

L'ORGANISATION DU TRAITE DE VARSOVIE

par

Krzysztof SKUBISZEWSKI

Dozent à la Faculté de Droit de Poznan

ORIGINE DU TRAITE

Pour mieux comprendre la structure et les compétences de l'Organisation du Traité de Varsovie, il faut tout d'abord connaître les origines de celle-ci. Or une explication, même la plus sommaire, des circonstances qui ont été la cause de la signature du Traité de Varsovie nous oblige à faire une place à la question allemande en Europe après la deuxième guerre mondiale.

En 1950, les trois puissances occidentales (Etats-Unis, Grande-Bretagne et France) ont décidé que l'Allemagne fédérale devait participer à l'effort militaire des Occidentaux. En 1950, on était en pleine guerre froide entre l'Ouest et l'Est, et, aux confins asiatiques, notamment en Corée, la friction s'était transformée en conflit armé entraînant de graves dangers pour l'Europe et le monde entier.

Les forces armées des deux puissances principales — les Etats-Unis et l'Union Soviétique — se trouvaient face à face en Europe. Aussi, le monde occidental essayait-il d'augmenter son potentiel défensif. L'Allemagne fédérale, avec toutes ses richesses et sa puissance économique, mais à cette époque démilitarisée et sous contrôle des puissances occupantes, se présentait comme une partenaire recherchée pour ceux qui voulaient lever une nouvelle armée et renforcer la production industrielle de guerre.

L'idée du réarmement allemand, qui était principalement une idée américaine, souleva en France une vive opposition. Les pourparlers diplomatiques démontrèrent cependant que la France était plutôt isolée dans le camp occidental. Ses grands alliés anglo-saxons ne partageaient pas ses craintes.

Ayant abouti à la conclusion que la renaissance militaire allemande devenait inévitable, le Gouvernement français prit l'initiative de proposer une formule nouvelle et révolutionnaire au point de vue des politiques nationales : celle d'une armée européenne commune aux six pays déjà associés dans le cadre d'une organisation supranationale, la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier. Ces six pays (France, Italie, Allemagne fédérale et les pays du

Benelux) auraient formé, d'après le projet français dit *plan Plevén*, une nouvelle Communauté européenne, la Communauté européenne de Défense. Après des négociations longues et compliquées, au cours desquelles le plan Plevén fut amendé notamment sur certains points qui limitaient les risques du militarisme allemand (le plan original prévoyait l'organisation des contingents allemands au simple échelon du bataillon, mais cela fut bientôt écarté), les six pays signèrent, le 27 mai 1952, le Traité instituant la Communauté européenne de Défense (C.E.D.)¹.

La ratification en fut extrêmement lente : ce n'est qu'en 1954 que quatre signataires seulement — les pays du Benelux et l'Allemagne — déposèrent leurs instruments de ratification. L'Italie attendait les résultats du vote à l'Assemblée nationale française, tandis que le Gouvernement français, avant de procéder à ce vote décisif, demandait à ses partenaires d'effectuer un certain nombre de changements et de transformations dans le texte de 1952.

Les autres gouvernements ne consentirent pas à prendre en considération les suggestions françaises et le résultat fut fatal pour la Communauté : le 30 août 1954, l'Assemblée nationale refusa même de discuter le Traité.

L'échec du concept de la C.E.D. ne signifiait point la fin de l'idée du réarmement allemand. Il est vrai qu'en 1954 on était déjà, du moins chronologiquement, au commencement de l'époque post-stalinienne. Malgré l'occasion qui se présentait, le Gouvernement soviétique ne reprit pas le dialogue avec les puissances de l'Ouest. Celles-ci, de leur côté, restaient également opposées à un changement des positions prises vis-à-vis de l'Allemagne. Immédiatement après la débâcle de 1954, elles cherchèrent une solution de rechange pour faire participer l'Allemagne fédérale à l'effort militaire occidental et les trouvèrent dans le soi-disant *plan Eden*.

Le nouveau projet prévoyait l'accession de l'Allemagne fédérale au Traité de Bruxelles² de 1948 dûment révisé et au Traité de l'Atlantique Nord de 1949³. Quoique intégrée dans le cadre des Forces de l'Union de l'Europe occidentale et des Forces Alliées en Europe (c'est-à-dire les forces de l'O.T.A.N.), la future armée ouest-allemande conservait ainsi beaucoup plus de liberté à la fois sur le plan de l'organisation et sur celui des opérations que dans le cadre de la C.E.D.

Dans le domaine de la défense, la nouvelle formule plaçait l'Allemagne fédérale sur un pied d'égalité avec les autres Etats occidentaux, exception faite de l'engagement de la République Fédérale à ne pas fabriquer sur son territoire

¹ *Documentation française*, publication spéciale (1952); *Actualité internationale et diplomatique*, 1950-1956, documents présentés par Claude-Albert COLLIARD, Paris, 1957, t. II, p. 374.

² *R.T.N.U.*, vol. 19, p. 51 et vol. 211, p. 342.

³ *Ibidem*, vol. 34, p. 243.

les armes atomiques, biologiques et chimiques ainsi que certains autres types d'armements. Ajoutons que la fabrication de ces autres catégories d'armes a été défendue sous réserve d'amendement ou d'annulation au cas où un tel changement répondrait aux besoins des forces armées allemandes. En réalité, quelques-unes de ces restrictions ont été entretemps écartées.

L'accession de l'Allemagne fédérale au Traité de Bruxelles et au Traité de l'Atlantique Nord s'est faite sur la base des Accords de Paris du 23 octobre 1954⁴ qui entrèrent en vigueur l'année suivante.

Le processus de la militarisation de la République fédérale et l'inclusion de celle-ci dans les groupements militaires occidentaux a causé de graves inquiétudes en Europe orientale, plus particulièrement en Union Soviétique, en Pologne et en Tchécoslovaquie. Je ne peux aborder l'aspect plus général des craintes que les Accords de Paris ont soulevées au sein du système socialiste, à savoir l'augmentation considérable du potentiel classique de guerre du système adverse sans possibilité pour les Etats socialistes de trouver une contrepartie quelconque dans leurs propres cadres — car l'Allemagne orientale, beaucoup plus petite et plus faible que l'Allemagne occidentale, même militarisée dans une proportion égale, restait à l'époque l'élément peu stable du système en raison de ses faiblesses économiques et de la perte continue de sa population à travers la frontière ouverte de Berlin.

Dans un long communiqué final de la Conférence des pays européens (d'Europe de l'Est) pour la sauvegarde de la paix et de la sécurité en Europe⁵, l'Union Soviétique et ses alliés européens ont fait un exposé détaillé des raisons de leur opposition aux projets occidentaux aboutissant à la création de forces armées en Allemagne fédérale. « La ratification et la mise en œuvre de ces accords — lit-on dans le communiqué — en renforçant le danger de guerre, constitueront une menace (...) surtout pour les Etats limitrophes de l'Allemagne »⁶. Rappelons que le Gouvernement fédéral n'a pas reconnu les frontières de l'Allemagne telles qu'elles avaient été modifiées à l'issue de la guerre et par l'accord de Potsdam de 1945. A l'époque de la conclusion des Accords de Paris, ce Gouvernement soutenait déjà, comme il continue de le faire aujourd'hui, que les terres perdues devraient retourner à l'Etat allemand.

Il faut aussi signaler la peur des pays de l'Est en présence des desseins peu amicaux du Gouvernement de Bonn. Cette peur authentique et réelle n'était pas simplement une sorte de décor placé sur la scène des négociations diplomatiques ou un instrument de propagande des gouvernements à l'égard des

⁴ *Ibidem*, vol. 211, p. 342 (les accords sur le Traité de Bruxelles), vol. 243, p. 308 (l'accession à l'O.T.A.N.), vol. 331, pp. 253 et 327, vol. 332, pp. 3, 157, 219 et 387 et vol. 334, p. 3 (les accords sur l'Allemagne).

⁵ *Documentation française, Articles et documents*, n° 0141, 7 décembre 1954; *Actualité internationale...*, p. 641. Le communiqué est du 2 décembre 1954.

⁶ *Actualité internationale...*, p. 651.

populations de la Pologne, de la Tchécoslovaquie ou d'un autre pays de l'Est. Il semble que l'authenticité de cette peur n'ait été prise en considération ni dans les Accords de Paris ni dans les projets qui les ont suivis, tels que l'admission de l'Allemagne fédérale à la force multilatérale de l'O.T.A.N.

Les Etats socialistes, qui participaient à la conférence dont les résultats ont été formulés dans le communiqué précité proclamaient « leur résolution d'adopter, au cas où les Accords de Paris seraient ratifiés, des mesures communes dans le domaine de l'organisation des forces armées et de leur commandement, de même que d'autres mesures indispensables à la consolidation de leur capacité défensive (...) ». Ils déclaraient d'avance que « toutes ces mesures sont conformes au droit imprescriptible des Etats à l'auto-défense, à la Charte de l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'aux traités et accords conclus antérieurement et dirigés contre la renaissance du militarisme germanique et devant prévenir une nouvelle agression en Europe »⁷.

Le 14 mai 1955, c'est-à-dire quelques jours après l'entrée en vigueur des Accords de Paris, l'Albanie, la République démocratique allemande, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, l'Union Soviétique et la Tchécoslovaquie signèrent à Varsovie un Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle⁸.

Mais la décision des puissances occidentales d'inclure l'Allemagne fédérale dans le cadre de leurs préparatifs militaires ne paraît pas être la cause unique de la conclusion du Traité de Varsovie.

Après la mort de Staline (1953), l'unité monolithique du système socialiste en Europe commençait à se désintégrer. Pendant la période qui précéda 1953, l'unité d'action des pays socialistes fut garantie par des liens très étroits noués entre Staline, d'un côté, et les autres dirigeants et partis communistes, de l'autre. A l'époque où l'unité des pays socialistes devait traverser une crise, tous ceux qui voulaient la maintenir s'efforçaient d'en trouver les moyens. Un traité multilatéral d'alliance et de coopération politique qui servirait de base à la création d'une association ou d'une organisation pourrait s'avérer utile au cas où les autres formes de coopération s'écrouleraient ou perdraient de leur ancienne efficacité.

Le Traité de Varsovie a créé un forum qui aiderait, le cas échéant, par sa superstructure, à formuler les buts et la politique communs. L'opinion ici exprimée trouve une certaine confirmation dans le Traité lui-même, car son préambule ne se limite pas exclusivement à la mention des Accords de Paris et de la nécessité d'une riposte diplomatique de la part de l'Est.

Le préambule parle également du désir des parties contractantes « de consolider et de développer encore davantage leur amitié, leur coopération et leur assistance mutuelle (...) ».

⁷ *Loc. cit.*

⁸ *R.T.N.U.*, vol. 219, p. 3.

Ces mots semblent démontrer que le Traité, bien que résultant d'une conjoncture concrète dans les relations Est-Ouest, sert aussi des buts qui relèvent plutôt des affaires intérieures du système socialiste en Europe et restent, dans une certaine mesure, indépendants de la politique occidentale⁹.

BUTS ET PRINCIPES DE L'ORGANISATION DU TRAITE DE VARSOVIE

Le Traité ne fait mention d'aucune organisation internationale établie par lui. Mais il prévoit la création de deux organes ainsi que d'un nombre indéterminé d'organismes subsidiaires. Il est donc possible de parler de l'existence d'une organisation formée sur la base du Traité.

Le Traité de l'Atlantique Nord ne parle pas davantage de la fondation d'une organisation internationale; néanmoins, une telle organisation fonctionne déjà depuis longtemps et est devenue un organisme aussi complexe qu'indispensable à la préparation militaire des Etats membres. Les juristes d'Europe orientale admettent simplement, et sans discuter le silence du Traité à ce sujet, qu'une organisation a été créée par ses dispositions¹⁰.

Le Traité de Varsovie étant un traité d'alliance, le but principal de l'Organisation est de faire valoir le droit de la légitime défense individuelle et collective que le droit international reconnaît à tous les Etats. La disposition-clé du Traité est l'article 4 qui définit le *casus foederis* dans les termes suivants :

Au cas où un ou plusieurs des Etats parties au Traité feraient l'objet, en Europe, d'une attaque armée de la part d'un Etat quelconque ou d'un groupe d'Etats, chaque Etat partie au Traité, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, accordera individuellement et d'accord avec les autres Etats parties au Traité une assistance immédiate à l'Etat ou aux Etats victimes de l'agression, par tous les moyens qu'il jugera nécessaires, y compris l'emploi de la force armée (...).

L'invocation expresse de l'article 51 de la Charte des Nations Unies met hors de doute la place que le Traité de Varsovie garde dans le cadre de l'organisation mondiale.

L'Organisation du Traité de Varsovie est une organisation qui prépare et, le cas échéant, assure la défense d'une partie contractante par les autres aussitôt que celle-ci fait l'objet d'une attaque armée en Europe. En fondant son but

⁹ L'auteur ne partage pas la vue de ces juristes qui ne voient dans le Traité de Varsovie qu'une sorte de réponse à la politique allemande des Occidentaux, cf. Ludwik GELBERG, *Układ Warszawski, Studium prawnomiedzynorodowe (Traité de Varsovie. Etudes de droit international)*, Warszawa, 1957, pp. 9-18 et Wojciech MORAWIECKI, *Organizacje miedzynarodowe (Organisations internationales)*, 2^e édition, Warszawa, 1965, pp. 486-487.

¹⁰ GELBERG, *op. cit.*, p. 111 et MORAWIECKI, *op. cit.*, p. 486.

et ses activités sur l'article 51, l'Organisation du Traité de Varsovie ne peut être considérée comme une entente régionale au sens du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies.

Certes, il existe entre les membres de l'Organisation une communauté d'intérêts et de systèmes politiques. On observe également la contiguïté géographique qui lie les parties contractantes, autre élément constitutif d'une organisation ou entente régionale. L'Albanie, bien sûr, fait exception, car elle ne possède de frontière commune avec aucune des autres parties. Mais ce pays appartient néanmoins à la même région géographique, c'est-à-dire à l'Europe balkanique, comme la Roumanie et la Bulgarie.

Au point de vue théorique, on trouve donc toutes les données fondamentales qui permettraient de considérer l'Organisation du Traité de Varsovie comme étant un organisme régional.

Mais le choix incombait aux auteurs du Traité et ils ont préféré situer la relation de leur Organisation avec les Nations Unies dans le cadre de l'article 51 plutôt que dans celui du chapitre consacré aux accords régionaux. Les raisons en étaient d'ailleurs les mêmes que dans le cas des autres ententes de ce genre. L'article 51 donne, au cas d'une attaque armée, une entière liberté d'action à la victime de l'agression et à ceux qui lui apportent assistance. Cette liberté prend fin dès que le Conseil de Sécurité a adopté les mesures indispensables pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales. Or, d'une part, l'expérience enseigne que les mesures du Conseil de Sécurité ou bien ne sont point prises à cause de désaccord entre ses membres permanents ou bien restent partielles.

D'autre part, l'emploi de la force par une organisation régionale aux termes du chapitre VIII de la Charte dépend d'une autorisation préalable du Conseil de Sécurité. La paralysie, qui apparaît si souvent au sein de cet organe, immobiliserait automatiquement le fonctionnement de l'entente régionale. A la lumière de la Charte des Nations Unies une organisation particulière qui a des buts militaires agit sur la base de l'article 51 ou de l'article 53. Quant aux compétences de l'organisation mondiale, l'application de l'une de ces deux dispositions exclut l'application de l'autre.

C'est donc ignorer une règle élémentaire¹¹ que de qualifier l'Organisation du Traité de Varsovie comme régie simultanément par la disposition qui concerne les accords régionaux et par celle qui régit l'exercice du droit à la défense collective.

Les parties contractantes ont voulu sauvegarder leur liberté d'action jusqu'au moment où le Conseil de Sécurité prendrait des mesures qui, par leur efficacité, rendraient superflue une activité quelconque qui serait fondée exclusivement

¹¹ Cette faute est commise par GELBERG, *op. cit.*, p. 23.

sur le Traité de Varsovie. Les Etats membres de l'Organisation du Traité de Varsovie ont formulé une double intention. D'une part, ils veulent rester libres aussi longtemps que leur sécurité l'exige. D'autre part, ils sont prêts à se subordonner et à se soumettre à l'organisation mondiale et à ses décisions lorsque celles-ci peuvent remplir la fonction qui revient au Traité de Varsovie. Cette dernière intention, c'est-à-dire la disposition des Etats membres de mettre fin au fonctionnement de leur Organisation aussitôt qu'un organisme à base plus large commence à garantir la sécurité internationale, est exprimée également dans l'alinéa 2 de l'article 11 du Traité :

En cas de création, en Europe, d'un système de sécurité collective, et si un traité général européen sur la sécurité collective est conclu à cette fin, objectif auquel tendront opiniâtrement les efforts des Parties contractantes, le présent Traité cessera de produire effet le jour de l'entrée en vigueur du traité général européen.

Nous en arrivons ainsi à notre première conclusion qui se rapporte aux actes de l'Organisation du Traité de Varsovie. Ceux-ci ne sont soumis, autant qu'ils se rapportent aux affaires militaires, à aucun contrôle exercé par l'Organisation des Nations Unies, à moins que, au cas d'une attaque armée contre l'une des parties contractantes, cette Organisation ne prenne des mesures que les Etats membres de l'Organisation du Traité de Varsovie considèrent comme efficaces et suffisantes au point de vue de leur défense.

Cette défense commune reste le but principal sinon unique de l'Organisation. Il est vrai que, dans l'article 8 du Traité, les Etats contractants proclament leur intérêt pour le développement et la consolidation de leurs liens économiques et culturels. Mais en réalité, l'Organisation ne s'occupe pas de ces problèmes. La coopération économique relève du Conseil d'Entraide économique fondé en 1949, six ans avant la signature du Traité de Varsovie, bien que ses Statuts ne fussent signés qu'en 1959¹². La décision de ranimer ce Conseil peu actif a été prise à la même époque et a été dictée, en ce qui concerne l'évolution interne du camp socialiste, pour les mêmes raisons que la conclusion du Traité de Varsovie. Il se peut que l'article 8 exprime, dans des termes d'ailleurs très généraux, les intentions des Etats membres à cet égard. Quant à la collaboration culturelle, elle continue à se développer sur la base des accords bilatéraux et aucun organisme collectif ne fut créé pour la centraliser et la coordonner.

Le Traité énumère un certain nombre de principes qui régissent la réalisation des buts communs. Les Etats membres s'engagent « à s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, et à régler leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de manière que la paix et la sécurité internationales ne soient pas mises en danger » (*article premier*). Puis, ils « se déclarent prêts à participer dans un esprit de coopération sincère à toutes les actions internationales ayant pour but d'assurer

¹² R.T.N.U., vol. 368, p. 253.

la paix et la sécurité internationales »; plus particulièrement, ils déclarent qu'ils « s'efforceront, en accord avec les autres Etats désireux de coopérer à cette œuvre, de faire adopter des mesures efficaces tendant à la réduction générale des armements et à l'interdiction des armes atomiques, des armes thermonucléaires et des autres armes de destruction massive » (*article 2*). Enfin, les Etats membres proclament le « principe du respect mutuel de leur indépendance et de leur souveraineté » et le « principe de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures ».

Bien que ces deux principes ne soient mentionnés qu'en liaison avec la coopération économique et culturelle (*article 8*), le Traité les applique à l'ensemble des relations des membres, y compris le domaine politique et militaire. Ajoutons que le respect du principe de la non-intervention a traversé une crise pendant l'affaire de Hongrie en 1956.

Il est évident que, exception faite de la demande d'interdiction des armes de destruction massive¹³, les principes susdits figurent déjà dans la Charte des Nations Unies. Certes, au moment où le Traité de Varsovie entra en vigueur, la majorité des parties contractantes n'étaient pas membres de l'Organisation des Nations Unies (Albanie, Allemagne orientale, Bulgarie, Hongrie et Roumanie). Mais bientôt, cet état de choses changea, car vers la fin de 1955 tous ces pays, sauf l'Allemagne orientale, ont été admis à l'O.N.U. L'acceptation des principes fondamentaux de la Charte par un Etat qui n'est pas encore membre des Nations Unies garde toujours sa valeur, bien qu'aujourd'hui ces principes fassent déjà partie du droit coutumier universel et que leur base conventionnelle ou leur répétition dans un traité aient, par conséquent, une importance secondaire.

STRUCTURE ET COMPETENCES DE L'ORGANISATION

La structure de l'Organisation du Traité de Varsovie est très simple en comparaison avec les autres organisations régionales. Autant qu'on puisse en juger d'après une documentation extrêmement modeste qui existe au sujet de l'activité de l'Organisation, sa structure fut très peu développée au delà des dispositions expresses convenues en 1955.

L'organe qui réalise la préparation et, au cas d'une attaque armée définie à l'article 4, l'exercice de la défense commune est le commandement unifié (*article 5*). Il dirige et dispose des contingents des forces armées nationales que les Etats membres se sont mis d'accord à placer sous ses ordres. Le commandant suprême des forces armées de l'Organisation est toujours un maréchal soviétique. L'Union Soviétique établit aussi quelques-uns de ses contingents militaires sur le territoire de certains des Etats membres, par exemple en Pologne et en République démocratique allemande.

¹³ Voir pourtant l'interprétation des dispositions de la Charte à ce sujet dans la résolution 1653 (XVI) de l'Assemblée générale des Nations Unies.

La raison d'être, le but, l'étendue et le fondement du droit de l'Union Soviétique de stationner ses forces sur le territoire des autres parties contractantes ont été le sujet de certains doutes pendant la crise de Hongrie en 1956. Il convient dès lors de les expliquer ici brièvement.

Tandis que les termes mêmes du Traité paraissent tout à fait clairs à cet égard, l'incertitude de leur interprétation a trouvé son origine dans quelques déclarations soviétiques faites à l'époque des événements de Hongrie. Prenant la parole devant le Conseil de Sécurité le 4 novembre 1956, c'est-à-dire déjà après la deuxième intervention des troupes soviétiques en Hongrie, le délégué de l'U.R.S.S. a fait la déclaration suivante ¹⁴ :

Les troupes soviétiques se trouvaient et se trouvent encore sur le territoire hongrois, conformément au Traité de Varsovie. Elles apportent leurs concours pour liquider les interventions et les désordres contre-révolutionnaires. La présence des troupes soviétiques en Hongrie, conformément aux dispositions du Traité de Varsovie, sert les intérêts communs de la sécurité de tous les Etats signataires de ce traité.

Les mots employés par le délégué soviétique pouvaient suggérer une interprétation d'après laquelle le Traité de Varsovie permettrait l'usage de la force non seulement contre une attaque extérieure, mais également pour combattre une guerre civile ou des désordres intérieurs. Autrement dit, les forces communes de l'Organisation du Traité de Varsovie serviraient comme un instrument qui permettrait le maintien d'un certain *statu quo* à l'intérieur des pays membres même si leurs régimes n'étaient pas menacés par une agression extérieure. D'après l'explication soviétique,

(...) le Gouvernement de la République populaire hongroise a demandé l'aide du Gouvernement de l'Union Soviétique. En réponse à cette demande les unités militaires soviétiques qui se trouvent en Hongrie en vertu du Traité de Varsovie se sont portées au secours des troupes hongroises et des travailleurs hongrois qui défendaient l'Etat hongrois ¹⁵.

Abstraction faite de la question de savoir si le Gouvernement hongrois a vraiment demandé l'aide de l'Union Soviétique et s'il a autorisé l'emploi des troupes soviétiques pendant les événements du mois d'octobre et du mois de novembre 1956 ¹⁶, il faut avouer que les fondements juridiques d'une telle autorisation sont toujours ambigus dans n'importe quelles circonstances. Car un gouvernement, qui se trouve en face d'une rébellion et contre lequel une

¹⁴ Conseil de Sécurité, documents officiels, 11^e année, 754^e séance, p. 10, paragraphe 53.

¹⁵ Ibidem, 746^e séance, 28 octobre 1956, pp. 27-28, par. 156. Pendant les débats aux Nations Unies, des références fréquentes au Traité de Varsovie de la part de l'Union soviétique et de certains de ses alliés justifiaient l'opinion que selon ces Etats le Traité autorisait l'intervention en Hongrie, cf. Documents officiels de l'Assemblée générale, 2^e session extraordinaire d'urgence, 1956, séances plénières et annexes, p. 11, par. 104 et 107; p. 28, par. 62; p. 56, par. 60-63 et p. 68, par. 37 et 38. Voir aussi sur ce point la déclaration hongroise citée dans le *Department of State Bulletin*, vol. XXXV, 1956, p. 701 et par Marjorie M. WHITEMAN, *Digest of International Law*, Washington, 1965, vol. 5, p. 667.

¹⁶ Cf. à ce propos les conclusions du rapport de l'O.N.U. sur la question de Hongrie, Documents officiels de l'Assemblée générale, 11^e session, 1957, supplément n° 18, doc. A/4132.

guerre civile éclate, commence à perdre sa qualité d'organe uniquement habilité à représenter l'Etat dans ses relations extérieures et à parler au nom de l'Etat à l'étranger. La question fondamentale pour la vie publique d'un pays, à savoir qui représente l'Etat — le gouvernement constitutionnel ou le pouvoir révolutionnaire — doit être tranchée par la nation elle-même et sans intervention étrangère quelconque d'une part ou de l'autre, demandée ou non.

On a déjà souligné que le Traité de Varsovie contient une clause qui s'oppose expressément à une intervention dans les affaires intérieures de chaque partie contractante (*article 8*). Or, l'article 4 limite l'emploi de la force en vertu du Traité et dans le cadre de l'Organisation au seul cas où un Etat a attaqué l'un des membres de l'Organisation et contre cet Etat. D'après un certain point de vue, le Traité ne pouvait être invoqué « par des Hongrois contre les Hongrois »¹⁷; ajoutons qu'une pareille invocation n'a été faite, autant qu'on puisse le vérifier, par aucun Gouvernement hongrois à l'époque.

Les forces stationnées sur les territoires des Etats membres et, en général, toutes les forces de l'Organisation ne pouvaient et ne peuvent être employées que dans le cas d'une agression qui aurait fait jouer la clause de défense mutuelle. Les troupes d'un Etat membre stationnées sur le territoire d'un autre membre ne doivent jamais pouvoir être employées pour maintenir l'ordre public ou se battre dans une guerre civile sur ce territoire.

Le commandement unifié de l'Organisation reste donc limité dans sa liberté de se servir des forces communes. Elles peuvent agir exclusivement pour la défense contre l'ennemi extérieur selon la définition de l'article 4.

Aucune disposition du Traité ne se réfère expressément au maintien des troupes. Il est vrai que l'article 5 stipule que les parties contractantes « prendront aussi toutes autres mesures concertées qui pourront être nécessaires pour renforcer leur capacité défensive (...) ». Cette clause est trop générale pour pouvoir constituer un fondement suffisant pour l'introduction et le maintien des forces étrangères sur le territoire d'Etat. Le droit au stationnement des troupes trouve plutôt sa source dans les accords bilatéraux que le Gouvernement soviétique a signés avec quelques-uns de ses alliés de l'Europe orientale¹⁸. Dans une déclaration de l'U.R.S.S., on peut lire que

le Gouvernement de l'Union soviétique part du principe général suivant lequel le stationnement des troupes appartenant à un Etat signataire du Traité de Varsovie sur le territoire d'un autre Etat signataire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un accord conclu entre tous les signataires du Traité et avec le consentement de l'Etat sur le territoire duquel les troupes sont stationnées ou doivent l'être¹⁹.

¹⁷ *Conseil de Sécurité, Documents officiels*, 746^e séance, p. 15, para. 90.

¹⁸ *R.T.N.U.*, vol. 266, p. 179 (avec la Pologne), vol. 274, p. 143 (avec la Roumanie), vol. 285, p. 105 (avec la R.D.A.).

¹⁹ La Déclaration du Gouvernement soviétique sur les relations avec les pays socialistes, *Recueil des documents* (Varsovie), 1956, vol. 2, p. 1577.

La chose essentielle est le consentement de l'Etat où les forces étrangères stationnent. Ce consentement est exprimé par les accords bilatéraux. Un accord multilatéral réunissant les signatures de tous les membres n'existe pas. Mais on peut présumer que la répartition des troupes soviétiques dans les pays du Traité de Varsovie a été discutée et agréée dans ses lignes générales au sein de l'Organisation.

Le commandement unifié possède ses statuts, adoptés à la session de Prague en 1956; mais ils n'ont pas été publiés.

Les ministres de la défense des pays autres que l'Union Soviétique sont des suppléants du commandant suprême. En même temps, ils agissent en qualité de commandants de leurs contingents militaires nationaux. Le quartier général du commandement se trouve à Moscou où fonctionne également l'Etat-Major du commandement suprême. Depuis 1961, les ministres de la défense de toutes les parties contractantes tiennent périodiquement des sessions de consultation ²⁰.

En 1955, l'Allemagne orientale s'abstint de participer aux travaux du Commandement suprême et à la création des forces communes ²¹. L'attitude allemande fut dictée par des raisons diplomatiques; on voulait laisser, au moins aux yeux de l'opinion publique, la porte ouverte aux pourparlers entre les deux Etats allemands à propos de l'unification du pays. Peu de temps après, dès 1956, la République démocratique allemande se joignit à l'organisme militaire.

Le deuxième organe de l'Organisation est le Comité politique consultatif. Sa création est prévue dans l'article 6 et cette disposition reste liée à l'article 3 dont les termes sont les suivants :

Les parties contractantes se consulteront entre elles sur toutes les questions internationales importantes qui touchent à leurs intérêts communs, ayant en vue la consolidation de la paix et de la sécurité internationales.

Elles se consulteront d'urgence pour assurer une défense collective et maintenir la paix et la sécurité chaque fois que, de l'avis de l'une d'entre elles, surgira une menace d'agression armée contre un ou plusieurs des Etats parties au Traité.

A côté des consultations qui ont été prévues par l'article 3, le Comité a aussi une compétence d'examen de toutes les questions qui pourraient surgir à l'occasion de la mise en application du Traité. Au point de vue hiérarchique, le Comité est placé au-dessus du Commandement unifié; ce dernier reste lié par les décisions du Comité relatives aux questions générales du renforcement de la capacité défensive et relatives à l'organisation des forces armées unifiées ²². Mais dans son propre domaine, le Commandement agit d'une façon autonome et on ne peut dire qu'il soit un organe subsidiaire du Comité.

²⁰ MORAWIECKI, *op. cit.*, p. 493.

²¹ Voir le communiqué des signataires du Traité du 14 mai 1955, *Recueil des documents* (Varsovie), 1955, vol. 1, p. 919.

²² MORAWIECKI, *op. cit.*, p. 490.

Le Comité se compose de tous les Etats membres. L'article 6 prévoit qu'ils y seront représentés « par un membre du gouvernement ou par un autre représentant spécialement désigné à cet effet ». Du silence du Traité, il faut conclure que les résolutions du Comité sont adoptées à l'unanimité.

Le Comité a créé la Commission permanente pour la coordination de la politique étrangère des Etats membres. Cette Commission prépare des recommandations à propos d'une politique commune. Il existe aussi un secrétariat du Comité. La Commission ainsi que le secrétariat ont leur siège à Moscou. Ces deux organismes, dont l'activité est très peu connue, forment avec le Commandement militaire l'élément permanent de la structure de l'Organisation du Traité de Varsovie. Par contre, le Comité n'agit que pendant les sessions en principe biennales.

Les actes du Comité sont les communiqués publiés à la fin de chaque session. Dans ces communiqués, les Etats membres formulent leurs opinions et attitudes communes à propos des grandes questions de la politique étrangère contemporaine.

MEMBRES DE L'ORGANISATION

Les membres de l'Organisation sont les 8 Etats dont les délégations participèrent à la conférence au cours de laquelle le Traité de Varsovie a été signé. Jusqu'au début de 1966, leur nombre ne fut ni augmenté ni diminué.

Quant à l'admission de nouveaux membres, l'Organisation reste toujours celle de l'Europe socialiste. Le nombre des pays européens qui possèdent le régime politique et économique socialiste n'a pas changé.

Quant au retrait des membres originaires, le seul cas — qui d'ailleurs était sans effet — fut celui de la Hongrie en 1956 — nous allons en parler. Une certaine passivité que l'on peut observer depuis quelques années de la part de l'Albanie à l'égard des travaux et des activités de l'Organisation n'équivaut pas à l'acte de retrait et ne démontre pas, semble-t-il, l'intention de se retirer volontairement de l'Organisation.

L'article 9 du Traité ouvre cependant la voie à l'admission d'autres Etats. Il traite de l'adhésion au Traité. Sans doute, la participation des Etats autres que les pays appartenant au système socialiste changerait profondément la nature et les buts politiques de l'Organisation. En fait, une telle participation remplacerait l'Organisation telle qu'elle est maintenant par une autre. Il est donc peu probable que l'article 9 fut considéré, même par les auteurs du Traité, comme présentant une possibilité d'application réelle et pratique. Pourtant, au point de vue juridique, d'autres Etats peuvent devenir membres de l'Organisation pourvu qu'ils se déclarent « prêts à contribuer, en participant au présent Traité, à l'union des efforts des Etats pacifiques en vue d'assurer la paix et

la sécurité des peuples » (*article 9*). Cette qualité d'ordre strictement politique doit exister au moment où l'admission est examinée. Il va sans dire que lorsqu'il s'agit de se former un jugement sur l'existence de cette qualité et, par conséquent, sur l'opportunité de l'admission d'un membre nouveau, des considérations de tous ordres peuvent entrer en ligne de compte. En d'autres termes, un Etat qui possède la qualité indiquée dans l'article 9 n'a pas encore le titre juridique requis pour être admis. L'acte d'admission exige le consentement de tous les membres actuels de l'Organisation. Ce consentement vise un accord politique des membres fondé sur des considérations politiques de toute nature. La formation des décisions individuelles au sein de l'Organisation est laissée à la décision des gouvernements intéressés. Bien que l'article 9 stipule que le « Traité est ouvert à l'adhésion des autres Etats », ces termes ne signifient pas que la déclaration d'adhésion émanant d'un Etat qui n'est pas membre entraîne automatiquement l'acquisition, par celui-ci, de la qualité de membre.

Comme les autres organisations politiques internationales, le Traité de Varsovie n'a pas adopté le système de l'adhésion au sens indiqué, mais le système de l'admission où la qualité du membre dépend entièrement de la décision prise par l'Organisation elle-même. Il faut ajouter que l'article 9 ouvre les portes de l'Organisation à « d'autres Etats, quel que soit leur régime social et politique ». Le Traité ne limite pas l'admission aux Etats européens seulement, bien que le préambule du Traité affirme le désir des parties contractantes « de créer en Europe un système de sécurité collective fondé sur la participation de tous les Etats européens » et parle des mesures à prendre par les Etats d'Europe ²³.

Quoi qu'il en soit, la sécurité en Europe n'est pas séparée — elle ne peut l'être — du problème de la sécurité mondiale. L'interdépendance de la sécurité des continents différents entraîne la participation des pouvoirs non européens dans les travaux d'une organisation régionale d'Europe. En ce qui concerne l'Organisation du Traité de Varsovie, la Chine populaire se fit représenter à la conférence de 1955 par un observateur; un observateur chinois a été également présent à quelques-unes des sessions du Comité politique consultatif. En 1955, la Chine populaire se déclara prête à aider les membres de l'Organisation au cas où ils agiraient contre un agresseur en Europe ²⁴. La Chine, bien sûr, n'est pas membre associé de l'Organisation; le Traité ne prévoit pas une telle catégorie de membres.

Un membre de l'Organisation du Traité de Varsovie a-t-il le droit de se retirer volontairement de celle-ci ? Le problème fut posé devant l'Organisation pendant les événements de Hongrie en 1956.

Dans le télégramme, en date du 1^{er} novembre 1956, adressé au Secrétaire

²³ GELBERG, *op. cit.*, p. 132 est d'avis que les membres de l'Organisation ne peuvent être que les Etats européens.

²⁴ Voir le communiqué du 14 mai 1955, *Recueil de documents*, 1955, vol. 1, p. 902.

général des Nations Unies, le Président du Conseil des Ministres et Ministre des Affaires étrangères *ad interim* de la Hongrie fit savoir que le Gouvernement hongrois avait « répudié le Traité de Varsovie avec effet immédiat »²⁵. Il va sans dire qu'une telle répudiation, si elle était effective, entraînerait le retrait de la Hongrie de l'Organisation du Traité de Varsovie.

Le Traité de Varsovie a été conclu pour une durée de vingt ans avec la possibilité de le prolonger pour les dix années qui suivront cette période initiale de vingt ans. Il s'ensuit que l'Organisation est un organisme temporaire et non pas une organisation permanente : elle existe aussi longtemps que dure la force obligatoire du Traité.

Or il paraît qu'il y a une différence entre ces deux types d'organisations internationales, précisément au sujet du retrait. Tandis que dans les organisations permanentes, les membres ont toujours le droit au retrait hormis le cas où les statuts de l'Organisation stipuleraient expressément le contraire, le droit de se retirer n'existe pas dans les organisations temporaires à moins que le traité ne confère ce droit aux membres dans une disposition expresse telle, par exemple, que l'article X de l'accord relatif à l'U.N.R.R.A. Le Traité de Varsovie, étant un accord conclu pour une période déterminée, n'est pas susceptible de dénonciation ou de retrait. Ni le caractère du Traité ni les circonstances dans lesquelles il a été conclu, sans mentionner les déclarations expresses des Membres faites à l'époque de sa conclusion et après, n'indiquent qu'il entrerait dans l'intention des parties d'admettre la possibilité d'une dénonciation ou d'un retrait.

Le Gouvernement hongrois accusa le Gouvernement soviétique d'une violation substantielle du Traité de Varsovie, notamment de l'emploi de la force contre la Hongrie et de l'intervention dans les affaires intérieures de ce pays. Mais une violation substantielle d'un traité multilatéral commise par une partie contre une autre et non pas par toutes les autres parties n'autorise pas, contrairement au cas de la violation d'un traité bilatéral, la dénonciation du traité par l'Etat lésé. Seules toutes les autres parties contractantes, y compris l'Etat à l'encontre duquel la violation a été commise, agissant d'un commun accord, peuvent mettre fin au traité en question.

Pareil accord et pareille action commune n'ont pas été opérés lors des événements de Hongrie en 1956; sans ces actes, la dénonciation du Traité de Varsovie par la Hongrie restait sans effet²⁶. Ajoutons que le problème qui a

²⁵ *Nations Unies*, Doc. A/3251.

²⁶ GELBERG, *op. cit.*, pp. 167-168 discute la nullité de l'action hongroise au point de vue du droit interne de la Hongrie. Ses conclusions évoquent des doutes. Alors que la décision telle qu'elle est formulée dans le télégramme hongrois du 1^{er} novembre 1956 pourrait être considérée comme empiétant sur la constitution du pays, elle pouvait néanmoins produire des effets sur le plan international, car le chef du gouvernement n'a pas à établir qu'il est habilité à agir au nom de l'Etat.

été soulevé par l'action hongroise a perdu très vite de son actualité. Le nouveau Gouvernement hongrois n'accordait à la dénonciation de son prédécesseur aucune valeur légale et agissait comme si la participation de la Hongrie à l'Organisation du Traité de Varsovie n'avait jamais été mise en cause.

CONCLUSIONS

Le but de cette étude se limitait à indiquer les lignes générales du sujet ²⁷. Cette analyse, bien que réduite, permet toutefois de constater que l'Organisation du Traité de Varsovie est un organisme régional qui réalise la défense commune et collective des membres au sens de l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Par conséquent, toutes les mesures coercitives que les membres peuvent prendre sur la base du Traité échappent au contrôle préalable du Conseil de Sécurité, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas besoin d'une autorisation du Conseil. La liberté d'action des membres devient limitée ou même prend fin dès que le Conseil adopte les mesures indispensables pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales. Autrement dit, l'Organisation du Traité de Varsovie, bien que régionale, n'est pas soumise aux restrictions de l'article 53 de la Charte. L'emploi de la force dans des buts autres que ceux de la défense commune contre une attaque extérieure n'est pas permis.

La structure de l'Organisation est simple et peu développée. Le Comité politique consultatif tient très rarement ses sessions. Par contraste avec le Conseil d'Entraide économique, l'Organisation n'est pas devenue une plate-forme pour une coopération systématique des Etats membres.

L'existence de l'Organisation étant prévue pour un terme déterminé (jusqu'en 1975 ou, le cas échéant, jusqu'en 1985), le retrait d'un membre n'est pas possible avant ces dates à moins que toutes les autres parties contractantes ne donnent leur consentement.

Les actes de l'Organisation sont peu nombreux et ils sont tous adoptés à l'unanimité.

²⁷ La bibliographie de notre sujet n'est pas riche. Voir, en particulier, D.W. BYKOV, « Soglasheniya o pravovom statusie sovetskikh voysk za granitsey », *Sovetski Yezhegodnik Mezhdunarodnogo Prava*, 1958, p. 381; GELBERG, *op. cit.*; Kazimierz GRZYBOWSKI, *The Socialist Commonwealth of Nations: Organizations and Institutions*, New Haven et Londres 1964, pp. 172-213; Théofil I. KIS, *Les pays de l'Europe de l'Est. Leurs rapports mutuels et le problème de leur intégration dans l'orbite de l'U.R.S.S.*, Louvain, 1964, pp. 144-155; Manfred LACHS, « Varchavski dogovor i problema kolektivnoy bezopasnosti », *Mezhdunarodnaya Zhizn*, 1955, n° 10; Manfred LACHS, « Le Traité de Varsovie du 14 mai 1955 », *Annuaire français de droit international*, I, 1955, pp. 120-122; Boris MEISSNER, *Der Warschauer Pakt* (Dokumente zum Ostrecht, Band I), Köln, 1962; Wojciech MORAWIECKI, « Le Traité de Varsovie », *Annuaire polonais des affaires internationales*, 1959-1960, pp. 112-127; G. I. TOUNKINE, « O nekotorykh voprosakh mezhdunarodnogo dogovora v svyazi o varchavskim dogovorom », *Sovetskoe Gosoudarstvo i Pravo*, 1956, n° 1, pp. 98-104; Piotr WANDYCZ, « The Soviet System of Alliances in East-Central Europe », *Journal of Central European Affairs*, vol. 16, 1956-1957, pp. 177-184; G.P. ZHOUKOV, *Varchavski dogovor i voprosy mezhdunarodnoy bezopasnosti*, Moskva, 1961.