez vagues, car ils avaient mieux saisi leurs répercussions possibles.

Dans le Discours du Trône du 30 septembre 1974, le gouvernement fit savoir que la contribution canadienne à l'aide internationale aux pays en voie de développement ne se limiterait pas à une augmentation du volume, mais que des mesures qui touchaient les relations économiques du Canada avec ces pays seraient réexaminées. Il comptait notamment adapter son aide à la nouvelle conjoncture, accroître les échanges et, dans la mesure du possible, les investissements industriels, multiplier les entreprises communes et intensifier les transferts de connaissances techniques à des conditions mutuellement acceptables. Ces changements d'orientation furent décrits de façon assez approfondie dans une publication officielle parue en septembre 1975 et intitulée *Canada - Stratégie de coopération au développement international - 1975-1980*.

En 1975, le gouvernement chercha délibérément des moyens de faire avancer la réforme du système mondial dont avaient besoin les pays en voie de développement. Il faut dire que, parmi les pays développés, le Canada est peut-être particulièrement bien placé pour entreprendre une telle action. En effet, tout en étant l'un des fondateurs de l'ordre économique d'après-guerre et une grande puissance industrielle moderne, il exporte des produits de base et des matières premières et est importateur net de capitaux et de technologie; de plus, comparé à d'autres pays industrialisés, qui sont d'anciennes puissances coloniales, il est, sans doute, mieux en mesure de comprendre le point de vue des pays en voie de développement, avec lesquels il entretient des relations franches et amicales depuis leur indépendance.

Au début de l'année 1975, avant que la Septième session extraordinaire de l'Assemblée générale s'achève de façon positive et alors que le climat se ressentait encore de la tension due aux heurts de la Sixième session extraordinaire, le premier ministre, Pierre Elliot Trudeau, et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Allan MacEachen, exprimèrent tous deux la sympathie de leur gouvernement pour les aspirations des pays en voie de développement. Dans un discours prononcé le 12 mars à Mansion House (Londres), M. Trudeau déclara :

« Les pays du Tiers Monde ont formulé leurs exigences clairement et nettement, mais non sans exprimer en même temps leur frustration et leur colère. Ces pays ne cherchent pas à obtenir des redressements partiels : ils veulent une restructuration générale de tous les éléments de l'économie — fiscalité, monnaie, transport, capitaux. La réponse des pays industrialisés ne saurait être moins bien préparée ou moins explicite. Mais nous commettrions une lourde erreur et nous nous rendrions, ainsi qu'à nos enfants, un bien mauvais service en voyant là un affrontement. Et ce serait insensé de notre part, puisque les solutions ne sont pas hors de notre portée. La communauté humaine est un ensemble complexe dont tous les éléments sont intimement liés et dont la survie dépend entièrement de la biosphère. Cette interdépendance exige deux choses : premièrement, que nous maintenions un équilibre entre toutes nos formes d'activité, quelle qu'en soit la nature; et deuxièmement, que nous fassions en sorte de répartir équitablement, à l'échelle mondiale, les ressources et les possibilités. Il faut, pour mener ces tâches à bien, plus qu'un simple rafistolage du système actuel. La portée des méthodes et leur application doivent être universelles. Ces méthodes doivent être nouvelles par leur ampleur, sinon dans leur conception. Nul ne peut douter de leur nécessité. »

Le 4 mai, M. MacEachen aborda le même thème à Port Hawkesbury (Nouvelle-Écosse) :

« Les pays en voie de développement ont demandé, au cours des dernières années, que l'on procède à cette réforme. Le ton est souvent exacerbé en raison de la frustration qu'ils ont accumulée au cours d'années de stagnation économique et de privations alors que partout, dans le monde, la prospérité et la richesse continuent en quelque sorte de mener une co-existence pacifique avec la pauvreté. C'est avec confiance et d'une seule voix que les pays du Tiers Monde réclament un nouveau système qui les placerait dans une position relativement plus avantageuse dans l'économie mondiale, non comme les bénéficiaires des fruits de la générosité volontaire des riches, mais comme des partenaires égaux au sein du système dont ils profiteraient au même titre que les autres pays. « Leur approche a d'abord fortement préoccupé les dirigeants politiques des pays développés. L'idée de la création d'un nouvel ordre implique la destruction ou du moins une réforme en profondeur de l'ancien. Et pourtant, il apparaît clair aux yeux de tous les observateurs de la scène internationale que nous sommes déjà engagés dans un mouvement de transition vers un nouvel ordre économique international. Dans ce processus, le concept de l'interdépendance a pris une signification nouvelle et plus équilibrée : non seulement les pays en voie de développement dépendent des pays industrialisés dans des domaines tels l'aide, la technologie et l'investissement, mais les pays industrialisés dépendent également des pays en voie de développement et ce, particulièrement dans le domaine des ressources naturelles . . .

« L'établissement d'un nouvel ordre économique n'impose pas le rejet de toutes nos institutions et de nos schèmes politiques et économiques fondamentaux. Il signifie, par contre, la transformation de notre système économique international de sorte que le plus grand nombre possible de gens bénéficient de ce système et qu'un jour, les peuples et les nations

puissent vivre plus dignement et harmonieusement, libérés de l'oppression de la pauvreté. Si un système économique responsable ne fait pas échec à cette pauvreté, celle-ci engendrera la misère et les conflits d'un ordre tragique au cours des années à venir.»

Depuis lors, le Canada est au premier rang des pays qui travaillent à une meilleure compréhension des questions soulevées par ce nouvel ordre économique international. Celles-ci furent d'ailleurs débattues à Paris, en 1976, au cours d'une conférence sur la coopération économique internationale dont M. MacEachen était l'un des coprésidents. Les représentants de vingt-sept nations, nommés par tous les pays industrialisés et les pays en voie de développement, cherchèrent un terrain d'entente sur des principes généraux, avec l'espoir de faciliter ainsi les négociations entreprises dans les réunions et les organismes spécialisés, tous plus ou moins directement liés au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale des Nations Unies.

S'il a été possible d'étudier systématiquement les propositions en cause, c'est parce qu'il existe une organisation universelle où les aspirations des peuples peuvent s'exprimer et qui permet de les réaliser. Les problèmes de développement économique sont ainsi passés au premier plan, les activités économiques de l'O.N.U. absorbant maintenant plus des trois quarts de son budget et de ses ressources en main-d'œuvre. Mais l'adoption de résolutions réclamant un nouvel ordre économique international ne résout pas les problèmes économiques du monde. Elle met au contraire les Nations Unies ou, pour être plus précis, ses membres, au pied du mur, car il leur faut désormais élaborer des propositions et les traduire en actes qui transformeront du tout au tout les relations économiques internationales et, en fin de compte, modifieront radicalement les écarts entre les niveaux de vie des peuples. Les pays en voie de développement sont appelés, avec une certaine aide extérieure, à intensifier les efforts qu'ils font déjà pour améliorer leur situation. Les autres, de concert avec les pays en voie de développement, doivent répertorier, puis appliquer, les changements à apporter au système qui régit aujourd'hui les relations

économiques internationales. Cela ne sera pas facile et ne pourra se faire sans que de profonds désaccords ne surgissent sur les mesures à prendre, sans que l'on supprime des droits acquis, et probablement pas sans que l'on provoque irritation et impatience des deux côtés, voire même parfois des manifestations hostiles. Mais c'est ainsi que les Nations Unies ont obtenu des résultats positifs dans le passé. Souhaitons sincèrement qu'elles continuent à faire œuvre utile. Le maintien du statu quo, à coup sûr, synonyme de misère et de graves confrontations pour les années à venir, ne sera pas indéfiniment toléré par le concert des nations.

I
L
c
e
g
C
f
P
P
ti
l'
P
L

Le développement du droit international

L'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification.

(Article 13, paragraphe 1 de la Charte)

Le développement et la codification du droit international sont maintenant l'une des fonctions les plus importantes, mais peut-être parmi les moins connues, des Nations Unies. Cette fonction est confiée à différents organes, et notamment à 1) la Sixième Commission (juridique) de l'Assemblée générale; 2) la Commission du droit international, créée en 1947; 3) la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, fondée en 1966; 4) des conférences des Nations Unies chargées de préparer et d'adopter des conventions; 5) des comités spéciaux mis sur pied par l'Assemblée générale pour des tâches particulières; et 6) des institutions spécialisées. Les techniques souples élaborées sous les auspices de l'O.N.U. depuis 1945 ont complété et accéléré le processus lent et compliqué qui présidait traditionnellement à l'évolution du droit international. L'Organisation joue donc un rôle prépondérant en ce sens qu'elle encou-

rage la négociation et la ratification de traités créant des obligations légales contraignantes dans maints secteurs de l'activité humaine; d'ailleurs ces textes sont souvent l'écho d'idéologies nouvelles qui reflètent les besoins actuels des États. Dès lors, des principes qui n'auraient pu, naguère, être reconnus universellement avant une génération ou plus, ou qui n'auraient même peut-être jamais été reconnus, sont élaborés, formulés et acceptés comme articles de droit international dans des délais remarquablement courts.

La Sixième Commission de l'Assemblée générale

Cette commission étudie les articles de l'ordre du jour portant sur des questions juridiques et prépare des recommandations et des projets de résolution qui seront soumis à l'Assemblée générale lors de réunions plénières. C'est ainsi qu'elle reçoit, pour examen préliminaire, les rapports annuels d'organes juridiques comme la Commission du droit international et la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, et fait des recommandations à l'Assemblée générale sur les conseils et l'orientation à donner à ces organes pour la suite de leurs travaux. Il lui arrive même, parfois, de s'acquitter de la préparation finale et de la négociation de conventions internationales telle la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, adoptée en 1973.

La Commission du droit international

Créée en 1947 par l'Assemblée générale, la Commission du droit international doit, aux termes de ses statuts, promouvoir la codification et le développement du droit international. Elle est composée d'éminents juristes de vingt-cinq pays qui y siègent à titre d'experts indépendants et non comme représentants de leur gouvernement. Les élections ont lieu

tous les cinq ans et, de même que pour la Cour internationale de Justice, font l'objet de nombreuses consultations pour assurer une distribution équitable des sièges entre les régions géographiques et les principaux régimes juridiques du monde. M. Marcel Cadieux, ancien conseiller juridique du ministère des Affaires extérieures, fut membre de cette commission de 1961 à 1966. Depuis sa première réunion en 1949, la Commission a préparé des projets de convention et des textes juridiques portant sur divers aspects du droit international, choisis tantôt par elle, tantôt à la demande de l'Assemblée générale ou le Conseil économique et social. On peut citer, parmi ces textes, la Déclaration sur les droits et devoirs des États, un Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, quatre conventions sur le droit de la mer, d'autres portant sur le droit des traités, les relations diplomatiques et consulaires et, plus récemment, sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales, sur la succession d'États en matière de traités. En ce début de 1976, la Commission prépare des textes sur la succession d'États dans les matières autres que les traités, sur la responsabilité des États, la clause de la nation la plus favorisée, les traités entre les États et les organisations internationales et le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation.

La Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (C.N.U.D.C.I.)

Devant le désir général de voir les Nations Unies se consacrer plus activement à la réduction des obstacles juridiques aux échanges internationaux, l'Assemblée générale établit, en 1966, la Commission pour le droit commercial international, dont le Canada n'a pas encore cherché à devenir membre. Cet organisme regroupe trente-six pays dont les délégués, élus pour des mandats de six ans, représentent les diverses régions géogra-

phiques et les principaux systèmes économiques et juridiques du monde. Il remet son rapport annuel à l'Assemblée générale (par l'intermédiaire de la Sixième Commission) et à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (C.N.U.C.E.D.). Depuis sa création, la Commission s'est consacrée à la vente internationale des marchandises, aux paiements internationaux, à l'arbitrage commercial international et à la législation internationale sur les transports. La Convention de 1974 sur la prescription en matière de vente internationale de marchandises a pour origine un projet de la C.N.U.D.C.I.

Les autres conférences dans le cadre des Nations Unies

De temps en temps, l'Assemblée générale demande au secrétaire général de convoquer des conférences multilatérales de plénipotentiaires afin de négocier des conventions qui s'appuieraient sur des textes préparés par la Commission du droit international, la C.N.U.D.C.I., ou divers comités spéciaux qu'elle a, elle-même, créés. Les conférences de Vienne (1961 et 1963) ont abouti à l'adoption de conventions codifiant le droit des relations diplomatiques et consulaires; et une autre, qui s'est tenue en 1968 et 1969, adopta la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il y eut en 1975 une réunion de ce genre sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales. Le Canada s'est particulièrement intéressé aux trois conférences des Nations Unies sur le droit de la mer.

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain (Stockholm, 1972) proclama une Déclaration sur l'environnement humain qui contenait d'importants principes juridiques transformés, depuis, en traités contraignants visant des buts précis (par exemple, la Convention de Londres contre l'immersion de déchets et autres matières) et dont l'influence se fait sentir dans la pratique. Le comité directeur du Programme des Nations Unies sur l'environnement (P.N.U.E.), institué par l'Assemblée générale à la suite des propositions de la Conférence de Stockholm,

joue un rôle permanent dans le développement du droit de l'environnement, surtout dans le domaine des causes modificatrices des conditions météorologiques et dans celui de la conservation et de l'exploitation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux États ou plus.

Les conférences internationales qui se déroulent hors du système de l'O.N.U. communiquent souvent leurs actes à l'Organisation, ce qui permet aux États membres d'influencer les travaux de ces conférences lors des séances de la Sixième Commission. Ce fut ce qui se produisit pour la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire, réunie en 1974 par le gouvernement suisse, de concert avec le Comité international de la Croix-Rouge, pour étudier des protocoles complémentaires destinés à étendre la protection de base offerte aux victimes de guerre par les Conventions de Genève de 1949.

Les comités spéciaux et ad hoc

Il arrive que l'Assemblée générale nomme ou crée des commissions ou comités spéciaux ou *ad hoc* chargés d'étudier des questions précises liées au domaine qui nous intéresse. C'est ainsi qu'elle créa, en 1963, une commission spéciale (sur les principes du droit international ayant trait aux relations amicales et à la coopération entre les États) qui fut reconstituée en 1965. Cette commission s'est réunie en 1964, puis de 1966 à 1970, année où elle acheva le travail de rédaction d'une déclaration posant sept principes de droit international, à savoir le non-recours à la force, le règlement pacifique des litiges internationaux, la non-intervention dans les affaires intérieures, l'égalité souveraine des États, la coopération entre les États, le droit à l'autodétermination et l'exécution des obligations contractées par les États selon les termes de la Charte. De 1964 à 1970, le Canada a été l'un des trente et un membres de cette commission. Le Déclaration touchant les relations amicales a servi de base à l'élaboration d'accords ultérieurs signés en dehors des Nations Unies à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (C.S.C.E.).

En 1962, l'Assemblée générale institua aussi un comité spécial pour la question de la définition de l'agression. Composé de trente-cinq membres (dont le Canada), ce comité tint des sessions annuelles de 1968 à 1974 en vue de mettre au point une définition qui, acceptable pour tous, devait servir de critère pour juger (et, au besoin condamner) les actions des États. L'adoption par l'Assemblée d'une résolution qui, en 1974, consacrait l'accord obtenu sur une définition de l'agression couronna une entreprise commencée sous les auspices de la Société des Nations en 1923.

L'Assemblée générale créa en 1959 le Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (trente-sept membres) qui, grâce à son sous-comité juridique, a obtenu d'excellents résultats dans la formulation de principes et l'élaboration de conventions en la matière. C'est ainsi que quatre textes ont été adoptés : le Traité sur l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique (1967), l'Accord sur le sauvetage des astronautes (1968), la Convention sur la responsabilité internationale (1972) et la Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique (1974). En tant que membre du Comité, le Canada a joué un rôle clé dans la formulation de ces instruments et, depuis 1975, il est partie à chacun d'entre eux. À l'heure actuelle, avec d'autres membres du Comité, il examine les implications juridiques du repérage à distance de la terre par satellite et, avec la Suède, a proposé un projet d'accord sur des principes régissant la radiodiffusion directe par satellite.

Les institutions spécialisées

Les travaux des institutions spécialisées ont abouti à la signature de plusieurs conventions qui posent des règles de droit international. Il suffit de citer comme principaux exemples les trois conventions sur les actes illicites d'intervention contre les aéronefs (Tokyo, La Haye et Montréal) conclues sous les auspices de l'Organisation de l'Aviation civile internationale (O.A.C.I.). Le Canada qui est maintenant partie contractante a déployé une grande activité lors des débats qui ont précédé leur adoption.



M. Saul F. Rae, représentant permanent du Canada aux Nations Unies, signe la convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique (le 14 février 1975).

Le droit de la mer

C'est en matière de droit maritime que la contribution des Nations Unies au développement du droit international fut la plus ambitieuse : il s'agissait de refondre complètement ce secteur du droit en mêlant quelques principes entièrement nouveaux à des principes anciens.

Voilà des siècles que les experts en droit international s'intéressent à la réglementation des océans. En 1930, une tentative de codification dans ce domaine échoua, les quarante-deux États réunis en conférence à La Haye n'ayant pu s'entendre sur la question cruciale de la limite des eaux territoriales.

Dès ses débuts (1949) la Commission du droit international consacra ses efforts à certains aspects du droit de la mer et rédigea plus de soixante-dix articles qui servirent de point de départ aux travaux de la Première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (Genève 1958). Les délégations de quatre-vingt-six pays parvinrent à un accord sur quatre conventions de base constituant une importante codification du droit international des océans et portant respectivement sur 1) la mer territoriale et la zone contiguë, 2) la haute mer, 3) la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, et 4) le plateau continental. Le Canada est partie à la Convention sur le plateau continental.

Les textes de 1958 n'ont pas résolu tous les problèmes, il en restait d'importants : il fallait encore déterminer, entre autres, la largeur de la mer territoriale et définir les droits des États côtiers à une zone de pêche exclusive. À la première conférence, le Canada posa le nouveau principe d'une zone de pêche contiguë à l'intérieur de laquelle les États côtiers auraient une juridiction exclusive. Au départ, il avait proposé une mer territoriale de trois milles prolongée par une zone de pêche contiguë de neuf milles, puis il opta pour la formule de six milles plus six milles, à laquelle il ne manqua qu'une voix pour obtenir la majorité des deux tiers, lors de la Seconde Conférence sur le droit de la mer (1960) qui fut un échec.

Le travail de codification marqua ensuite une pause, jusqu'à ce que les progrès rapides des techniques de forage et d'exploitation à grande profondeur éveillent l'intérêt de la communauté internationale pour le nouveau potentiel des fonds marins. En 1967, la proposition de l'ambassadeur de Malte, Arvid Pardo, voulant que l'on considère les ressources des fonds marins internationaux comme « le patrimoine commun de l'humanité » provoqua un débat à l'Assemblée générale, à la suite duquel fut créé le Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale. Les travaux de ce comité de quarante-deux membres, temporaire au départ, puis devenu permanent, permirent à l'Assemblée générale d'adopter en 1970 la très importante Déclaration de principes régissant le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale. Ce texte préservait la zone et ses ressources (surtout les nodules riches en nickel, cuivre, cobalt et manganèse) à titre de « patrimoine commun de l'humanité » et stipulait qu'elle devait être utilisée à des fins exclusivement pacifiques.

La même année (1970), l'Assemblée générale se prononça sur l'opportunité de tenir une troisième conférence sur le droit de la mer qui reverrait la totalité de la législation existante pour l'adapter aux réalités politiques, économiques, techniques et sociales modernes. Les problèmes posés par les fonds marins internationaux ne pouvant être résolus dans l'isolement, le Comité des fonds marins, comme on le surnomma (et qui comptait désormais quatre-vingt-douze pays membres), fut transformé en commission préparatoire à laquelle on confia le mandat plus large de préparer la troisième conférence.

Étant donné l'impasse dans laquelle se trouvait la codification du droit maritime dans les années soixante, le gouvernement du Canada décida de prendre certaines mesures qui devaient, en réalité, servir de catalyseur au développement du droit de la mer. Pour protéger ses intérêts nationaux essentiels, il fixa en 1964 la zone des eaux territoriales à trois milles et la zone exclusive de pêche à neuf milles. En 1970, il porta la première à douze milles et fixa les limites de pêche en traçant une ligne fermant

l'entrée du golfe du Saint-Laurent et la baie de Fundy, ainsi que certains endroits de la côte du Pacifique. En 1970, le Canada chercha à protéger le milieu marin extrêmement vulnérable de l'Arctique en passant la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques.

Depuis son inauguration officielle en 1973, la Troisième Conférence s'est attaquée à la tâche surhumaine de concilier les intérêts de près de cent cinquante pays et d'étudier des points de vue très divergents sur plus de cent problèmes, distincts bien que liés, que posaient les États côtiers, les États sans débouché sur la mer, les puissances commerçantes et maritimes, les pays industrialisés et les pays en voie de développement. C'est un travail gigantesque, mais s'il pouvait aboutir, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, un régime juridique complet relatif aux mers et aux fonds marins serait reconnu quasi universellement. Les délégations travaillent autour de deux idées qui semblent assez révolutionnaires si on les compare aux doctrines traditionnelles en la matière : d'abord, la création d'une zone économique de deux cents milles, réservée aux États côtiers, constituée d'une mer territoriale de douze milles avec prolongement de cent quatre-vingt-huit milles pour des juridictions spécifiques, pêches ou ressources non vivantes (minerais et pétrole par exemple), et pour la préservation du milieu marin; ensuite, le principe du « patrimoine commun de l'humanité », qui s'applique aux ressources des fonds marins situés au-delà de la zone de juridiction nationale, que devrait gérer une Autorité internationale des fonds marins.

La Troisième Conférence a tenu une première session à Caracas en 1974, et une deuxième à Genève, en 1975, alors que la troisième session (1976) a pour cadre New York. En raison de l'étendue de ses côtes, de la largeur de son plateau continental au large de la côte atlantique, de l'importance de la pêche pour ses communautés côtières et de la grande fragilité de l'équilibre écologique dans les eaux arctiques, le Canada s'intéresse au plus haut point à cette conférence dont la réussite lui tient à cœur. Ses délégations ont donc joué un rôle actif et positif non seulement aux sessions de la Troisième Conférence mais à tous les débats – officiels et autres – de l'Assemblée générale, de sa Sixième Commission et d'autres organismes.

Son vœu le plus cher est la réalisation d'une codification complète qui concilie équitablement les nombreux intérêts en jeu et qui, surtout, soit réaliste.

Les participants ont d'ailleurs reconnu le rôle et l'efficacité du Canada en élisant M. J. Alan Beesley, sous-chef de la délégation canadienne, au poste de président du Comité de rédaction.

Perspectives d'avenir

Le développement et la codification du droit international ont fait des progrès étonnants sous l'égide des Nations Unies, mais il reste, de toute évidence, du travail à accomplir dans certains domaines sur lesquels la communauté internationale n'a pu s'entendre. C'est le cas, notamment du traitement des investissements étrangers, du règlement pacifique de différends et de la lutte contre le terrorisme international.

Comme on l'a vu dans le chapitre six, le Canada a largement participé aux négociations qui ont précédé l'adoption par l'Assemblée générale de la Charte des droits et devoirs économiques des États (1974). Bien qu'approuvant les objectifs essentiels des parrains de cette charte, il n'a pu, en fin de compte (comme d'autres membres des Nations Unies), soutenir certains articles clés, en particulier celui qui visait à établir le droit d'un État à nationaliser des biens étrangers sans tenir aucun compte de l'applicabilité du droit international. Il a donc exprimé son regret devant l'absence d'accord sur un texte qui aurait permis une évolution positive du droit international.

Par ailleurs, les efforts répétés de certains membres pour faire accepter plus largement l'arbitrage, la médiation, la conciliation et d'autres moyens pacifiques de règlement des différends se sont heurtés à la résistance de nombreux États qui ont fait savoir qu'ils préféreraient la négociation directe (ou, au besoin, la confrontation) et s'opposaient à l'idée de se soumettre à des procédures impliquant des tiers. À l'Assemblée générale, certains pays, tels la Grande-Bretagne (1965) et l'Australie (1975), se sont efforcés, avec l'appui constant du Canada, d'inciter leurs pairs à recourir davan-



M. Allan MacEachen (à droite de la photo), alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures et chef de la délégation représentant le Canada à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, et M. J. Alan Beesley, sous-chef de la délégation, s'entretiennent avec des journalistes au sujet des questions soulevées lors de la Conférence (le 18 mars 1976).

tage à divers types de règlement pacifique, mais ils ont échoué devant la résistance des États qui ne voulaient pas donner l'impression de céder une parcelle de leur souveraineté.

En 1972, le Canada encouragea vivement l'initiative du secrétaire général, M. Waldheim, qui, après plusieurs actes inacceptables, dont l'attaque perpétrée contre les athlètes aux Jeux Olympiques de Munich, inscrivit le terrorisme international à l'ordre du jour de l'Assemblée générale. Le Canada accepta donc de devenir membre du Comité des Nations Unies sur le terrorisme international, créé par l'Assemblée. Réuni en 1973, ce comité fut condamné à l'inaction : il fut, en effet, paralysé dès le départ par le mandat très ambigu (auquel le Canada s'était opposé) que lui avait imposé la majorité de l'Assemblée, et certaines délégations en profitèrent pour le détourner du problème des actes de terrorisme commis par des individus ou des groupes, et pour le lancer dans un grand débat sur les questions israélo-arabes ainsi que sur les politiques rhodésienne et sud-africaine que d'autres organismes de l'O.N.U. étudiaient déjà.

Il ressort de ce qui précède que les différends internationaux actuels préoccupent beaucoup d'États au point qu'il leur est parfois difficile de soutenir l'intérêt constant, nécessaire à l'élaboration de nouvelles règles du droit international. Ces litiges politiques et doctrinaux ont des retombées sur bien des secteurs d'activité des Nations Unies. Cependant, ils n'empêchent pas la communauté mondiale d'attacher une importance capitale à la fonction juridique et de penser que cette dernière a bien sa raison d'être dans le système global de l'O.N.U. Les nations reconnaissent largement la nécessité de ne pas construire à l'aveuglette sur ce qui existe déjà et de choisir soigneusement les domaines à codifier ou à développer progressivement, en fonction de l'opportunité et de l'acceptabilité des critères juridiques. Il faut s'attendre à ce que les solutions juridiques apportées aux problèmes internationaux reflètent la prise de conscience croissante de l'interdépendance des États, non seulement dans des domaines comme le droit de la mer ou l'espace extra-atmosphérique, mais dans d'autres secteurs importants comme la gestion rationnelle des ressources de la terre sous la pression des techniques nouvelles, et l'élaboration d'un système

économique international qui permettra une répartition plus équitable de ces richesses.

La Cour internationale de Justice

Notre aperçu sur le développement du droit international aux Nations Unies serait incomplet si nous omettions de mentionner le principal organe judiciaire de l'Organisation, la Cour internationale de Justice, dont l'origine et le rôle sont brièvement décrits dans le chapitre un.

Les quinze juges de la Cour sont élus en fonction de leurs qualifications juridiques et autres, de façon à assurer la « représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde », ce qui a eu pour résultat une certaine tendance à tenir autant compte de la provenance géographique des candidats que de leurs aptitudes juridiques ou judiciaires, suscitant pour les élections, d'après négociations entre les États qui présentent des candidats de la même région géographique. La représentation géographique à la Cour, inchangée lors des deux dernières élections, est en gros la même qu'au Conseil de sécurité. On y trouve des ressortissants de quatre des cinq membres permanents du Conseil (il n'y a pas eu de Chinois depuis 1966). Un ancien conseiller juridique du ministère des Affaires extérieures, M. John E. Read, fut l'un des « membres fondateurs » de la Cour, où il travailla de 1946 à 1958, année où il prit sa retraite.

La Cour internationale dispose de deux moyens d'action pour aider à « réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ». Le premier est le pouvoir d'arbitrer des différends, que les parties en cause l'en saisissent ou qu'elle agisse selon le principe de la juridiction obligatoire; le deuxième est la possibilité de donner « un avis consultatif sur toute question juridique » au Conseil de sécurité ou à tout autre organisme approprié des Nations Unies qui l'aurait égale-

ment demandé. La juridiction de la Cour n'est obligatoire que pour les États qui l'ont expressément reconnue comme telle. À la fin de 1975, ceux-ci étaient au nombre de quarante-cinq. (Pourtant, de 1951 à 1975, neuf États ont annulé leur déclaration d'acceptation de cette juridiction obligatoire sans en rédiger de nouvelle.) La plupart des documents d'acceptation sont assortis d'exceptions et de réserves. C'est ainsi qu'en 1929, le Canada avait accepté la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale avec des réserves portant sur : *a*) les différends pouvant être réglés par d'autres modes de règlement pacifique, *b*) les différends avec des membres du Commonwealth, et *c*) les différends relevant de sa compétence nationale. Il adopta la même position avec la nouvelle Cour internationale de Justice mais, en 1970, remplaça sa déclaration initiale par une autre qui contenait une réserve supplémentaire concernant : *d*) les différends auxquels peuvent donner lieu (ou qui concernent) la juridiction ou les droits invoqués ou exercés par le Canada en ce qui concerne la conservation, la gestion ou l'exploitation des ressources biologiques de la mer, ou les mesures de prévention ou de lutte contre la pollution ou la contamination du milieu marin dans les zones marines adjacentes au littoral canadien.

Le Canada n'a pas été directement impliqué comme partie dans des litiges portés devant la Cour, mais il a exercé son droit de présenter des mémoires, oraux ou écrits, lorsque la Cour a eu à donner un avis consultatif à l'Assemblée générale sur la question de savoir si certaines dépenses des Nations Unies destinées à couvrir les frais des opérations de maintien de la paix constituaient des « dépenses de l'Organisation » au sens de l'article 12(2) de la Charte. En 1947, le Canada appuya une résolution de l'Assemblée déclarant la Cour habilitée à rendre un avis consultatif sur l'interprétation de la Charte.

Depuis ses débuts, la Cour a été saisie de quarante-trois affaires litigieuses, les dernières, en ce début de 1976, étant une cause de juridiction en matière de pêcheries, portée devant elle par la Grande-Bretagne et la République fédérale allemande contre l'Islande, et une autre, concernant les essais nucléaires, présentée par l'Australie et la Nouvelle-Zélande contre la France. La Cour a, en outre, fourni quinze avis consultatifs, les plus

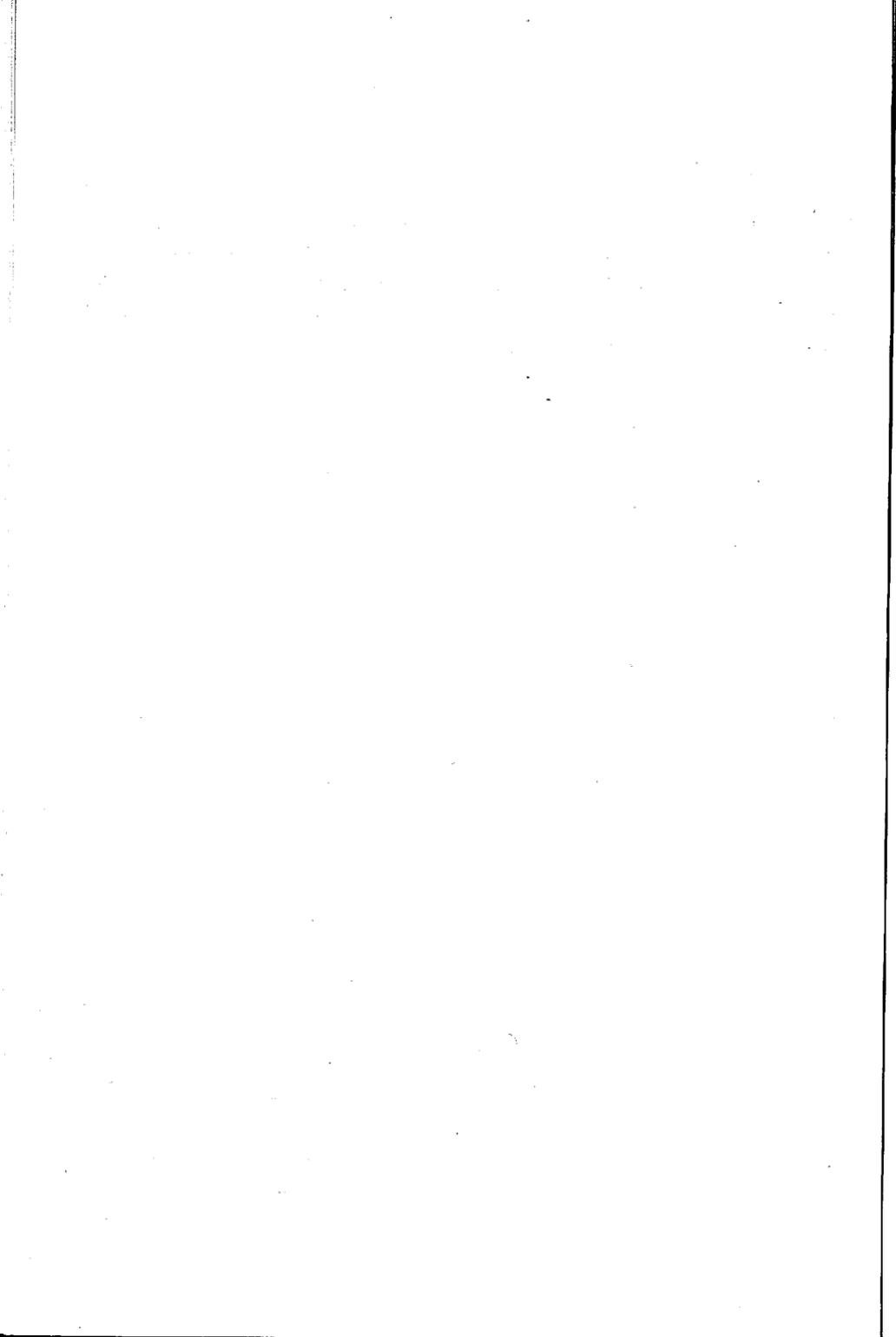
récents ayant trait au statut juridique du Sahara occidental et à ses liens avec le Maroc et la Mauritanie.

La Cour est loin de travailler au maximum de ses possibilités, cela notamment parce qu'il existe d'autres moyens pacifiques de régler les différends, parce que de nombreux différends ne peuvent être résolus en déterminant qui a tort et qui a raison, parce que certains pays estiment qu'en assigner un autre devant la Cour n'est pas un bon moyen de régler un différend, mais un acte hostile et enfin, parce que beaucoup d'États souverains répugnent toujours à se soumettre à la juridiction obligatoire de la Cour ou, même, à soumettre une affaire spécifique à son jugement. En outre, maints pays nouvellement indépendants refusent de saisir la Cour des litiges territoriaux qui découlent de leur passé colonial. L'Indonésie, par exemple, malgré les invitations fréquentes qu'elle a reçues, à l'Assemblée générale et ailleurs, à porter devant la Cour son différend avec les Pays-Bas à propos de la Nouvelle-Guinée occidentale, a préféré agir sur le plan politique plutôt que sur le plan strictement juridique.

Après avoir réexaminé le rôle de la Cour (1970-1974), la Sixième Commission de l'Assemblée générale est parvenue à un accord général. Réaffirmant l'importance de la Cour en qualité de principal organe judiciaire des Nations Unies, elle a exprimé le désir de voir un plus grand nombre d'États accepter sa juridiction obligatoire. Mais cette unanimité recouvre des attitudes très divergentes. Les États socialistes européens, menés par l'Union soviétique, se sont fermement opposés à la juridiction de la Cour et aux efforts déployés pour lui faire jouer un plus grand rôle; et quelques pays en voie de développement, pour la plupart des pays d'Afrique, ont exprimé leur mécontentement au sujet de ce qu'ils appelaient l'immobilisme de la Cour, sa référence aux sources traditionnelles du droit international et son hésitation à considérer les déclarations et les résolutions de l'Assemblée générale comme de nouvelles sources dans ce domaine.

Le recours à un tribunal international en vue du règlement des litiges entre États souverains n'est pas encore très répandu. Au fur et à mesure que le développement et la codification du droit international progresseront, grâce à l'adoption de conventions universelles, la nécessité d'une inter-

prétation uniforme des textes se fera de plus en plus sentir, et l'on fera peut-être plus souvent appel à la Cour. Cependant celle-ci verra sans doute son rôle se modifier à l'avenir, selon que la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer décidera ou non de créer un tribunal spécial du droit de la mer.



Financement et Administration

Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale.

(Article 17, paragraphe 2 de la Charte)

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation...

(Article 100, paragraphe 1 de la Charte)

La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible.

(Article 101, paragraphe 3 de la Charte)

La structure des Nations Unies, leur mode de financement et de fonctionnement, les moyens humains et matériels mis à leur disposition par les États membres, sont, de toute évidence, des facteurs de leur réussite dans la réalisation de leurs buts. C'est pour cette raison que le Canada, à l'exemple d'autres membres, s'intéresse vivement aux questions parfois controversées du budget et de la gestion des programmes des Nations Unies, ainsi qu'aux attributions du Secrétariat et au travail accompli par celui-ci.

Les membres exercent un contrôle financier et administratif par l'intermédiaire de l'Assemblée générale, et plus particulièrement de sa cinquième Commission, qui traite des questions administratives et budgétaires. L'intérêt du Canada pour ces questions s'explique principalement par son désir de voir l'O.N.U. fonctionner avec compétence et efficacité, en organisation capable de réaliser les buts énoncés dans la Charte ou acceptés par les membres depuis sa promulgation. Il s'explique aussi par le fait qu'en raison de sa taille et de sa croissance, l'O.N.U. exige un contrôle de plus en plus étroit. En effet, les dépenses inscrites au budget ordinaire et couvertes par les cotisations des États membres sont passées d'environ 19 millions de dollars américains en 1946 (première année budgétaire), à 107 millions en 1965. En 1975, par suite de l'inflation et de l'instabilité monétaire, mais aussi d'une expansion régulière des programmes, les dépenses correspondantes s'élevaient, estime-t-on, à 441 millions de dollars américains, sans compter le montant additionnel de 80 millions prélevé aussi par cotisation et affecté aux opérations de maintien de la paix au Moyen-Orient (FUNU et UNDOF).

Ainsi, en 1975, le Canada, dont la quote-part était fixée à 3.18%, a versé la somme fort appréciable de 11.4 millions de dollars au titre du budget ordinaire et des opérations de maintien de la paix au Moyen-Orient. Le barème de cotisation est révisé par l'Assemblée générale, normalement tous les trois ans, pour tenir compte des fluctuations de la capacité financière des membres, de l'admission de nouveaux pays et de plusieurs autres facteurs. Pour l'année financière 1974-1975, les contributions volontaires du Canada aux programmes et activités relevant des Nations Unies

atteignaient 37 millions de dollars destinés notamment au Programme des Nations Unies pour le développement, au Programme des Nations Unies pour l'environnement, au haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, au Fonds des Nations Unies pour l'enfance, à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés palestiniens, aux programmes d'aide alimentaire, à la Force de maintien de la paix à Chypre (UNFICYP). En tout, entre 1945 et 1975 (au 31 mars), le Canada a versé environ 580 millions de dollars en cotisations et contributions volontaires à l'O.N.U. pour ses programmes et activités, et 110 millions aux institutions spécialisées. Un tableau récapitulatif des contributions du Canada depuis 1945 figure dans l'annexe un, en fin d'ouvrage.

Parmi les nombreuses questions administratives et budgétaires dont traite chaque année l'Assemblée générale, il en est deux qui, en raison de leurs aspects politiques et de leur importance fondamentale pour la bonne marche de l'Organisation, retiennent particulièrement l'attention du Canada, et ce, sous une forme ou une autre, depuis des années. Ce sont les problèmes financiers d'une part, et le rôle et les caractéristiques de la fonction publique internationale d'autre part.

Les problèmes financiers

La première difficulté sérieuse est née du refus de trente-cinq membres d'acquitter la part de leur cotisation affectée soit à l'opération de maintien de la paix au Moyen-Orient (FUNUI), soit à celle du Congo (ONUC) soit à ces deux opérations. Ce problème a déjà été étudié dans le chapitre deux; il suffit de rappeler ici que l'Union soviétique et la France étaient au nombre de ces États, et que l'O.N.U. para, dans l'immédiat, à la difficulté en émettant des obligations et en sollicitant des contributions volontaires d'un certain nombre de pays, dont le Canada, qui donna 4 millions de dollars. Malheureusement, les États-Unis et l'Union soviétique ne répondirent pas à l'appel, chacun d'eux attendant que l'autre fasse le premier pas. Aussi les 37 millions de dollars américains recueillis furent-ils

loin de permettre à l'Organisation de surmonter ses difficultés financières. À ce problème s'est ajouté, par la suite, le refus de quelques membres de payer la part de leur cotisation destinée à l'amortissement des obligations et à certains programmes et celui de quatre autres États, dont la Chine, d'acquitter leurs quotes-parts pour les opérations de maintien de la paix au Moyen-Orient (FUNU II et UNDOF), si bien qu'en 1976 l'O.N.U. connaît un déficit croissant, qui, déjà, dépasse 100 millions et risque fort de s'accroître d'au moins 10 millions de dollars par an si l'on ne trouve pas un remède très rapidement. Afin de faire face à ses obligations courantes, il lui a donc fallu emprunter à court terme des montants de plus en plus importants à plusieurs fonds placés sous la garde du secrétaire général.

Le Canada a été actif dans divers comités constitués de temps à autre en vue d'apporter une solution aux difficultés financières des Nations Unies. Ces comités n'ont pas réussi à résoudre le problème de fond; mais ils ont formulé des propositions visant à améliorer le fonctionnement de l'Organisation, défini les composantes du déficit, et encouragé des États tels que la France, le Japon et les Émirats arabes unis à se joindre aux pays ayant déjà fait des contributions volontaires. La France, quant à elle, cessa de bloquer la part de sa cotisation destinée à l'amortissement des obligations émises.

L'habitude prise par certains États d'acquitter une partie de leur quote-part, pour le Programme d'assistance technique des Nations Unies, en unités monétaires nationales, pour ainsi dire inutilisables à des fins pratiques, aggrave la situation. Ce comportement est symptomatique de la controverse fondamentale suscitée par le financement de programmes adoptés à la majorité mais pris en charge, pour l'essentiel, par une minorité: celle des pays développés, à qui, trop souvent, il est apparu que de nombreuses activités financées principalement par leurs soins, dans le cadre du budget ordinaire, contribuent bien peu au progrès social et économique de l'humanité et ont en réalité simplement servi de prétexte à des affrontements politiques au sein d'assemblées vouées à des débats souvent vains et répétitifs. On a même exprimé la crainte que, faute de pouvoir mettre un terme à la prolifération des activités de valeur douteuse, les pays développés ne cessent d'être les piliers des Nations Unies pour rejoindre

les rangs des habitués de la « grève » des cotisations. À cet égard, il convient de noter qu'en 1974 et 1975, les États-Unis ont fait des contributions moins élevées que prévu au Programme des Nations Unies pour le développement, manifestant ainsi leur mécontentement envers des États membres qui à leurs yeux sont imperméables aux arguments américains sur diverses questions et abusent de leur puissance de vote pour accroître indûment le budget de l'O.N.U.

Le Canada partage les objections d'autres pays développés, qui refusent d'assumer la plus lourde part du fardeau financier de programmes dont les buts économiques et sociaux manquent de réalisme. Il souhaite notamment que le financement du programme d'assistance technique ne soit plus assuré par les cotisations, mais par des contributions volontaires. Il n'en est pas moins sensible, et ce depuis longtemps, aux préoccupations des pays en voie de développement, dont il s'efforce toujours de prendre le point de vue en considération. Pour ces pays, qui représentent l'écrasante majorité de la population mondiale, le but principal des Nations Unies est, en effet, de mettre fin au régime de dépendance politique, économique et sociale qu'engendrent et perpétuent les politiques égoïstes des nations riches. Selon eux, les objectifs de progrès économique et social ne sont pas près d'être réalisés et c'est pourquoi il leur semble entièrement normal d'utiliser la puissance que leur confère le nombre pour arracher des avantages à la minorité opulente.

Pourtant, au moment où le fossé s'élargissait et où la situation était sur le point de dégénérer en une véritable crise financière, on se décida enfin à chercher un compromis. À l'initiative d'un groupe important d'États modérés, dont le Canada, l'Assemblée générale de 1975, après avoir réaffirmé la responsabilité collective des membres et le devoir qui leur incombait à tous d'assainir les finances de l'Organisation, instaura une commission intérimaire de cinquante-quatre membres chargée de mettre au point un règlement global des problèmes financiers qui se posaient à l'O.N.U. Alors que deux tentatives faites précédemment en ce sens émanaient surtout d'organes restreints dominés par les nations industrialisées et composés d'experts en finances et gestion, la tentative en cours témoigne

de l'intérêt accru des pays en voie de développement pour la santé financière de l'O.N.U. Voilà qui permet d'espérer qu'on en arrivera à un arrangement fixant des limites précises au budget et aux types de programmes à entreprendre, et qu'on pourra ainsi mettre fin à la « grève » des cotisations pratiquée par certains.

Il serait peut-être bon de signaler que les pays développés, et donc le Canada, versent une quote-part minime relativement à leurs budgets nationaux respectifs. Ils sont en général prêts à payer leur juste part des dépenses qu'ils jugent légitimes, mais se refusent, par principe, à financer des programmes qui, selon eux, sont économiquement et socialement inefficaces et contraires à leurs intérêts politiques ou aux buts des Nations Unies.

Fonction publique internationale

Le Secrétariat a dû traverser plusieurs grandes crises. La première survient en 1952 dans le sillage de la fameuse chasse aux sorcières que mène alors le sénateur Joseph McCarthy contre la « subversion d'inspiration communiste » aux États-Unis. Des ressortissants américains membres du Secrétariat sont mis en cause et plusieurs d'entre eux refusent de témoigner devant la sous-commission du Sénat sur la sécurité interne. L'affaire provoque la démission du premier secrétaire général, le Norvégien Trygve Lie, qui reste néanmoins en fonction jusqu'à la prestation de serment de son successeur, le Suédois Dag Hammarskjöld (avril 1953). Afin d'éviter un grave conflit avec les États-Unis, M. Lie crée une Commission internationale de trois juristes, qui lui conseille, entre autres choses, de révoquer tout membre de son personnel ou de refuser d'engager tout postulant soupçonné, avec raison, de s'adonner – ou de pouvoir se livrer – à des activités subversives à l'encontre du pays hôte de l'O.N.U. Ces recommandations ne sont pas bien reçues au Canada, parce qu'elles apparaissent injustes et compromettent l'application automatique à la fonction publique internationale des critères d'emploi utilisés par le pays hôte. Certes, le Canada

reconnaît à ce dernier le droit de se protéger contre les menaces de subversion, mais il estime qu'en l'occurrence le danger a été exagéré et qu'il convient donc de résister aux attaques dont le Secrétariat fait l'objet. Il dit ne pas voir en quoi les membres du Secrétariat peuvent, dans l'exécution de leurs fonctions officielles, constituer un risque pour la sécurité des États-Unis, et au cours de la septième session de 1953, M. Paul Martin affirmera qu'il n'est ni juste ni raisonnable de révoquer un fonctionnaire pour la seule raison qu'il a refusé d'apporter aux questions posées des réponses qui risquent de l'incriminer. Aussi le Canada s'est-il joint à d'autres délégations pour demander au secrétaire général de fonder son action en permanence sur les principes pertinents de la Charte et de consulter le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, ainsi que les chefs des institutions spécialisées, avant de prendre une décision. Malgré le renvoi de plusieurs employés, à la suite des protestations américaines, la controverse finit par s'éteindre à la faveur d'un changement du climat politique aux États-Unis.

La deuxième grande crise que doit affronter la fonction publique internationale est liée à la fameuse « troïka » que les Soviétiques proposent d'instituer en remplacement du secrétaire général. Cette proposition découle de la crise du Congo (l'actuel Zaïre) et des opérations menées par les Nations Unies dans ce pays pour y rétablir et y maintenir l'ordre (voir chapitre deux). En août 1960, l'Union soviétique avait voté une résolution confirmant les pouvoirs déjà conférés au secrétaire général pour agir au Congo et lui confiant des attributions supplémentaires. En septembre, cependant, Nikita Khrouchtchev fait une sortie contre M. Hammarskjöld à l'Assemblée générale et réclame son remplacement par une direction collective de trois personnes représentant respectivement les États de l'Europe de l'Est, les Occidentaux et les pays en voie de développement. Officiellement, cette exigence vise à empêcher que l'action des Nations Unies ne porte préjudice à l'un ou l'autre de ces trois groupes; mais en fait, ce que veut l'Union soviétique, c'est empêcher que le secrétaire général ne profite des fonctions et pouvoirs indépendants, dont il est investi en vertu de la Charte, pour étendre par trop son influence.

Il faut reconnaître que M. Hammarskjöld était dans une large mesure l'inspirateur de l'intervention de l'O.N.U. au Congo, et que l'Union soviétique n'était pas la seule à faire des réserves sur cette action et sur l'extension du rôle du secrétaire général qu'elle représentait. De fait, en 1960, l'opinion prévalait qu'il était souhaitable d'apporter des changements à l'organisation du Secrétariat. Malgré cela, la proposition soviétique de « troïka » n'avait guère d'autres partisans que les pays du bloc de l'Est. Pour sa part, tout au long de cette épreuve de force, le Canada a soutenu fermement le secrétaire général dans ses initiatives et dans son interprétation des dispositions de la Charte qui définissent les fonctions et pouvoirs afférents à sa charge. Il a rejeté les attaques injustifiées et excessives portées contre le secrétaire général, et s'est opposé à l'étrange proposition des Soviétiques, car sur le fond, il était complètement d'accord avec la mission de la Force des Nations Unies au Congo et approuvait totalement le rôle qu'y jouait l'O.N.U.

Tout au long de 1961, ou presque, l'Union soviétique poursuivit sa campagne contre Dag Hammarskjöld, jusque dans les débats des institutions spécialisées. Après la mort tragique de ce dernier, survenue dans un accident d'avion le 19 septembre, elle y mit une sourdine et n'essaya pas de bloquer par un veto l'élection du Birman U Thant, comme secrétaire général, d'abord par interim, puis à titre définitif, une fois le mandat de son prédécesseur expiré. Le Canada a vivement appuyé la nomination de U Thant et s'est réjoui de ce qu'il ait pu s'acquitter de sa charge sans avoir à sacrifier aucun des pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses lourdes fonctions. Mais ni U Thant ni son successeur, Kurt Waldheim, n'ont pu continuer dans la voie tracée par Dag Hammarskjöld. Les réalités politiques ne leur ont pas permis de prendre le genre d'initiatives que la situation au Congo exigeait du secrétaire général.

Le problème de la répartition équitable des postes au Secrétariat entre les ressortissants des États membres constitue, depuis les débuts des Nations Unies, un autre sujet de controverse. La Charte stipule en effet qu'il convient de prendre dûment en considération « l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible » ; mais elle

affirme aussi et d'abord que « la considération dominante dans le recrutement du personnel et la fixation des conditions d'emploi doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité ». C'est dans ce but qu'au début des années cinquante, le secrétaire général fit passer les effectifs permanents de son personnel d'un tiers à environ trois quarts, décision à laquelle souscrivit le Canada puisqu'elle devait, selon lui, aider à transcrire dans les faits la conception, prônée par la Charte, d'une fonction publique internationale indépendante et hautement qualifiée. La prédominance des Occidentaux au sein du Secrétariat engendre toutefois des pressions politiques croissantes en faveur de recrutement de ressortissants des pays sous-représentés. L'Union soviétique, qui a pris en charge la cause de ces pays, préconise la fixation de quotas géographiques de recrutement pour parvenir plus rapidement à un certain équilibre géographique. La majorité s'y oppose parce qu'elle estime qu'un tel arrangement enlèverait au secrétaire général une bonne partie de son indépendance en matière de personnel. L'Assemblée générale a cependant approuvé une sorte de barème indiquant le nombre de postes qu'il serait bon de réserver à chaque État membre au sein du Secrétariat, barème dont l'application est toutefois compliquée du fait que le recrutement doit répondre à deux nouvelles exigences: on doit, désormais, engager un plus grand nombre de femmes et corriger le déséquilibre géographique dans la répartition des hauts fonctionnaires. Le Canada soutient le principe d'un dosage des nationalités au sein du Secrétariat, à condition que celui-ci ne prime pas le critère suprême d'efficacité, de compétence et d'intégrité. Dans les faits, étant donné des difficultés d'ordre pratique, c'est avec lenteur que l'on s'achemine vers une composition plus équilibrée du Secrétariat.

Or, la composition du Secrétariat a toujours été matière à controverse dans les débats de l'Assemblée générale. Les États membres sous-représentés au Secrétariat, ceux qui, à un degré ou à un autre, ne souscrivent pas à l'idée d'une fonction publique internationale de carrière, ou bien qui, comme l'Union soviétique, recommandent une rotation des fonctionnaires à intervalles fixes, tous ces pays font constamment pression pour que la

composition du Secrétariat soit rapidement modifiée dans un sens plus équitable. D'autres, dont le Canada, subordonnent tout aux dispositions premières de la Charte; ils mettent donc l'accent sur l'efficacité et la compétence et souhaitent que des mesures soient prises, d'une part pour renforcer le Secrétariat, d'autre part pour en améliorer les critères de recrutement et conditions d'emploi de façon à ce que ses services attirent davantage les fonctionnaires.

Le Canada, quant à lui, se félicite que de nombreux Canadiens aient servi aux Nations Unies, et ce à tous les rangs, y compris aux plus élevés.

L'Assemblée générale a récemment pris une décision d'importance en créant la Commission de la fonction publique internationale. Composée de quinze membres nommés à titre personnel, cette commission, qui a commencé ses travaux au printemps de 1975, réglemente et harmonise les conditions d'emploi, non seulement à l'O.N.U. proprement dite, mais aussi dans toutes les institutions spécialisées qui font partie de ce que l'on appelle le Système des Nations Unies et qui acceptent son autorité. La Commission fait notamment des recommandations sur les conditions d'emploi, les traitements, les indemnités et avantages, les critères et modes de recrutement, le plan de carrière et la réglementation en matière de personnel. Elle vise ainsi, par l'application de normes, méthodes et dispositions communes, à mettre progressivement sur pied une fonction internationale unifiée.

Au fil des ans, le Secrétariat, qui tire son existence même de principes consacrés par la Charte, a acquis de l'expérience, notamment dans la lutte qu'il a dû mener pour préserver son indépendance. Par la compétence de ses membres et les services qu'il a rendus aux États des Nations Unies, il a apporté une contribution irremplaçable à la conduite des affaires internationales, dont l'importance et la complexité croissent avec les années.

L'O.N.U.: un centre où s'harmonisent les efforts des nations

« ... Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations
vers ces fins communes. »

*Quatrième but des Nations Unies
(Article 1, paragraphe 4 de la Charte)*

Les réalisations de l'O.N.U. témoignent nettement du succès obtenu par l'Organisation dans l'harmonisation des efforts des nations. Il ne faudrait pourtant pas en conclure qu'à l'inverse, ses échecs signifient qu'elle n'a pas réussi à remplir son quatrième but. Elle a pu faillir à sa tâche en certaines occasions; mais dans bien des cas, ce qui apparaît comme un échec est en réalité un succès au moins partiel, et la situation n'aurait fait peut-être qu'empirer si l'O.N.U. n'avait pas suscité des efforts multilatéraux en vue de trouver une solution. Car il convient de ne pas oublier que l'O.N.U. n'a pas d'existence réelle intrinsèque : elle est un instrument fort précieux qui ne joue que lorsque les membres de l'orchestre décident d'agir de concert ou de tenter une action commune. C'est ainsi qu'au cours de ses trente années d'existence, elle a remporté ses plus grands succès, dans les moments où prévalait cette volonté d'harmonisation, dont l'absence, inversement, est à l'origine de ses plus graves échecs.

Il est facile de prouver que parfois l'O.N.U. est un théâtre de discorde bruyante, une tribune internationale inefficace. Hors contexte, certaines résolutions de l'Assemblée générale ou d'autres organes paraissent en effet futiles ou incongrues. Elles n'en sont peut-être pas moins des jalons dans le cheminement long et indirect qui permet aux membres de cerner et définir progressivement un problème tout en concevant des ébauches de solution. Un bon exemple nous en est fourni par la façon dont l'Organisation s'est attaquée au problème du développement économique, qui depuis toujours est l'une de ses grandes préoccupations. C'est un sujet qui a fait couler beaucoup d'encre; on a consacré des milliers d'heures à en débattre et adopté des centaines de résolutions s'y rapportant; on a défini et redéfini le problème; et finalement, la stratégie générale et les tactiques particulières à mettre en œuvre pour le résoudre ont évolué.

L'O.N.U. a remporté quelques-unes de ses victoires sans avoir à agir officiellement. Les débats peuvent en effet suffire à élucider un problème et à en favoriser la compréhension. Ce qui se passe dans les coulisses est encore plus important, car il ne saurait guère y avoir une décision fructueuse sans concertation des représentants des groupes régionaux ou autres; une décision résultant d'un affrontement entre une majorité inflexible et une minorité résolue à ne pas céder a rarement des effets durables. L'Organisation peut en vérité réussir à harmoniser les efforts des nations, si leur intérêt mutuel est assez fort pour susciter la souplesse et le sens du compromis indispensables à cette fin. D'ailleurs, l'existence même des Nations Unies, par le fait que des représentants nationaux peuvent y être appelés à défendre l'action de leurs gouvernements respectifs, exerce sur ceux-ci une influence salutaire. En participant aux réunions des divers organismes de l'O.N.U., les dirigeants politiques et les ministres ou autres membres des gouvernements apprennent beaucoup, notamment à élargir leur champ de vision, et voient ainsi leurs façons de penser subtilement infléchies. L'Organisation met des lieux de rencontre à la disposition des représentants nationaux : on y discute et, bien souvent, on y résout des questions bilatérales qui, débattues ailleurs, auraient pu devenir des problèmes d'envergure internationale. Malgré ses défauts, elle est donc

devenue un des rouages essentiels dans la conduite des relations entre États, tant bilatérales que multilatérales.

Depuis 1945, les organes et les institutions spécialisées de l'O.N.U. abordent des questions et des domaines extrêmement variés. Les efforts déployés dans le but de favoriser le maintien de la paix, en créant un mécanisme efficace de règlement pacifique des différends internationaux, et de promouvoir le désarmement, n'ont été que partiellement couronnés de succès, mais ils n'en ont pas moins permis, grâce aux techniques particulières élaborées au cours des ans, de circonscrire bien des conflits, voire d'y mettre fin. De même, c'est en très grande partie au rôle de coordination joué par les Nations Unies que des centaines de millions d'hommes doivent d'avoir pu exercer leur droit à l'autodétermination. L'Organisation a été le forum où s'est organisée l'action économique internationale, tant par le canal des institutions permanentes que par celui des conférences spéciales. C'est à l'O.N.U., encore, que l'on s'est entendu sur les critères internationaux concernant la reconnaissance et le respect des droits de l'homme et que l'élaboration du droit international a largement progressé. De nouveaux problèmes sont apparus et ont été reconnus, par exemple les problèmes relatifs aux fonds marins ou à l'espace, et des mesures ont été prises en vue de leur solution. En fin de compte, dans toutes ses activités, l'O.N.U. ne fait que refléter fidèlement le monde imparfait dans lequel nous vivons : il est rare qu'elle ait parfaitement réussi ou totalement échoué.

Concorde ou discorde ?

En signant la Charte, les États membres souscrivaient aux buts définis dans l'article 1; ils diffèrent cependant par leur conception, leur interprétation et l'accent qu'ils mettent sur tel point plutôt que tel autre. Aussi divergent-ils sensiblement sur le rôle que devrait jouer l'Organisation dans l'harmonisation de leurs efforts. D'emblée, ces divergences se sont traduites, plus ou moins officiellement, par la constitution de blocs ou de groupes fondés sur la géographie, la culture, l'idéologie ou les intérêts communs. De plus,

bien qu'en général les membres d'un même groupe fassent bloc sur les questions importantes, il leur arrive assez souvent d'être en désaccord. Certains de ces groupes, d'ailleurs, existent principalement pour une raison pratique : le choix et la présentation de candidats aux postes à pourvoir dans les divers organes des Nations Unies. Chez d'autres, au contraire, la concertation est de règle sur presque tous les sujets. Géographiquement, ces groupes officieux se répartissent en « Occidentaux » (un certain nombre de pays développés comprenant les États-Unis d'Amérique, l'Europe de l'Ouest, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ainsi que le Japon dans bien des cas); « pays de l'Est » (Union soviétique et autres pays socialistes, à l'exception de la République populaire de Chine et de l'Albanie); « Afro-asiatiques »; et « Latino-américains ». Les pays du Tiers Monde, parfois appelés non alignés, cherchent à adopter une position politique intermédiaire entre celles des deux premiers groupes, dont ils se distinguent en général par leur stade de développement économique et social.

Bien que le préambule de la Charte se présente comme une déclaration faite au nom de « Nous, peuples des Nations Unies... », les rédacteurs n'avaient pas l'intention de faire de l'Organisation un gouvernement mondial, pas plus qu'ils n'envisageaient l'Assemblée générale comme un parlement universel. L'O.N.U. demeure une association d'États souverains, « un centre où s'harmonisent les efforts des nations ». Néanmoins, à l'instar de ce qui se passe en démocratie parlementaire, l'élément déterminant dans sa conception, son atmosphère et son fonctionnement a toujours été l'interaction de la majorité et de la minorité, caractérisée par un affrontement aussi marqué que mesuré entre les deux parties. Celui-ci a pris, au cours des ans, des aspects différents, opposant, tour à tour, États communistes et occidentaux, colonialistes et anticolonialistes, pays en voie de développement et pays industrialisés, et enfin riches et pauvres.

Le premier de ces antagonismes avait déjà fait son apparition lors de la création des Nations Unies. Il a amené des compromis qui se reflètent dans la Charte elle-même, dont il a rendu l'application intégrale impossible. C'est ainsi que, par exemple, la disposition relative à l'usage, sous le contrôle du Conseil de sécurité, des forces armées pour maintenir ou

rétablir la paix et la sécurité internationale est restée lettre morte. En contrepartie, cette situation a débouché sur la conception actuelle du maintien de la paix et quelques formules de limitation des armements. D'autres types d'antagonismes, en outre, ont aidé l'O.N.U. à parvenir finalement à un certain consensus, notamment en ce qui a trait aux progrès à accomplir dans les domaines des droits de l'homme, de la décolonisation, du développement économique et de l'élaboration du droit international. L'affrontement a dégénéré, à l'occasion, en guerre, mais les conflits armés ont été localisés et souvent rapidement éteints; toute une génération a pu ainsi ignorer les grandes guerres. Aucun État membre n'a encore quitté définitivement l'O.N.U. — et, jusqu'à une date récente, aucun n'a fait l'objet d'une menace de suspension ou d'exclusion — à la suite d'un désaccord, même fondamental, avec ses pairs sur la nature et les fonctions de l'Organisation ou sur le sens de la Charte.

Les affrontements qu'a connus l'O.N.U. ont été réglés, ou du moins atténués grâce, en partie, à l'évolution de la situation mondiale et à l'adoption de mesures découlant habituellement d'efforts soutenus, et respectant les principes et l'esprit généralement reconnus de la Charte. Ces dernières années est apparue une nouvelle forme d'antagonisme qui remet en question quelques-uns des principes consacrés par la Charte et les conventions généralement acceptées auparavant. S'il s'intensifie, il pourrait entraver la réalisation des buts premiers de l'O.N.U. et même compromettre les progrès accomplis au fil des ans.

C'est au début des années soixante que cet affrontement a pris racine lorsque d'anciennes colonies ayant accédé à l'indépendance sont allées grossir les rangs des pays en voie de développement, pour constituer, avec eux, une majorité aux Nations Unies. La formation du « Groupe des 77 » (de 77 à l'origine, le nombre des membres dépasse largement la centaine aujourd'hui) et l'action soutenue qu'il a menée en profondeur pour instaurer un « Nouvel ordre économique international » ont déjà été étudiées au chapitre six. Les buts poursuivis par ce groupe sont, avant tout, d'ordre économique, mais une bonne partie de ses membres se rassemblent aussi autour d'objectifs politiques qui concernent notamment l'Afrique et le

Moyen-Orient. À l'Assemblée générale de 1974, la tension engendrée entre les pays industrialisés et le Groupe des 77 par les tactiques que ce dernier utilisait pour atteindre ses objectifs économiques, aggravée par ses efforts visant à favoriser l'Organisation de libération de la Palestine (O.L.P.) au détriment d'Israël et à exclure l'Afrique du Sud, a occasionné d'après débats où furent soulevées des questions fondamentales quant à la nature même des Nations Unies et à certains des principes énoncés dans la Charte. Les débats n'ont rien tranché, du moins en ce sens qu'ils n'ont apporté de solution à aucune des questions de principe. Ces questions ne manqueront sûrement pas d'être soulevées à nouveau. Aussi n'est-il pas inutile de les examiner d'un peu plus près.

La Charte et les règles tacites

Rappelons (voir le chapitre six) que l'Assemblée générale, lors de la Sixième session extraordinaire et de la session ordinaire qui suivit en 1974, a adopté une Déclaration et un Programme d'action portant sur l'établissement d'un nouvel ordre économique international, ainsi qu'une Charte des droits et devoirs économiques des États, et ce malgré l'opposition vigoureuse des pays développés, qui ont formulé des réserves expresses à l'égard de quelques-uns des principes ainsi adoptés. Aux termes de la Charte, rien n'interdit à la majorité d'avoir recours à un vote pour obtenir de l'Assemblée générale l'approbation officielle de résolutions énonçant des principes contestés par la minorité. En l'occurrence toutefois, l'action de la majorité incita le délégué des États-Unis à dénoncer la « tyrannie de la majorité » et les représentants des autres pays développés à prendre part au débat qui se distingua par la virulence dont firent preuve les deux camps. Les délégations des pays industrialisés ont accusé celles des pays en voie de développement de manquer de réalisme dans leur façon d'imposer des résolutions qui ne sauraient être mises en œuvre sans la coopération volontaire des pays développés, déclarant, en outre, que l'irresponsabilité de certaines délégations jetait le discrédit sur l'O.N.U., sapait le soutien populaire dont

L'Organisation jouissait dans maints pays et portait atteinte à son bon fonctionnement.

Les pays en voie de développement leur rétorquèrent que les États riches et puissants qui avaient rédigé la Charte et le Règlement intérieur, sans hésiter à imposer leurs vues quand ils étaient majoritaires étaient ceux qui, maintenant, résistaient au changement. Selon eux, la nouvelle majorité, formée des nations pauvres et faibles et représentant la majorité des peuples du monde, cherchait précisément à réaliser les objectifs de la Charte, ce à quoi s'opposaient les pays industrialisés puisqu'ils refusaient d'appliquer les décisions de l'Assemblée générale. L'affirmation implicite que les États membres devaient se plier à des décisions qu'ils n'approuvaient pas fut rejetée par la plupart des pays développés, non seulement parce qu'elle va à l'encontre du principe d'égalité souveraine des membres, égalité formellement reconnue à l'article 2 de la Charte, mais aussi parce qu'il est tout simplement irréaliste d'attendre de gouvernements et parlements nationaux qu'ils appliquent des décisions qui leur ont été plus ou moins imposées. Les pays en voie de développement exprimèrent leur opposition au statut privilégié du Conseil de sécurité vis-à-vis de l'Assemblée générale, et en particulier à son droit de veto qui, selon eux, consacrait la tyrannie d'une infime minorité. Ils réfutèrent avec force l'argument de leurs adversaires en affirmant que c'est par la consultation et des concessions réciproques que l'on peut le mieux parvenir à des décisions constructives. Quelques délégations déclarent voir essentiellement dans l'O.N.U. une sorte de forum ayant pour but la réparation d'injustices réelles qui se perpétuent, bien plus qu'un « centre où s'harmonisent les efforts des nations ».

Les problèmes institutionnels : égalité et universalité

Ce qui précède est un bref exposé d'une partie d'un vaste débat qui a permis à nombre de délégations de donner libre cours à des sentiments et émotions jusque-là contenus. Parmi les questions de principe discutées, il

y avait celles concernant le pour et le contre de l'universalité (tous les États devraient-ils être admis aux Nations Unies?) et la question connexe de l'exclusion ou de la suspension qui se posèrent à propos de deux cas particuliers, l'Afrique du Sud et Israël.

À leur Conférence au sommet d'Alger (1973), en effet, les pays non alignés non seulement mirent sur pied la campagne pour un « nouvel ordre économique international », mais décidèrent également d'accroître la pression sur Israël et l'Afrique du Sud. Ils réussirent rapidement à faire admettre l'O.L.P. comme observateur à l'O.N.U., dans ses institutions spécialisées et à la plupart des conférences convoquées par celles-ci. L'O.L.P., de son côté, fit entériner par l'Assemblée générale sa prétention à l'exclusivité de la représentation des Palestiniens dans les négociations sur le Moyen-Orient (et ce, en dépit de son refus de reconnaître à Israël le droit à l'existence en tant qu'État indépendant). Enfin, les non-alignés parvinrent aussi à isoler Israël en limitant son rôle effectif dans certains des organes et institutions spécialisées des Nations Unies.

L'Afrique du Sud a vu, pour sa part, sa politique raciste – dont il a été question au chapitre quatre – condamnée depuis toujours, mais ce n'est qu'en 1974 que l'Assemblée retirait ses pouvoirs à la délégation sud-africaine, l'empêchant ainsi de participer à ses travaux. L'Afrique du Sud décidait en 1975 de s'absenter de l'O.N.U., dont elle restait toutefois membre, les tentatives d'exclusion s'étant heurtées au veto des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France au sein du Conseil de sécurité.

À sa création, l'institution des Nations Unies s'inspirait principalement des conceptions occidentales, tout en donnant satisfaction aux Soviétiques qui insistaient pour que soit réservé un rôle décisif aux grandes Puissances, et reflétait un souci prédominant de paix et de sécurité. Mais en trente ans, la communauté internationale a profondément changé. Les « grandes Puissances » de 1945, érigées alors en membres permanents du Conseil de sécurité et donc disposant, à ce titre, du droit de veto, ne sont pas toutes, dans le contexte de l'équilibre actuel du pouvoir, les États les plus importants du milieu de la présente décennie. Les rédacteurs de la Charte n'avaient pas envisagé un seul instant que le nombre des membres allait presque tripler

à l'Assemblée générale, qui n'est plus très loin maintenant de l'universalité. Le Tiers Monde n'est représenté au Conseil de sécurité par aucun membre permanent attiré. Les formes que prend l'affrontement entre pays industrialisés et pays en voie de développement n'ont pas été prévues. L'équilibre théorique et institutionnel initial est en voie de se rompre, et les pressions en vue d'une éventuelle révision de tout le système s'accroissent progressivement.

Nulle part dans la Charte n'est définie la notion d'universalité : il n'y est pas dit que tous les États ont le droit d'adhérer aux Nations Unies, ni que l'adhésion universelle constitue une fin, mais que, « peuvent devenir membres des Nations Unies tous autres États pacifiques qui acceptent les obligations de la présente charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire ». C'est avec le temps que la notion d'universalité a pris corps, à l'occasion de débats portant sur l'adhésion et la participation. Et bien souvent, la position des États membres sur les problèmes politiques en cause dans les deux cas particuliers qui nous intéressent a pesé sur leur attitude à l'égard de l'universalité, qui est, elle, une question de principe.

Au cours du débat sur la participation de l'Afrique du Sud aux travaux des Nations Unies, à l'Assemblée générale de 1974, les partisans de l'universalité (en général les pays occidentaux et quelques États latino-américains) ont fait valoir que l'O.N.U., pour atteindre son objectif premier du maintien de la paix et de la sécurité internationales, se devait d'accueillir tous les États, quels que soient leurs régimes politique, social et économique; que des membres ne devaient pas être suspendus ou exclus simplement parce que leur politique ou leurs méthodes répugnent à la grande majorité; qu'en gardant de tels pays dans l'Organisation, on les exposait à une critique constante et virulente et les sensibilisait, par le fait même, à l'opinion publique mondiale; et que, d'après la Charte, les questions d'adhésion, de suspension et d'exclusion et donc de participation relevaient exclusivement du Conseil de sécurité. On fit également remarquer que, toujours selon la Charte, seules les dispositions pertinentes des articles 5, 6 et 19 permettaient légalement de priver un membre de ses droits et

privilèges; qu'aux termes du Règlement intérieur, le mandat de la Commission de vérification des pouvoirs se limitait à établir l'authenticité des lettres de créance qui lui étaient soumises, c'est-à-dire à vérifier si elles portaient la signature du chef ou du ministre des Affaires étrangères de l'État membre; et qu'en conséquence le fait de suspendre un membre en refusant les pouvoirs à ses représentants constituait une violation de la Charte et du Règlement intérieur de l'Assemblée générale.

De leur côté, les adversaires de l'universalité, qui regroupent quasiment tous les États d'Afrique, d'Asie, d'Europe de l'Est et des Antilles, ont soutenu que ce principe, dont ils ne contestent pas l'importance, ne doit pas supplanter les autres principes contenus dans la Charte; que l'article 6 prévoit, en cas de violation continue de ceux-ci, un mécanisme d'exclusion du contrevenant; et que le maintien, au sein de l'Organisation, d'un État qui défie son autorité et bafoue ses principes ne peut que miner la crédibilité des Nations Unies. Certains ont même prétendu que la prérogative du Conseil de sécurité devrait faire l'objet d'un examen sérieux et peut-être même d'une redéfinition si les membres permanents dudit Conseil abusaient de leurs pouvoirs en empêchant l'adoption de mesures concrètes sur des questions importantes pour la grande majorité des membres de l'Organisation.

Disposant de la majorité nécessaire, les détracteurs de l'universalité ont réussi à obtenir la suspension *de facto* d'un membre, l'excluant ainsi de la session en cours de l'Assemblée. Il n'en reste pas moins qu'à long terme l'existence même des Nations Unies est compromise si le droit d'un État à en faire partie est conditionné par sa politique et ses méthodes, ou encore par le degré de représentativité de son gouvernement. De nombreux pays étaient, en l'occurrence, particulièrement inquiets au sujet d'Israël, qui pouvait à son tour devenir prochainement la cible de semblables attaques. (En fait, les tentatives visant, lors de l'Assemblée générale de 1975, à rejeter les pouvoirs de la délégation israélienne et à suspendre la délégation espagnole ont été facilement déjouées.) Il faut dire qu'une décision de ce genre ou ayant pour effet de limiter de quelque façon que ce soit la participation d'Israël aux travaux de l'Organisation aurait des conséquences

désastreuses sur le soutien public dont bénéficie l'O.N.U. tant au Canada et aux États-Unis que dans maints autres pays, notamment en Europe de l'Ouest, et pourrait être gravement préjudiciable à l'avenir de l'Organisation.

En 1975, la Septième session extraordinaire et la session ordinaire de l'Assemblée générale furent le théâtre de dures tractations entre le Tiers Monde et les pays développés, au terme desquelles se fit jour une volonté mutuelle de compréhension et de concession qui permit aux deux camps d'atteindre un certain degré d'accord réel. Arrivés presque à l'impasse, ils avaient donc, semble-t-il, préféré reculer. Mais ce n'était apparemment qu'un sursis, puisque l'Assemblée adoptait ensuite – à une faible majorité, toutefois, qui révélait une cassure dans l'alliance afro-arabe – une résolution assimilant le sionisme au racisme et à la discrimination raciale. Les débats en comité et en séance plénière, puis l'adoption officielle de la résolution ont gâché le reste de la session et beaucoup nuï aux travaux de l'Assemblée générale dans divers domaines. Cette résolution qui scandalisa l'opinion publique dans les pays occidentaux, y compris au Canada où les députés votèrent une résolution condamatoire, eut pour effet de réduire le soutien du public aux Nations Unies.

La révision de la Charte

Tenant compte des réalités politiques, la Charte des Nations Unies reconnaît qu'il est des circonstances où l'Organisation ne peut agir sans le consentement des grandes Puissances et, en conséquence, leur accorde explicitement le titre de membre permanent du Conseil de sécurité et le droit de veto sur les décisions proposées par l'Assemblée. Comme on l'a déjà vu, les pays du Tiers Monde acceptent de moins en moins le rôle prépondérant ainsi dévolu au Conseil de sécurité et, à travers lui, aux grandes Puissances traditionnelles.

À une époque où sont remis en question les postulats qui ont permis à l'O.N.U. de fonctionner depuis une génération, il paraît normal d'envi-

sager très sérieusement une modification de la Charte. De fait, en 1974, l'Assemblée générale a institué à cette fin un Comité spécial, dont le mandat précise que la Charte ne peut être modifiée que par un vote de l'Assemblée à la majorité des deux tiers, cette majorité devant comprendre tous les membres permanents du Conseil de sécurité. Mais il est très peu probable que dans un proche avenir, une formule proposant des changements fondamentaux, par exemple au principe « un État, une voix » appliqué à l'Assemblée générale ou au droit de veto des grandes Puissances au sein du Conseil de sécurité, puisse franchir ce cap des deux tiers. Car, d'un côté les membres permanents du Conseil s'opposent à toute amputation du pouvoir de veto et, de l'autre, une majorité écrasante des membres de l'Assemblée appuie le principe de l'égalité souveraine. Il se peut que l'accord se fasse sur quelques changements relativement mineurs touchant à certaines dispositions surannées de la Charte ou à la procédure. Il n'est pas impossible également que les pays préconisant une révision de la Charte atteignent certains de leurs objectifs en faisant modifier le Règlement intérieur ou entériner des réformes institutionnelles et structurelles sans toucher à la Charte.

Conscient de l'improbabilité que des changements d'importance soient apportés à la Charte, le Canada a abordé prudemment la question. Voici à cet égard ce que le gouvernement canadien déclarait dans sa réponse à une résolution votée en 1969 par l'Assemblée générale sur la « nécessité d'examiner les propositions concernant la révision de la Charte des Nations Unies » :

« On peut rendre l'Organisation des Nations Unies plus dynamique sans avoir à récrire la Charte; son efficacité et sa vitalité dépendent moins d'une modification de sa structure que de la volonté politique des États membres d'assumer les obligations et les responsabilités que chacun d'eux a acceptées en signant la Charte. En bref, l'efficacité de l'Organisation des Nations Unies dépend directement de la volonté politique de ses membres. Aucune révision de la Charte ne peut se substituer à cette volonté, et lorsque cette volonté

existe, il n'apparaît pas que la Charte, sous sa forme actuelle, y ait fait obstacle. »

Points de procédure

Un perpétuel sujet de plainte aux Nations Unies est l'inefficacité pratique de l'Organisation dans l'harmonisation des efforts des nations. À l'Assemblée générale de 1969, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures d'alors, Mitchell Sharp, évoqua le problème en ces termes :

« L'Organisation des Nations Unies – y compris tous ses organes et les organismes qui s'y rattachent – se noie dans un déluge de paroles. Le verbe tient de l'essence même des Nations Unies, mais pour être utile il ne doit pas devenir abusif. Nous savons tous que tel n'est pas le cas. Le nombre de conférences et de réunions et les documents qui en découlent ont augmenté à tel point que même les délégations les plus nombreuses et les mieux outillées ont du mal à assurer une bonne représentation et à absorber cette masse de documents. À mesure que les conférences se multiplient, leur efficacité diminue. Il en résulte que certains gouvernements attachent moins d'importance aux travaux de l'O.N.U. On met en doute le rôle de l'Organisation en tant que centre de négociations et en tant qu'instrument pour résoudre les problèmes du monde. La confiance du public dans l'Organisation en est affectée et celui-ci risque de s'en désintéresser. »

Par la suite, la délégation canadienne prit l'initiative de résolutions visant à réduire la paperasserie et la prolifération de comités et sous-comités d'une utilité douteuse. Elles furent adoptées et eurent pour effet de freiner l'augmentation du nombre de réunions et de documents produits.

Même s'il est possible, de temps à autre, d'améliorer techniquement l'administration, les procédures et l'activité des Nations Unies, et, accessoirement, de réaliser quelques économies, il faut bien reconnaître le

caractère particulier, en vérité unique, d'une organisation qui regroupe la quasi-totalité des États souverains sans être investie elle-même d'une autorité souveraine. Aussi convient-il de ne pas juger son efficacité selon les mêmes critères que pour un gouvernement ou un parlement national.

L'interdépendance planétaire

En trente ans, depuis la création des Nations Unies, la notion d'interdépendance planétaire s'est progressivement renforcée et imposée à un grand nombre. À mesure que les problèmes communs devenaient de plus en plus difficiles à régler sur une base nationale, les gouvernants comprirent combien étaient utiles, voir inévitables, la consultation et l'élaboration de solutions à l'échelle mondiale. Tant et si bien que, dans maints secteurs – santé, environnement, alimentation, emploi, population, transports, communication et commerce en particulier – une coopération des plus actives a été de règle au sein des Nations Unies. Les intérêts nationaux n'en continuent pas moins à influencer sur la politique poursuivie par chaque pays mais ils ne peuvent plus, à eux seuls et à l'exclusion des buts communs, constituer un fondement rationnel de cette politique; sur ce plan, l'O.N.U. en tant qu'institution universelle chargée de promouvoir et maintenir la paix, a remporté un succès d'une ampleur imprévisible lors de sa création (1945) à San Francisco. Aussi, malgré les affrontements qui ont parfois entravé les travaux des Nations Unies, le meilleur espoir pour l'avenir de l'Organisation réside-t-il dans l'accentuation régulière de l'interdépendance planétaire.

Dans une lettre adressée le 24 octobre 1975 au secrétaire général à l'occasion du trentième anniversaire des Nations Unies, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Allan J. MacEachen, soulignait dans les termes suivants combien il était important de soutenir l'action de l'O.N.U., seule institution capable de résoudre les difficultés qui se posent dans un monde en pleine évolution :

«Au moment de sa création, il y a trente ans, l'Organisation reflétait les valeurs et les réalités d'un monde émergeant à peine d'une guerre tragique. En 1945, l'humanité était assoiffée de paix : les 50 pays qui se réunirent à San Francisco étaient décidés à établir un régime nouveau et dynamique de relations internationales fondées sur la justice et l'égalité plutôt que sur la puissance et l'exploitation. Même si les relations internationales se sont modifiées considérablement depuis, les espoirs nourris en 1945 ne sont pas encore pleinement comblés. L'O.N.U. a toutefois relevé avec succès nombre de défis qui ont surgi au fil des ans. Le gouvernement et le peuple canadiens sont fermement convaincus que les succès de l'Organisation ont plus que compensé ses insuffisances et que son bon fonctionnement est indispensable au bien-être de la communauté internationale. C'est pourquoi nous espérons qu'elle continue de progresser vers la réalisation des buts et idéaux de ses fondateurs.»

APPENDICE UN

L'apport financier du Canada aux programmes ordinaires
des Nations Unies, à leurs fonds spéciaux, à leurs institutions
non financières, à l'A.I.E.A. et à l'Association canadienne
des Nations Unies pour les années financières 1967-1968 à 1975-1976
(en milliers de dollars canadiens)

Organisation	Total											Total 1945-1976
	1945-1966	66-67	67-68	68-69	69-70	70-71	71-72	72-73	73-74	74-75	75-76	
I. Budget ordinaire des N.U.	31 247 ¹	3 538	3 796	4 049	4 557	4 890	5 490	5 769	7 076 ²	8 838 ³	9 856 ³	89 106
II. Maintien de la paix												
FUNU I	4 494	730	686	—	—	—	—	—	—	—	—	5 910
ONUC	9 187	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	9 187
UNFICYP ⁴	7 002	2 943	1 907	1 235	1 235	1 800	1 600	1 585	1 722	3 853	1 930	26 812
Compte spécial des N.U.	4 307	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4 307
FUNU II/UNDOF	—	—	—	—	—	—	—	—	954	2 803	4 620	8 37
III. Programmes économiques et sociaux												
P.N.U.D. ⁵	—	9 500	10 750	10 815 ⁶	13 554 ⁷	15 267	16 185	18 000	20 300	22 200	24 500	160 000
Fonds spécial	21 378	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
P.E.A.T.	26 376	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
H.C.R.	34 582 ⁸	350	350	350	400	400	400	400	450	550	750	3 500
UNICEF	16 675 ⁹	1 100 ¹⁰	1 000	1 000	1 400	1 200	1 500	1 700	2 300	2 500	3 500	33 000
UNRWA ¹¹	18 328	2 900	4 356	1 619	3 700	2 050	2 050	1 350	1 850	2 300 ¹²	3 200	43 000
UNITAR	—	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	600
UNEPTSA	—	25 ¹³	—	30	50	20	50	49	75	175	175	640
PAM ¹⁴	5 818	8 940	11 261	10 398	17 546	16 531	16 000	20 279	20 740	15 215	99 021	241 740
U.N.F.P.A.	—	—	—	—	—	1 000	2 000	2 000	2 000	2 500	3 500	13 000
Fonds des N.U. pour le Congo	1 989	500	500	500	500	250	250	—	—	—	—	4 489
Comité pour l'élimination de la discrimination raciale	—	—	—	—	—	3	3	1	1	2	3	15

Organisation	Total 1945-1966	66-67	67-68	68-69	69-70	70-71	71-72	72-73	73-74	74-75	75-76	Total 1945-1976
Fonds d'affectation spéciale pour l'Afrique du Sud	—	—	10	—	—	—	10	10	10	10	10	60
Fonds pour la lutte contre l'abus des drogues	—	—	—	—	—	—	150	200	200	200	200	950
Contributions diverses	7 898 ¹⁵	35 ¹⁶	—	—	11 ¹⁷	21 ¹⁷	8 270 ¹⁸	—	—	—	—	16 235
Fonds volontaire des Nations Unies pour l'environnement	—	—	—	—	—	—	—	99	905	—	—	1 004
V. Institutions spécialisées												
C.I.T.	6 426	818	903	959	1 084 ¹⁹	1 072	1 170	1 360	1 517	1 497	2 761	19 567
C.A.O.	8 181 ²⁰	1 068	1 207	1 139	1 302 ²¹	1 225 ²²	1 538	1 528	2 142	2 141	3 324	24 795
C.M.S. ²³	9 778	1 654 ²⁴	1 767	1 827	1 272	2 074 ²⁵	2 347	2 554	2 935	3 052	3 716	32 976
C. UNESCO	7 966	900	987 ²⁶	1 062	1 090	1 174	1 188	1 568	1 756	2 590 ²⁷	2 491	22 772
C.A.C.I. ²⁸	3 329	245	239	265	266	259	275	315	539	424	443	6 599
C.M.C.I.	72	14	16	17	18	18	22	21	27	27	42	294
C.I.T.	1 432 ²⁹	211	203	218	235	245	273	328	453	503	690	4 791
C.M.M.	239	61	64	74	82	91	86	100	172	178	243	1 390
C.P.U.	283	39	54	38	37	57	69	79	88	132	130	1 006
C.M.P.I. ³⁰	—	—	—	—	—	—	—	—	—	116	145	261
C.I.E.A. budget ordinaire	1 675	271	319	315	343	351	438	499 ³¹	236 ³¹	881 ³¹	1 115 ³¹	6 443
C.I.E.A. budget des opérations	351	61	61	61	62	71	70	—	—	—	—	737
C. ATT	710	170	183	191	219	232	261	323	401	557	651	3 898
Contributions diverses	91 ³²	—	—	—	—	1 ³³	—	—	—	—	—	92
Association canadienne des Nations Unies	201	17	17	27	27	27	30 ³⁴	27	27	35	35	470
Total	230 015	36 150	40 696	36 249	49 050	30 389	61 785	60 204	68 936	73 339	166 961	873 774

1) Ce chiffre ne comprend pas les cotisations que le Canada a versées à la Société des Nations, en 1945-1946 (317 814\$) et en 1946-1947 (313 733\$), qui englobent la participation du Canada aux frais de l'Organisation internationale du travail et de la Cour internationale de Justice pour ces périodes. De plus, le Canada a avancé 1.2 million de dollars au Fonds de roulement de l'ONU en 1945-1946 et 195 000\$ en 1946-1947, chiffres qui ne figurent pas ici.

2) Ce chiffre comprend une contribution de 38 800\$ au Fonds de roulement.

3) Ces chiffres, qui tiennent compte des réductions de 319 526\$ et 322 063\$ des cotisations respectives du Canada pour 1975 et 1976, représentent le remboursement partiel du principal et de l'intérêt dus par l'ONU pour les obligations achetées par le Canada afin de compenser les frais du maintien de la paix au Congo.

4) Ces chiffres représentent les dépenses supplémentaires approximatives engagées par le Canada pour maintenir son contingent de l'UNFICYP à Chypre.

5) Le Programme des Nations Unies pour le développement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1966 par suite du regroupement du P.E.A.T. et du Fonds spécial. En 1966-1967, le Canada a versé 6.2 millions de dollars au Fonds spécial et 3.3 millions au P.E.A.T. La contribution canadienne fut consolidée à partir de l'exercice financier 1968.

Ce chiffre comprend l'apport supplémentaire de 65 000\$ affecté à la coopération technique.

Cette somme comprend l'apport supplémentaire de 54 000\$ affecté au recrutement de jeunes agents d'administration.

Cette somme englobe les 18.8 millions de dollars versés à l'Organisation internationale pour les réfugiés entre 1947 et 1951 (l'O.I.R. a mis fin à ses activités en 1954), les 236 000\$ versés au Comité intergouvernemental pour les réfugiés (C.I.R.), le 1.7 million de dollars versés au Fonds des Nations Unies pour les réfugiés (F.N.U.R.) et au Fonds d'urgence des Nations Unies, le 1.2 million de dollars consacrés à la poursuite des activités de l'UNRRA et les 630 000\$ versés au haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. De 1970 à 1976, outre ses contributions au programme ordinaire, le gouvernement du Canada a versé au H.C.R. les subventions suivantes destinées à des opérations spéciales (en millions de dollars canadiens):

Centre de coordination – Inde (1971)	9 220
Soudan méridional (1973–1974)	500
Opération de rapatriement dans le sous-continent (1973)	1 000
Chypre (1974–1975)	150
Secours d'urgence au Sud-Vietnam (1975)	
Espèces	1 250
Nature (poisson et fret)	600
Indochine (1975–1976)*	3 000
Thaïlande (1976)	250
Guinée-Bissau (1975–1976)	100
Mozambique (1975–1976)	350
Cap Vert (1975–1976)	50

* Comprend les montants suivants : 1 million de dollars américains (1 million de dollars can.) pour le Programme du Laos, destinés à l'achat et au transport de riz en Thaïlande (632 000\$) et à d'autres produits (368 000\$); 2 020 202 dollars américains (2 millions de dollars can.) sans affectation définie, à utiliser avant tout pour l'achat de produits au Canada.

9) Ce chiffre comprend l'apport de 5 millions de dollars au Fonds international de secours à l'enfance (UNICEF) et les 200 000\$ versés au Conseil d'Appel des Nations Unies en faveur de l'enfance; ces contributions étaient destinées à assurer les secours d'urgence en général après la disparition de l'UNRRA.

10) Ce chiffre englobe une cotisation spéciale de 100 000\$ consentie le 9 décembre 1966 en mémoire des enfants morts à Aberfan (Pays de Galles) et à Dorion (Québec).

11) Ces chiffres comprennent des octrois de denrées ventilés comme il suit (en milliers de dollars canadiens) :

Année	Espèces	Aliments*
1964–1965	1 000	500
1965–1966	1 200	700
1966–1967	1 200	1 700
1967–1968	3 006	1 350
1968–1969	1 519	1 000
1969–1970	1 700	2 000
1970–1971	1 350	700

1971-1972	1 350	700
1972-1973	650	700
1973-1974	1 150	700
1974-1975	1 150	700
1975-1976	1 200	2 000

*Les chiffres relatifs aux aliments ont été arrondis.

12) Ce chiffre comprend un montant de 450 000\$ versé en plus de l'engagement ordinaire du Canada.

13) Il s'agit là d'une cotisation à un programme qui a précédé le Programme d'enseignement et de formation des Nations Unies pour l'Afrique australe.

14) Les chiffres du PAM comprennent les apports en espèces et en nature.

15) Cette somme comprend les 7.8 millions de dollars versés à l'Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée entre 1950 et 1955, les 12 000\$ versés à la Commission des Nations Unies sur les crimes en temps de guerre, les 75 000\$ affectés à la construction de sept portes pour les Nations Unies, les 30 000\$ affectés au Programme de formation des Nations Unies en gestion de l'assistance technique offert à l'université de la Colombie-Britannique, ainsi qu'une contribution à la construction de l'immeuble des Nations Unies à Santiago du Chili.

16) Cette somme représente un versement au Fonds de développement de l'École internationale des Nations Unies.

17) Versements effectués au Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour le Congrès mondial de la jeunesse.

18) Montant entièrement consacré aux opérations de secours au Bangladesh.

19) Cette somme comprend une cotisation supplémentaire de 8 000\$ affectée à la coopération technique et versée par l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

20) Ce chiffre comprend les 23 000\$ affectés à la Campagne mondiale contre la faim en 1961.

21) Ce chiffre ne comprend pas une subvention de 6 000\$ de l'ACDI à des experts associés.

22) Ce chiffre ne comprend pas une aide supplémentaire de 29 000\$ fournie par l'ACDI.

23) Les versements effectués à l'Organisation mondiale de la santé comprennent diverses contributions spéciales aux Fonds d'éradication de la variole et du choléra, qui ont été par la suite intégrés au budget ordinaire de l'O.M.S.

- 24) Ce montant comprend un don d'ameublement de 22 000\$ pour le nouveau siège de l'O.M.S. à Genève.
- 25) Ce montant n'englobe pas une subvention de 195 000\$ de l'ACDI.
- 26) Comprend un apport de 25 336\$ au Fonds de roulement.
- 27) Comprend un apport de 137 000\$ au Fonds de roulement.
- 28) Le gouvernement du Canada verse des subventions à l'Organisation de l'aviation civile internationale au titre des frais de logement. Il rembourse également les indemnités versées par l'Organisation à ses employés canadiens au titre de l'impôt sur le revenu prélevé par le Québec. Ces montants ne figurent pas ici.
- 29) La quote-part du Canada en tant que membre de l'Union internationale des télécommunications pour les années 1945-1946 et 1946-1947 est évaluée à 2 800\$ par an, d'après celle de 1947-1948.
- 30) L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle a reçu le statut d'institution spécialisée en 1974.
- 31) Ces chiffres comprennent le budget des opérations.
- 32) Ce chiffre inclut 62 000\$ sous forme de dons d'uranium à l'Agence internationale de l'énergie atomique, 24 000\$ au Fonds de perfectionnement de l'A.I.E.A. et 3 000\$ à l'ameublement de l'UNESCO.
- 33) Cette somme représente l'aide supplémentaire accordée par l'ACDI aux institutions spécialisées.
- 34) Ce montant consistait en une subvention annuelle de 27 000\$, plus une subvention spéciale de 2 500\$ pour la réunion annuelle.

APPENDICE DEUX

Missions de maintien de la paix des Nations Unies

Pays	UNMOGIP	UNTSO	UNFICYP		FUNU	UNDOF	Total
	au 24 mai 76	au 24 mai 76	au 1er mai 76		au 24 mai 76	au 24 mai 76	
			Mil.	Pol. civ.			
Argentine		8					8
Australie	10	6		32			48
Autriche		12	295	36		515	858
Belgique	2	7					9
Canada	9	20	514		878	126	1 541
Chili	4	4					8
Danemark	5	12	362				379
États-Unis		35					35
Finlande	3	35	408		655		1 101
France		24					24
Ghana					600		600
Grande-Bretagne			850				850
Indonésie					450		450
Iran						391	391
Irlande		21	5				26
Italie	3	9					12
Nouvelle-Zélande	4	5					9
Norvège	5	11					16
Pays-Bas		15					15
Pologne					847	84	931
Suède	5	36	421	23	649		1 134
Uruguay	1						1
U.R.S.S.		36					36
Total	51	296	2 855 ²	91 ²	4 073	1 116 ³	8 482

- 1) Les observateurs sont inclus dans les chiffres donnés.
- 2) Total du personnel militaire et de la police civile: 2 946
- 3) 78 observateurs ont porté ce total à 1 194.

Petite bibliographie

- L'O.N.U. pour tous – Service de l'Information, 1967 – Supplément :
Résumé des travaux des Nations Unies pendant les années 1966–1970
- Goodrich, H. – Commentaire de la Charte des Nations Unies – Baconnière,
1975 – Évolution, Monde et Idées
- Chaumont, C. – L'Organisation des Nations Unies – Presses universitaires,
1974 – collection « Que sais-je? », n° 748
- Virally, M. – L'Organisation mondiale – Paris, 1972 – Collection U,
Armand Colin, Guy Willy Schmetz – La politique mondiale contem-
poraine – Paris, 1963 – Colombe
- Canada – Ministère des Affaires extérieures – *Revue annuelle* Ottawa :
Information Canada
- Canada – Ministère des Affaires extérieures – *Politique étrangère au ser-
vice des Canadiens : Nations Unies* – Ottawa: Information Canada,
1970
- Canada – Ministère des Affaires extérieures – *Apport financier du Canada
aux Nations Unies* – Ottawa, 1976 – Page documentaire N° 93
- Canada – Ministère des Affaires extérieures – *Le ministère des Affaires
extérieures* – Ottawa, 1976 – Page documentaire N° 69
- Canada — Ministère des Affaires extérieures – *Le Canada et l'Organisa-
tion internationale du Travail* – Ottawa, 1973 – Page documentaire
N° 85
- Canada – Ministère des Affaires extérieures — *Le Canada et l'Organisa-
tion météorologique mondiale* – Ottawa, 1973 – Page documentaire
N° 87
- Canada – Ministère des Affaires extérieures – *Le Canada et l'Organisa-
tion de l'aviation civile internationale* – Ottawa, 1975 – Page docu-
mentaire N° 88
- Canada – Ministère des Affaires extérieures – *Le Canada et l'Organisation
mondiale de la Santé* – Ottawa, 1975 – Page documentaire N° 91
- Canada – Ministère des Affaires extérieures – *Le Canada et l'Organisa-
tion pour l'alimentation et l'agriculture* – Ottawa, 1974 – Page docu-
mentaire N° 121

- Claude, Inis L., Jr. *Swords into Plowshares: the Problems and Progress of International Organizations* (4th ed.) New York: Random House, 1971.
- Goodrich, Leland M. *The United Nations in a Changing World*. New York: Columbia University Press, 1974.
- Goodrich, Leland M. and E. Hambro. *The United Nations Charter: Commentaries and Documents* (8th ed.) New York: Columbia University Press, 1969.
- Goodrich, Leland M. and David Kay, eds. *International Organization: Politics and Process*. Madison: University of Wisconsin Press, 1973.
- Hadwen, John G. and Kaufmann, Johan. *How UN Decisions are Made*. Leyden: Sijphoff, 1960.
- Larus, Joël, ed. *From Collective Security to Preventive Diplomacy*. New York: Wiley, 1965.
- MacDonald, R. St. J., Gerald Morris, and Douglas M. Johnston, eds. *Canadian Perspectives on International Law and Organization*. Toronto: University of Toronto Press, 1974.
- Nicholas, H. G. *The United Nations as a Political Institution*. London: Oxford University Press, 1971.
- Pearson, Lester B. *Four Faces of Peace and the International Outlook*. Toronto: McClelland and Stewart, 1964.
- Soward, F. H. and Edgar McInnis. *Canada and the United Nations*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1956.
- Uruhart, Brian. *Hammar skjöld*. New York: Knopf, 1972.
- Veatch, Richard. *Canada and the League of Nations*. Toronto: University of Toronto Press, 1975.
- Wood, Robert S., ed. *The Process of International Organization*. New York: Random House, 1971.

Périodiques

International Canada (Canadian Institute of International Affairs)

Perspectives internationales (Ministère des Affaires extérieures)

L'O.N.U.: Chronique mensuelle

L'Annuaire des Nations Unies



LE SYSTÈME DES NATIONS



Principaux organes des Nations Unies



Autres organes des Nations Unies



Institutions spécialisées et autres organisations autonomes faisant partie du système

Grandes commissions

Comités permanents et comités de procédure

Autres organes subsidiaires de l'Assemblée générale

CONSEIL DE TUTELLE

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

AS
GE

Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient UNRWA

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement CNUCED

Fonds des Nations Unies pour l'enfance FISE

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés HCR

Programme alimentaire mondial ONU/FAO

Institut de formation et de recherche des Nations Unies UNITAR

Programme des Nations Unies pour le développement PNUD

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel ONUDI

Programme des Nations Unies pour l'environnement PNUE

Université des Nations Unies UNU

Fonds spécial des Nations Unies

Conseil mondial de l'alimentation

367

Février 1975

3659/5

2

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20026265 0

DOCS

CA1 EA 77C17 FRE

Canada et Nations unies : 1945-197

43202090

