

# L'ACTION DES NATIONS UNIES CONTRE L'APARTHEID \*

par

P. PIERSON-MATHY

Maître de recherche à l'Institut de Sociologie

## INTRODUCTION

La lutte internationale menée au sein des Nations Unies contre la politique raciale de l'Afrique du Sud se poursuit sous des formes diverses depuis les premières années de fonctionnement de l'Organisation internationale.

Envisagée sous l'aspect particulier de la question du conflit racial provoqué par la politique d'apartheid, cette lutte a connu au moins deux grandes phases et est en voie d'en connaître une troisième.

Dans une première période qui s'étend de 1952 à 1960, l'Assemblée générale se préoccupe principalement d'affirmer sa compétence à l'égard d'un problème que l'Union sud-africaine, appuyée par d'autres Etats, considère comme relevant essentiellement de sa propre compétence nationale.

Les Nations Unies cherchent en même temps à obtenir la coopération du gouvernement sud-africain pour qu'il modifie sa politique raciale d'une manière conforme à ses engagements internationaux tels que précisés dans la Charte.

A partir de 1960, l'action des Nations Unies s'oriente vers l'adoption de mesures coercitives destinées à faire pression sur le gouvernement sud-africain afin qu'il soit forcé de modifier une politique raciale qui, selon les constatations du Conseil de sécurité, crée une situation dont la prolongation est susceptible de mettre en danger la paix et la sécurité internationales.

Cette action va de pair avec les interventions de type humanitaire visant à atténuer les effets de la répression dirigée contre les opposants au régime raciste sud-africain et à leur fournir aide et assistance.

\* Le volume de cet article nous a conduit à en étaler la publication sur deux numéros de la *Revue*.

Depuis 1965-1966, se dessine ce qui sera sans doute la troisième phase de l'action internationale contre l'apartheid. Celle-ci est liée directement au refus de plusieurs membres permanents du Conseil de sécurité de reconnaître que la situation sud-africaine constitue une menace à la paix justifiant le déclenchement des mesures de pression prévues à l'article 41 de la Charte.

Dès lors, face à l'impossibilité pratique dans laquelle se trouvent les Nations Unies d'intervenir efficacement pour modifier pacifiquement la situation qui prévaut en Afrique du Sud, l'Assemblée générale est venue à considérer que le peuple sud-africain ne se libérera de l'oppression que par sa propre lutte et que les Nations Unies se doivent d'appuyer cette lutte.

Ainsi, devant le renforcement de l'apartheid et de la répression en Afrique du Sud et compte tenu des développements politiques en Afrique australe l'action de l'Assemblée générale repose désormais sur la constatation que la situation qui existe en Afrique du Sud et celle qui en résulte en Afrique australe constituent une menace à la paix et à la sécurité internationales, que la pratique de l'apartheid constitue un crime contre l'humanité et que le combat que mène le peuple sud-africain pour assurer les droits de l'homme à tous sans distinction de race et de couleur est un combat légitime.

Ce sont les principaux développements de la lutte des Nations Unies contre l'apartheid que nous examinerons dans les lignes qui suivent.

Nous traiterons en premier lieu des conditions dans lesquelles ce problème a été étudié à l'origine par les Nations Unies et examinerons la portée et les limites de l'intervention de l'Assemblée générale de 1952 à 1959.

En ce qui concerne les aspects récents de l'action des Nations Unies, nous aborderons cette question en rappelant les principales caractéristiques de la situation politique interne de l'Afrique du Sud, depuis 1960, avant d'envisager certaines des répercussions que l'aggravation rapide de cette situation a entraînées sur la nature et l'ampleur de la lutte au sein de l'Organisation internationale.

De nombreuses critiques ont été formulées à propos de l'« inefficacité », voire même de la « légalité » de l'action des Nations Unies dans cette affaire. Aussi voudrions-nous apporter certains éléments d'appréciation qui tiennent compte des menaces de conflit violent que recèle la situation sud-africaine et de la contradiction existant entre la condamnation unanime de l'apartheid et l'attitude d'une catégorie d'Etats, dont les intérêts et les solidarités qui les lient au régime sud-africain les poussent à faire obstacle à toute intervention des Nations Unies visant à modifier la situation présente.

Cette étude tentera également de mettre en évidence les perspectives de développement du droit international qu'offre l'action des Nations Unies dans cette très grave question.

## I. L'ACTION DE L'ASSEMBLEE GENERALE DE 1952 A 1959

Il est devenu un lieu commun de rappeler que depuis 1946, date de la première session de l'Assemblée générale, la politique raciale sud-africaine a fait l'objet, sans discontinuité, de discussions au sein des Nations Unies.

A cette époque, seul un aspect limité de cette politique : « la question du traitement des Indiens établis dans l'Union sud-africaine », figurait à l'ordre du jour de l'Assemblée générale<sup>1</sup>. C'est à l'initiative du gouvernement de l'Inde que l'Organisation internationale avait été saisie de ce point particulier, compte tenu de ce que la législation discriminatoire adoptée par le gouvernement sud-africain, notamment en 1946<sup>2</sup>, violait les accords du Cap conclus entre ces deux gouvernements<sup>3</sup> et que cette politique mettait en cause les relations amicales entre Etats (art. 10 et 14 de la Charte).

Sous l'aspect restreint de cette question, c'est inévitablement l'ensemble de la politique raciale sud-africaine qui a fait, dès 1946, l'objet de discussions au sein des Nations Unies. Le gouvernement sud-africain a été ainsi invité, étant donné que sa politique d'apartheid reposait forcément sur des doctrines de discrimination raciale<sup>4</sup>, à ne pas mettre en vigueur certaines lois discriminatoires qui concernaient en fait l'ensemble de la population non européenne<sup>5</sup>.

## 1. L'APARTHEID, SOURCE DE CONFLIT VIOLENT

La question plus large du « conflit racial provoqué en Afrique du Sud par la politique d'apartheid du gouvernement de l'Union sud-africaine » n'a été portée, pour la première fois, à l'Assemblée générale, qu'en 1952, lors de sa

<sup>1</sup> Bien que la politique raciale de l'Afrique du Sud ait fait l'objet d'examen et de discussions dans le cadre de la question du Sud-Ouest africain portée devant l'Assemblée générale depuis 1946, et que ces dernières années, c'est l'ensemble de la politique raciale telle qu'elle est appliquée au Sud-Ouest africain qui est mise en cause, il n'en demeure pas moins qu'il y a trop de différences entre la question de l'apartheid et la question du Sud-Ouest africain pour que nous les examinions ensemble dans le cadre de cette étude.

<sup>2</sup> Il s'agit de l'« Asiatic Land Tenure and Indian Representation Act » de 1946. Plus connue sous le nom de « Ghetto Act », cette loi détermine les zones en dehors desquelles les Indiens du Natal ne peuvent ni résider ni acquérir des biens fonciers ou immobiliers. La loi institue également pour les Indiens un système de représentation politique séparée au Parlement. Cf. : P. PIERSON-MATHY, « La politique raciale de la République d'Afrique du Sud », Bruxelles, I.R.R.I., *Chronique de politique étrangère*, 1964, cité ci-après I.R.R.I., pp. 463-465.

<sup>3</sup> Conclut en 1927, ces accords ont été renouvelés en 1932.

<sup>4</sup> Ex. Rés. A/395 (V) du 2 décembre 1950; Rés. A/511 (VI) du 12 janvier 1952.

<sup>5</sup> Les mêmes résolutions citent le « Group Areas Act » de 1950 ou loi sur les zones réservées.

VII<sup>e</sup> session <sup>6</sup>, soit quatre ans après l'arrivée au pouvoir du Parti nationaliste, promoteur d'une idéologie ouvertement raciste qui vise à perpétuer l'hégémonie de la minorité blanche d'origine coloniale.

Entre 1948 et 1952, plusieurs lois renforçant les structures racistes de l'Etat sud-africain avaient été adoptées et mises en application, telle la fameuse loi de 1950 établissant le classement racial obligatoire de l'ensemble de la population sud-africaine et imposant le port d'une carte d'identité raciale <sup>7</sup>, telle aussi la loi sur les zones réservées (1950), dont l'objet apparent est de procéder à l'éviction de la population non européenne du centre de toutes les villes présentant une importance quelconque afin de le réserver aux seuls « Blancs » ainsi que la loi de 1951 sur les autorités bantoues qui met fin au système de gouvernement local des Africains en vigueur dans certaines réserves et institue un système d'administration tribale hiérarchisé dont les chefs sont des fonctionnaires du gouvernement.

L'intervention de l'Assemblée générale n'est pas directement liée à l'adoption de l'une ou l'autre de ces lois d'inspiration raciste mais résulte de l'état de tension provoqué en Union sud-africaine par le déclenchement des mesures de répression massive dirigées contre les participants et les organisateurs africains et indiens des grandes « campagnes de résistance non violentes aux lois injustes » mises sur pied, à partir de juin 1952, pour protester pacifiquement contre une série de lois d'apartheid <sup>8</sup>.

L'Assemblée est, en effet, saisie, en septembre 1952, sur base de ce que :

« Le conflit racial provoqué en Union sud-africaine par la politique d'apartheid crée une situation dangereuse et menaçante, qui constitue à la fois une menace contre la paix internationale et une violation flagrante des grands principes des droits de l'homme et des libertés fondamentales que consacre la Charte des Nations Unies <sup>9</sup>. »

<sup>6</sup> Les deux questions ont continué, assez artificiellement d'ailleurs, à être examinées comme des questions distinctes jusqu'à la dix-septième session de l'Assemblée générale. En 1962, pour la première fois, elles ont figuré conjointement à la demande des gouvernements indien et pakistanais à l'ordre du jour de l'Assemblée sous la dénomination de « Politique d'apartheid du gouvernement de la République sud-africaine ».

<sup>7</sup> « Population Registration Act, 1950 » : « Group Areas Act », 1950. Citons, en outre, parmi les textes législatifs, la loi de 1949 interdisant les mariages entre Blancs et non-Blancs, la loi sur la représentation séparée des électeurs de couleur (1952) qui radiait les électeurs métis du Cap de la liste électorale commune.

<sup>8</sup> I.R.R.I., *op. cit.*, pp. 541-545; 398-401; 516-517.

<sup>9</sup> Lettre adressée au Secrétaire général, le 12 septembre 1952, par les représentants permanents de l'Afghanistan, de l'Arabie séoudite, de la Birmanie, de l'Egypte, de l'Inde, de l'Indonésie, de l'Irak, de l'Iran, du Liban, du Pakistan, des Philippines, de la Syrie et du Yémen. Doc. A/2183. On notera l'absence d'Etats d'Afrique noire (Libéria, Ethiopie) au sein de ce groupe. Le Libéria figure cependant parmi les auteurs du projet de résolution qui devait servir de base au texte finalement adopté par l'Assemblée générale. Doc. A/2183, reproduit à l'annexe II du Rapport A/2505, de la Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale dans l'Union sud-africaine.

A l'appui de cette thèse, le mémoire explicatif, joint à la lettre des treize Etats afro-asiatiques, dénonce la situation qui résulte, en Union sud-africaine, de la répression dirigée contre le mouvement de résistance non violente que les organisations politiques non européennes, privées de tout moyen constitutionnel de s'exprimer, ont été forcées de déclencher dans l'espoir d'obtenir l'abolition de certaines lois particulièrement intolérables. « Mouvement pacifique, exempt de toute violence contre lequel (note le mémoire), le gouvernement utilise la violence pour y mettre fin. »

Il est donc intéressant de noter qu'à l'origine le problème racial sud-africain est porté à l'attention de l'Assemblée générale à la fois comme constituant une menace à la paix et comme une question de violation des prescriptions de la Charte en matière des droits de l'homme.

Treize Etats au moins ont ainsi légitimement perçu, dès 1952, que la mise en œuvre d'une politique aussi discriminatoire va nécessairement de pair avec la répression de toutes les formes d'opposition, même pacifiques, qu'elle suscite et que l'état de tension et de violence qui accompagne l'application de cette politique constitue un élément très important d'appréciation de la situation.

Il faudra cependant attendre les massacres de mars 1960 pour que la majorité des Etats membres des Nations Unies accepte, devant l'aggravation brutale de la situation sud-africaine, d'en tirer les conséquences objectives en considérant que la prolongation d'une telle situation risquerait de porter atteinte à la paix et à la sécurité internationales.

## 2. PORTEE ET LIMITE DE L'ACTION DE L'ASSEMBLEE GENERALE

De 1952 à 1960, la question du conflit racial provoqué par l'apartheid a figuré régulièrement à l'ordre du jour de chaque session de l'Assemblée générale qui a adopté huit résolutions se rapportant à l'apartheid<sup>10</sup>.

L'action de l'Assemblée générale a consisté pendant cette période à établir juridiquement :

- que la question de la politique raciale sud-africaine qui concerne les droits et libertés de l'homme relève de la compétence des Nations Unies,
- que cette politique raciale visant à perpétuer ou à accentuer la discrimination est incompatible avec la Charte des Nations Unies, particulièrement avec les engagements souscrits par les Etats membres aux termes de l'article 56 de la Charte, et est contraire aux dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

<sup>10</sup> Rés. A/616 (A) et (B) VII, 5 décembre 1952; Rés. A/721 (VIII), 8 décembre 1953; Rés. A/820 (IX), 14 décembre 1954; Rés. A/917 (X), 6 décembre 1955; Rés. A/1016 (XI), 30 janvier 1957; Rés. A/1178 (XII), 26 novembre 1957; Rés. 1278 (XII), 30 octobre 1958; Rés. 1375 (XIV), 17 novembre 1959.

L'intervention de l'Assemblée visait également à persuader le gouvernement sud-africain de la nécessité de coopérer avec l'Organisation internationale et à le dissuader de poursuivre une politique raciale incompatible avec ses obligations d'Etat membre. Aucune idée de sanction, si ce n'est celle d'un blâme moral, ne figurait toutefois dans les résolutions antérieures à 1960.

Les résolutions adoptées pendant cette période sont soit libellées en termes généraux, soit adressées spécifiquement au gouvernement sud-africain. Dans le premier cas, l'Assemblée souligne l'incompatibilité de toute politique des Etats membres qui vise à accentuer ou perpétuer la discrimination raciale avec l'engagement des Etats aux termes de l'article 56 de la Charte. Elle invite les Etats membres à faire concorder leur politique avec l'obligation que leur impose la Charte de favoriser le respect des droits de l'homme<sup>11</sup>.

Lorsqu'elle s'adresse directement au gouvernement sud-africain, l'Assemblée l'invite à coopérer avec elle et à réexaminer sa politique raciale en regard de ses obligations internationales en matière de droits de l'homme<sup>12</sup>.

En dépit de la modération des demandes réitérées de l'Assemblée générale, le gouvernement sud-africain n'a pas seulement refusé, en invoquant l'article 2, paragraphe 7, de reconnaître la compétence de l'Organisation internationale pour examiner cette question, mais a poursuivi et renforcé l'application de l'apartheid<sup>13</sup>.

Une telle attitude était inévitable dès le moment où, sous le couvert d'un réexamen de sa politique raciale, conformément à ses obligations internationales, on demandait en réalité au gouvernement sud-africain d'abandonner l'idéologie raciste grâce à laquelle il venait d'accéder au pouvoir. Or cette idéologie était le produit des structures « coloniales » de cet Etat, structures constitutionnelles, politiques, économiques et sociales, totalement incompatibles avec l'obligation internationale de promouvoir les droits de l'homme sans discrimination de race<sup>14</sup> à laquelle avait néanmoins souscrit l'Etat sud-africain en devenant membre originaire des Nations Unies.

<sup>11</sup> Rés. A/616 B (X); Rés. A/1278 (XII) et A/1375 (XIV).

<sup>12</sup> Rés. A/721 (VIII); A/820 (IX); A/917 (X).

<sup>13</sup> Pour une analyse des arguments d'ordre juridique présentés par le gouvernement sud-africain et ses défenseurs pour contester la compétence de l'Assemblée générale, voy. « Rapport de la Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale en Union sud-africaine », Doc. O.N.U. A/2505 et Ad. 1, § 17 et ss.; « Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies », vol. I, New York, 1955, § 171 et ss. et supplément I, New York, 1959, § 36 et ss.; RAJAN, M.S., *United Nations and Domestic Jurisdiction*, Calcutta, Londres (Asia Publishing House), 2<sup>e</sup> éd., 1961, pp. 262-267.

<sup>14</sup> PIERSON-MATHY, P., « L'Afrique du Sud et les droits de l'homme », *J.T.*, 30 novembre 1968. On trouvera dans cet article des extraits de déclarations ou de communications du gouvernement sud-africain, émises au cours des travaux préparatoires de la Déclaration universelle des droits de l'homme et qui indiquent à quel point il y a incompatibilité entre le régime politique sud-africain et l'obligation de promouvoir les droits de l'homme.

Cette incompatibilité qui existait dès 1945, n'en était que renforcée par la venue au pouvoir, en 1948, d'un gouvernement ouvertement raciste dont on ne pouvait s'attendre à ce qu'il remplisse de bonne foi (art. 2, § 2 de la Charte) les obligations qu'il avait assumées, aux termes des articles 55 et 56, d'éliminer graduellement toutes les mesures discriminatoires fondées sur la race ou la couleur et surtout de ne prendre aucune mesure de nature à accentuer et à renforcer les discriminations raciales.

En présence d'un tel état de fait et face à l'attitude rigide du gouvernement sud-africain déterminé à poursuivre l'application de l'apartheid, on ne peut manquer de s'étonner du caractère mitigé des résolutions adoptées de 1952 à 1959.

Cette modération est certes liée aux résistances qu'il a fallu vaincre afin de faire admettre la compétence de l'Assemblée générale, non seulement pour examiner la question de l'apartheid mais aussi pour formuler des recommandations autres que de portée générale à ce sujet. Elle résulte de l'attitude d'une minorité d'Etats attachés à une conception classique de la notion de compétence nationale et préoccupés de ne pas mettre en difficulté un allié dont la politique traditionnelle de ségrégation n'était pas très éloignée de celle pratiquée, en fait sinon en droit, dans certaines de leurs colonies.

Dès lors, face au refus de coopérer du gouvernement sud-africain, retranché derrière l'argument juridique de la compétence nationale et appuyé par la plupart des Puissances coloniales et les Dominions « blancs », soutenant la thèse de l'illégalité de l'intervention des Nations Unies<sup>15</sup>, le rôle de l'Assemblée générale a consisté d'abord à établir et à clarifier les faits.

Aux termes de sa résolution A/616 B (VII), l'Assemblée générale décidait à cette fin d'établir une Commission de trois membres chargée d'étudier la situation raciale dans l'Union sud-africaine :

« A la lumière des buts et principes de la Charte, compte dûment tenu des dispositions du paragraphe 7 de l'article 2 ainsi que des dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article premier, de l'alinéa b du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 13, de l'alinéa c de l'article 55 et de l'article 56 de la Charte et des résolutions des Nations Unies relatives aux persécutions et aux discriminations raciales. »

Les remarquables rapports établis en 1953, 1954 et 1955 par cette Commission de caractère non gouvernemental<sup>16</sup>, rapports qui demeurent encore à l'heure

<sup>15</sup> Il s'agissait principalement de la France, de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas et de la Belgique ainsi qu'au début du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Les Etats-Unis et les Etats scandinaves se rangeaient parmi les abstentionnistes. Voy. notamment le vote de la Rés. A/721 (VIII) du 8 décembre 1953 approuvée par 38 voix contre 11 et 11 abstentions. Votent contre : Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, France, Grèce, Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, Union sud-africaine et un Etat d'Amérique latine : la Colombie.

<sup>16</sup> Ses membres avaient été nommés à titre personnel par l'Assemblée générale sur proposition du Président de cette Assemblée. Il s'agissait de MM. Herman Santa Cruz (Chili); Dantes Bellegarde (Haïti); Henri Laugier (France).

actuelle d'indispensables introductions à l'étude du régime racial sud-africain<sup>17</sup>, ont permis à l'Assemblée générale d'affirmer à partir de sa VIII<sup>e</sup> session (Rés. A/721 (VIII)) que la politique raciale sud-africaine était contraire aux dispositions de la Charte des Nations Unies relatives aux droits de l'homme et à la Déclaration universelle des droits de l'homme, et cela à une époque où la majorité politique à l'Assemblée générale n'était pas encore ce que certains ont qualifié de majorité anticoloniale<sup>18</sup>.

\*  
\*\*

Quelle qu'ait été l'importance des résistances à vaincre, il est intéressant d'observer qu'il s'est dégagé, d'année en année, à l'Assemblée générale, un consensus de plus en plus large pour condamner la pratique de la discrimination raciale et pour critiquer la législation raciale d'un Etat membre en ce qu'elle violait l'engagement souscrit par les Etats membres de promouvoir les droits de l'homme.

Ainsi, on constate qu'en 1957, par exemple, lors de l'adoption de la résolution A/1016 (XI), le 30 janvier, le nombre d'Etats qui votent contre le projet de résolution relatif à l'apartheid n'est plus que de cinq<sup>19</sup> alors qu'il était de onze lors du vote en 1954 de la résolution A/721 (VIII)<sup>20</sup>. Entre-temps cependant, la composition de l'Assemblée générale s'est notablement élargie à la suite de l'admission en bloc de 16 Etats en 1955 dont 6 Etats d'Europe occidentale<sup>21</sup>. Or aucun de ces nouveaux Etats, et ceci nous paraît capital, n'appuie la thèse de l'incompétence si ce n'est le Portugal qui poursuit dans ses trois colonies d'Afrique des objectifs similaires à ceux de la minorité blanche en Afrique du Sud.

Dès cette époque, les représentants de la France et de la Belgique, tout en maintenant la thèse de l'incompétence des Nations Unies, tiennent à préserver devant l'opinion publique mondiale le crédit moral des pays qu'ils représentent en soulignant que leur gouvernement n'approuve pas l'apartheid<sup>22</sup>. D'une manière générale, il est assez significatif de relever que les Etats qui ont soutenu la thèse de l'incompétence de l'Assemblée pour formuler des recommandations

<sup>17</sup> Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale dans l'Union sud-africaine : Rapports A/2505 et Add. 1; A/2719 et A/2953.

<sup>18</sup> HIGGINS, R., *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, London (Oxford University Press), 1963; l'auteur condamne comme « facile et erroné » le postulat selon lequel la compétence des Nations Unies dans cette affaire ne serait que la traduction politique de l'influence croissante du bloc afro-asiatique, cf. p. 120.

<sup>19</sup> France, Belgique, Royaume-Uni, Portugal et Australie.

<sup>20</sup> *Supra*, note 15.

<sup>21</sup> Autriche, Espagne, Finlande, Irlande, Italie, Portugal.

<sup>22</sup> R.N.U., 1957, janvier, pp. 45-47.

relatives à la politique raciale sud-africaine, n'ont jamais cherché à affirmer la légitimité de cette politique ainsi que le faisait, pour sa part, le gouvernement sud-africain.

Le nombre d'Etats qui s'abstiennent est également en régression. Trente-deux Etats s'étaient abstenus en 1952 lors du vote de la résolution A/616 B (VII). A la douzième session, le nombre d'abstentions n'est plus que de quatre.

En 1958, six Etats occidentaux<sup>23</sup> figurent parmi les 33 auteurs du projet de résolution déposé devant la Commission politique spéciale, projet qui est adopté dans son ensemble au sein de cette Commission par 68 voix contre 5 et 4 abstentions, la plus forte majorité jamais réunie<sup>24</sup>. Le Canada, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis, pays qui s'abstenaient l'année précédente, se rangent désormais parmi les Etats qui appuient l'action de l'Assemblée générale. En 1959, seuls trois Etats votent contre la résolution 1375 (XIV) qui est adoptée par 62 voix et 7 abstentions.

### 3. L'ATTENUATION DE LA LUTTE A PARTIR DE 1955

Ces majorités importantes qui se dégagent au cours des XIII<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> sessions ne sont pas sans rapport avec le caractère plus conciliant des résolutions adoptées à partir de 1955.

Les résolutions antérieures — A/721 (VIII) et A/820 (IX) — étaient directement fondées sur les conclusions des premier et deuxième rapports établis par la Commission spéciale des Nations Unies. Ces conclusions représentaient une condamnation catégorique de la politique raciale sud-africaine considérée par la Commission comme :

« ... une évidente discrimination pour des raisons de race qui rabaisse les quatre cinquièmes de la population à un niveau d'infériorité injurieuse qui porte atteinte à la dignité humaine et rend impossible ou très difficile le plein développement de sa personnalité<sup>25</sup>. »

Ces rapports attiraient d'autre part l'attention de l'Assemblée générale sur l'atmosphère « explosive » et « inflammable » provoquée dans le pays par le renforcement de la politique de discrimination raciale et dénonçaient le développement en Union sud-africaine :

<sup>23</sup> Le Danemark, la Norvège, la Suède, la Grèce, l'Irlande et l'Islande, *ibid.*, 1958, octobre, pp. 51-53.

<sup>24</sup> Lors du vote par paragraphe, 73 Etats se prononcent en faveur du § 1, et 4 Etats s'abstiennent. 70 Etats votent en faveur du § 3 aux termes duquel les Etats sont invités à faire concorder leur politique avec l'obligation que leur impose la Charte de favoriser le respect des droits de l'homme, 2 Etats s'y opposent (Belgique, Portugal), cinq s'abstiennent. Rapport de la Commission politique spéciale, A/3962.

<sup>25</sup> Rapport A/2505 et Add. 1, § 898.

« ... d'une situation tous les jours plus menaçante pour la paix intérieure comme pour les relations extérieures, une situation qui risque de ne trouver dans un proche avenir, sinon de solution, d'issue que dans une épreuve de force <sup>26</sup>. »

Remarquablement informée, l'Assemblée générale avait non seulement tiré les conséquences juridiques de la constatation que l'apartheid est une politique discriminatoire, mais elle avait également repris dans sa résolution A/721 (VIII) les conclusions de la Commission qui déclarait :

« ... qu'il est hautement invraisemblable et impraticable que la politique d'apartheid soit jamais acceptée de bon gré par les masses humaines soumises à la discrimination et que la continuation de cette politique rendrait des solutions pacifiques de plus en plus difficiles et compromettrait les relations amicales entre nations <sup>26</sup>. »

L'Assemblée réaffirmait, en outre, ses résolutions de caractère général relatives à la discrimination raciale aux termes desquelles elle soulignait que le « maintien de la paix dépend de l'observation des buts et des principes de la Charte et en particulier du respect effectif des droits de l'homme <sup>27</sup> », établissant ainsi très nettement la relation étroite qui existe entre le traitement discriminatoire par un gouvernement de ses propres ressortissants et la violence d'une part, entre le respect des droits de l'homme et le maintien de la paix d'autre part.

La majorité des Etats n'étaient toutefois pas prêts à reconnaître que dans une situation de type coloniale comme celle de l'Union sud-africaine, l'application des formes les plus aiguës d'oppression raciale est susceptible devant l'opposition qu'elle suscite de porter atteinte à la paix et à la sécurité internationales et pourrait nécessiter la mise en œuvre d'une action collective destinée à faciliter un changement pacifique dans le pays.

Au contraire, la connaissance approfondie de la situation sud-africaine et des dangers de violence qu'elle recèle, dont témoignent les rapports de la Commission, a valu à cet organe dont la compétence a toujours été niée par le gouvernement sud-africain, appuyé en cela par un certain nombre d'Etats <sup>28</sup>,

<sup>26</sup> *Ibid.*, § 905.

<sup>27</sup> Rés. A/103 (I), 19 novembre 1946; A/377 A (V), 3 novembre 1950; A/395 (V), 2 décembre 1950. Voy spécialement la résolution A/377 (V).

<sup>28</sup> Le gouvernement britannique notamment s'était élevé avec vigueur contre la décision de l'Assemblée générale d'établir cette Commission, estimant que cela impliquait une ingérence si manifeste dans les affaires intérieures d'un Etat membre, une violation si flagrante du paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte, qu'il voterait contre le projet de résolution A/616 (A). (Le gouvernement britannique s'est contenté de s'abstenir lors du vote.) Le même gouvernement a ajouté par la suite qu'il « ne reconnaissait aucune valeur juridique aux décisions de la Commission et aucune portée à ses travaux ». Cf. *Rapport A/2505* et Add. 1, § 57 à 76. Pour un développement des arguments juridiques sur lesquels était basé le refus de la Belgique de reconnaître la compétence de l'Assemblée générale et de la Commission spéciale des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale de l'Union sud-africaine, voy. notamment les observations émises par M. J. Nisot, vice-président de la délégation permanente de la

d'être en butte aux critiques les plus âpres émanant principalement du gouvernement sud-africain et dirigées contre ses méthodes de travail, la véracité de ses informations et la « partialité de la Commission »<sup>29</sup>.

Après le dépôt de son troisième rapport, le mandat de la Commission ne fut plus renouvelé. Le paragraphe 7 du projet de résolution A/917 (X) relatif à la prolongation du mandat fut écarté à l'Assemblée faute d'une voix pour attendre la majorité des deux tiers.

Alors que l'ensemble de la résolution était adopté par l'Assemblée générale par 41 voix contre 6 et 8 abstentions, 33 Etats seulement ont voté en faveur du paragraphe 7 mis aux voix séparément. Neuf autres s'étaient abstenus et 17 Etats s'y étaient opposés<sup>30</sup>.

Le nombre élevé d'opposants est d'autant plus frappant qu'au moment de l'adoption, en 1952, de la résolution A/616 (A) qui décide la création de cette Commission, seule l'Union sud-africaine avait voté contre ce texte, 35 Etats l'avaient approuvé et 23 s'étaient abstenus<sup>31</sup>.

Cette opposition est aussi le résultat de la tactique suivie par le gouvernement sud-africain.

L'Organisation internationale fait face, à ce moment-là, à la menace proférée par le gouvernement sud-africain de cesser de participer aux travaux d'une Organisation dont il juge inacceptable qu'elle intervienne dans « ses affaires intérieures ».

C'est au cours de l'examen par la Commission politique spéciale du projet de résolution visant à la prolongation du mandat de la Commission, projet qui contrairement à ce qui se passera en Assemblée plénière, avait recueilli le nombre de voix nécessaire pour être adopté, que le représentant de l'Union sud-africaine a fait part de la décision de son gouvernement de rappeler la délégation sud-africaine à la X<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale et son représentant permanent au siège.

Belgique auprès des Nations Unies, devant la Commission politique spéciale (32<sup>e</sup> séance, 23 novembre 1953) à la suite du dépôt du premier rapport établi par cette Commission. Les passages les plus importants de cette intervention sont reproduits in *La Belgique et les Nations Unies, Etudes nationales sur l'Organisation internationale*, New York, 1958, pp. 256-259.

<sup>29</sup> Rapport A/2953, § 11; « Répertoire de la Pratique suivie par les organes des Nations Unies », *op. cit.*, vol. I, supplément I, § 55.

<sup>30</sup> Votent contre : Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, France, Danemark, Norvège, Etats-Unis, Royaume-Uni, Israël, Brésil, Cuba, Nicaragua, Pérou, Venezuela. Voy. *R.N.U.*, 1955, novembre, pp. 32-33; décembre, pp. 92-93.

<sup>31</sup> Se sont abstenus : Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, France, Royaume-Uni, Grèce, Islande, Danemark, Norvège, Suède, Etats-Unis, Turquie, Chine, Nicaragua, Paraguay, Pérou, Venezuela, Argentine, Colombie, République dominicaine. Cf. A/2505, Add. 1, p. 5, note 14.

Ce « boycottage » immédiatement effectif se poursuivra au cours des XI<sup>e</sup> et XII<sup>e</sup> sessions, le gouvernement sud-africain ne maintenant plus qu'une représentation symbolique à l'Assemblée générale et au siège<sup>32</sup>. Il n'est pas douteux que cette attitude, légalement discutable en l'absence d'une disposition expresse dans la Charte<sup>33</sup>, ait contribué à un fléchissement de l'action contre l'apartheid<sup>34</sup>.

En tout cas, en juillet 1958, le gouvernement sud-africain déclarait que son absence avait été suivie de succès, et qu'eu égard à l'attitude « plus raisonnable et conciliante » manifestée à l'égard de l'Afrique du Sud par un assez grand nombre de délégations, il envisageait de reprendre une participation normale aux activités de l'Organisation internationale<sup>35</sup>.

Adoptée dans de telles circonstances, la résolution A/917 (X) du 6 décembre 1955 ne reprend plus les conclusions du troisième rapport de la Commission pour l'étude de la situation raciale en Union sud-africaine. L'Assemblée se borne à demander au gouvernement sud-africain de « prendre note » de ce rapport. Aucune mention n'est faite de la menace que l'apartheid fait peser sur les relations pacifiques entre les groupes ethniques et aucune autre résolution adoptée avant 1960 ne s'y réfère.

A sa XI<sup>e</sup> session, l'Assemblée exprime sa conviction qu'il est nécessaire, pour progresser vers la solution du problème racial sud-africain, de l'aborder dans un *esprit de conciliation*. Elle invite le gouvernement sud-africain à coopérer dans un esprit constructif à l'étude<sup>36</sup> de cette question notamment par sa présence à l'Organisation (Rés. A/1016 (XI) réaffirmée par la rés. A/1178 (XII)).

Les deux dernières résolutions de cette première période de la lutte contre l'apartheid, adoptées alors que le gouvernement sud-africain a repris sa participation aux travaux de l'Organisation, sont libellées en termes généraux : leur

<sup>32</sup> Moskowitz, M., *Human Rights and World Order*, New York (Oceana Publications), 1957, pp. 41-42, et note p. 173; « La douzième session de l'Assemblée générale des Nations Unies », *Carnegie Endowment for International Peace*, pp. 159-171; « Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies », *op. cit.*, vol. I, supplément 1, § 55.

<sup>33</sup> Sur l'opportunité et la légalité du recours à de telles méthodes, cf. DEHOUSSE, F., « Réflexions sur le droit de retrait et sur la politique de la « chaise vide » en droit des gens contemporain », *R.B.D.I.*, 1968, I, pp. 127-139.

<sup>34</sup> D'autant plus que la crise de Suez et la fermeture du canal donnaient à la route du Cap une importance considérable.

<sup>35</sup> BALLINGER, R.B., « Action on Human Rights in South Africa » in LUARD, E., *The International Protection of Human Rights*, Londres (Thames and Hudson E.), 1967, pp. 249-285, voir pp. 256-257.

<sup>36</sup> Souligné par nous.

dispositif ne mentionne même pas spécifiquement l'Union sud-africaine. Le gouvernement sud-africain a réussi à gagner la « compréhension » et la « neutralité » bienveillante que sa diplomatie cherche à obtenir des Etats occidentaux<sup>37</sup>.

\*

\*\*

La modération des résolutions adoptées est sans aucun rapport avec l'évolution de la situation en Union sud-africaine.

Les années 1950 se caractérisent, en effet, comme la période où sont adoptées les principales mesures législatives d'apartheid, visant à donner à la politique traditionnelle de discrimination raciale un caractère « définitif ».

Outre les textes législatifs déjà cités<sup>38</sup>, il faut rappeler que c'est pendant cette période qu'ont été adoptées :

1) La loi sur l'éducation bantoue (1953) qui place l'enseignement des Africains sous le contrôle de l'Etat et lui donne une orientation nouvelle conforme à la politique raciale de l'Etat.

2) La loi sur la réinstallation des indigènes qui renforce les dispositions de la loi sur les zones réservées permettant l'éviction de force des non-Européens des centres vitaux du pays.

3) La loi sur la conciliation dans l'industrie (1956 et 1959) qui maintient l'exclusion des Africains — qui représentent la principale force de travail du pays — des syndicats reconnus, leur interdit le recours à la grève, généralise la réservation d'emplois et des taux de salaires distincts.

4) En 1959, l'enseignement séparé a été étendu aux Universités. La loi de 1959 interdit aux non-Européens de fréquenter les quelques universités multiraciales qui existaient en Afrique du Sud (des exceptions sont prévues à titre transitoire) et impose à chacun des groupes « raciaux » non européens un système d'enseignement adapté aux fins que la politique d'apartheid réserve à chacun de ces groupes. En vue de combattre le nationalisme africain, les étudiants africains sont, quant à eux, obligatoirement répartis entre trois collèges tribaux, selon leur appartenance ethnique ou linguistique.

5) C'est à cette période que se rattache également la loi sur la promotion des Bantous à l'autonomie (1959) destinée à canaliser et orienter le nationalisme africain. L'objectif final est de constituer une série de petits Etats tribaux (ou Bantoustans) sur base des réserves (264 en tout) dispersées et isolées les unes des autres, mais regroupées administrativement en huit unités. Les Africains sont progressivement rattachés selon leur origine ethnique ou linguistique à l'un ou l'autre de ces « Bantoustans » en voie de formation. Le reste de

<sup>37</sup> SPENCE, J.E., *Republic under Pressure, A Study of South African Policy*, Chatam House Essays, London (O.U.P.), 1956, pp. 19-20.

<sup>38</sup> Voir *supra*, p. 206.

l'Afrique du Sud, soit plus de 87 % de la superficie actuelle du pays, où vivent les deux tiers des Africains, y compris tous les centres urbains, industriels et miniers, est désormais considéré comme la patrie des Blancs. Tout en continuant à fournir leur force de travail à l'économie « blanche », les Africains ne sont progressivement plus tolérés dans l'Afrique du Sud « blanche » qu'à titre d'étrangers et dans la mesure où ils possèdent un contrat de travail en règle<sup>39</sup>.

Les résolutions adoptées après 1955 ne tiennent pas compte de cette aggravation de la discrimination raciale et de la prolifération d'actes juridiques destinées à promouvoir un nouvel état de fait visant à perpétuer la domination blanche. Elles ne reflètent pas, d'autre part, l'état de tension régnant en Afrique du Sud entre la minorité dirigeante et les masses non européennes, ni l'accroissement alarmant des pouvoirs de coercition dont se dotait dès cette époque le gouvernement sud-africain<sup>40</sup>. Aucune résolution ne se réfère à l'utilisation de plus en plus fréquente de ces pouvoirs pour empêcher l'expression, même pacifique, d'une opinion publique hostile à l'apartheid ainsi que pour entraver et anéantir progressivement, par des arrestations, des inculpations, des procès ou par des mesures de restrictions administratives frappant les responsables et militants des organisations politiques non européennes, les possibilités d'action de l'opposition extra-parlementaire.

En l'absence d'études et d'analyses approfondies et objectives portant sur l'évolution de la situation interne de l'Union sud-africaine, l'action de l'Assemblée générale s'est, en quelque sorte, figée. Le non-renouvellement du mandat de la Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale de l'Union sud-africaine a été, à cet égard, une décision lourde de conséquences, retardant la reconnaissance par l'Assemblée du fait que le respect de l'égalité raciale est avant tout une condition de la paix et que la politique raciale sud-africaine et la répression arbitraire qui accompagne sa mise en œuvre auraient objectivement dû être définis dès cette époque comme constituant une « menace à la paix ».

#### 4. CONCLUSION

L'action de l'Assemblée générale entre 1952 et 1959 n'a pas produit l'effet immédiat recherché par certains Etats qui était d'amener le gouvernement sud-africain à reconnaître la compétence de l'Organisation internationale et à coopérer avec les Nations Unies en vue de promouvoir une politique raciale compatible avec ses engagements aux termes de la Charte.

<sup>39</sup> « Bantu Education Act » (1953); « Natives Resettlement Act » (1953); « Industrial Conciliation Act » (1956 et 1959); « University Extension of Education Act » (1953); « Promotion of Bantu Self Government Act » (1959), I.R.R.I., *op. cit.*

<sup>40</sup> I.R.R.I., *op. cit.*, pp. 609-614.

Seul, avons-nous dit, un bouleversement des structures de l'Etat sud-africain eût permis un tel changement d'attitude. Aucune force suffisamment représentative au sein de la minorité dirigeante n'était alors, sous l'effet d'une pression aussi faible que celle représentée par l'intervention de l'Assemblée, apte à procéder pacifiquement à une telle révolution.

L'effet principal de cette action de l'Assemblée générale a été d'obliger le gouvernement sud-africain à mettre l'accent sur les aspects dits positifs de l'apartheid, de manière, sous le couvert d'une propagande habile, à rendre plus acceptables certains aspects de cette politique<sup>41</sup>.

L'action de l'Assemblée générale n'a pas établi, d'autre part, que la situation en Union sud-africaine constituait une menace à la paix.

Ces constatations quant aux limites de cette action ne nous empêcheront pas d'affirmer que l'intervention des Nations Unies pendant cette première phase de la lutte contre l'apartheid revêt des aspects positifs extrêmement importants.

La pratique de l'Assemblée générale sur cette question a permis, en effet, d'établir, sans que ceci prête désormais à discussion, que la politique raciale sud-africaine, caractérisée pendant toute cette période par l'aggravation et la multiplication des discriminations raciales, était incompatible avec les obligations contractées par le gouvernement sud-africain en vertu des articles 55 et 56 de la Charte.

Aux termes de ces articles, les Etats membres se sont engagés à

« ... agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation en vue d'atteindre l'objectif énoncé à l'alinéa c de l'article 55, à savoir "le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion" ».

Contrairement à plusieurs auteurs<sup>42</sup> qui se sont penchés sur l'examen de la question de l'apartheid devant les Nations Unies, n'y aurait-il pas lieu de penser que la constante réaffirmation des grands principes de la Charte et le rappel réitéré de ses obligations à un Etat membre n'est pas inutile<sup>43</sup>.

Cette réaffirmation a apporté, en effet, notamment à ceux qui sont en Afrique du Sud, victimes de l'apartheid, c'est-à-dire à la majorité de la population, l'espoir

<sup>41</sup> SPENCE, J.E., *op. cit.*, p. 20.

<sup>42</sup> Certains auteurs considèrent que l'action des Nations Unies a contribué à « durcir » la position du gouvernement sud-africain, opinion à laquelle nous n'adhérons pas. Les plus catégoriques sont notamment : CADOUX, C., *L'Afrique du Sud*, Paris (L.G.D.J.), 1967, pp. 335 et GILMOUR, D.R., « The United Nations and Apartheid, Certain Procedural Aspects of the Problem », *Revue néerlandaise de droit international*, t. XVI, 1969, n° 1, pp. 12-37, voir p. 20. Examinant l'action de l'Assemblée générale avant 1960, M. Cadoux n'hésite pas à écrire : « Au total le bilan de cette activité débordante et stérile est en tout point négatif. » (p. 297).

<sup>43</sup> En ce sens, les conclusions formulées dans le premier rapport de la Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale dans l'Union sud-africaine, A/2505 et Add. 1, § 907 et ss.; HENKIN, L., « The United Nations and Human Rights », *Int. Org.*, vol. XIX, n° 3, Summer 1965, pp. 504-517, voy. p. 507.

que l'Organisation internationale leur accordera son appui moral. Elle leur a également permis de prendre conscience des limites de cet appui<sup>44</sup>.

D'autre part, les résolutions réitérées de l'Assemblée générale ont contribué à amener progressivement les Etats membres, dont plusieurs Etats occidentaux attachés à l'origine à une conception restrictive de l'obligation internationale des Etats de promouvoir les droits de l'homme, et dès lors peu favorables à l'intervention des Nations Unies à revoir leurs conceptions juridiques et à soutenir cette intervention.

L'action de l'Assemblée générale, appuyée par des majorités de plus en plus importantes a eu également pour effet de dégager un large consensus sur le principe suivant lequel les dispositions internationales en matière de droits de l'homme et particulièrement celles relatives à l'égalité raciale sont des normes créées dans l'intérêt supérieur de l'humanité et possédant un caractère d'universalité tel que nul ne pourrait y déroger d'une manière constante et systématique sans que les Nations Unies interviennent en vue de condamner cette discrimination et d'empêcher son extension<sup>45</sup>.

L'action de l'Assemblée générale a préparé, d'autre part, la communauté internationale à admettre que, en dehors du devoir de réaffirmation des principes et des obligations internationales d'un Etat, il appartient à l'Organisation internationale de faire face aux réalités et, devant le refus obstiné d'un Etat membre de respecter ses obligations internationales les plus fondamentales en matière de droits de l'homme, de rechercher par tous les moyens mis à sa disposition la façon d'aider à résoudre le problème, ouvrant ainsi la voie aux formes nouvelles de lutte contre l'apartheid qui caractérisent la période postérieure à 1960.

<sup>44</sup> Certains auteurs américains qui se placent résolument dans des perspectives de rapports de puissances (sheer power perspectives) entre les Blocs, affirment non sans un certain cynisme et mépris pour les peuples opprimés que le rappel par les Puissances occidentales des principes et valeurs liés à la promotion des droits de l'homme et tout effort pour promouvoir les droits de l'homme, peuvent être utilisés comme un instrument de lutte entre les Blocs pour renforcer l'attachement et la loyauté des peuples opprimés à l'égard des Etats occidentaux. En œuvrant de la sorte, concluent-ils, ces Etats s'assureront un leadership moral de portée mondiale qui contribuera à consolider leur puissance. Cf. M.C. DOUGAL, M.S., et BEBER, G., « Human Rights in the United Nations », *A.J.I.L.*, 1964, pp. 603-641. Pour les conclusions de ces auteurs, voir pp. 640-641.

<sup>45</sup> FALK, R.A., et MENDLOVITZ, S.H., (éd.) *The United Nations, The Strategy of World Order*, vol. 3, pp. 355-405, voy. p. 360.

Sur la notion d'ordre public international et celle de *jus cogens* : ROLIN, H., « Vers un ordre public vraiment international » in *Homage d'une génération de juristes au président Basdevant* (1960), pp. 441-462; VERDROSS, J.H.W., « *Jus dispositivum* and *Jus cogens* in International Law », *A.J.I.L.*, 1966, n° 1, pp. 53 et 63; VIRALLY, M., « Réflexions sur le *jus cogens* », *A.F.D.I.*, 1966, pp. 5-29; BROWNLI, I., *Principles of International Public Law*, 1966, Londres (Clarendon Press), pp. 11-12 et pp. 417-418; *The Concept of Jus cogens in International Law*; Papers and Proceedings, Geneva (Carnegie), 1967, voy. spéc. le rapport de E. Suy.

## II. ASPECTS RECENTS DE L'ACTION DES NATIONS UNIES

L'année 1960 marque le début d'une nouvelle phase de l'action internationale contre l'apartheid.

Les massacres de Sharpeville et de Langa, le 21 mars 1961 (79 manifestants africains, non armés, tués et près de 200 blessés, la plupart dans le dos), ainsi que les méthodes d'intimidation et de répression utilisées par le gouvernement sud-africain pour ramener l'ordre dans le pays (proclamation de l'état d'urgence, arrestation de près de 20.000 personnes, rappel de réservistes, mise hors la loi des organisations nationalistes africaines) suscitèrent de vives réactions à l'étranger <sup>46</sup>.

Devant la gravité de la situation, le Conseil de sécurité était prié le 25 mars, à la demande de 29 Etats, de se réunir d'urgence afin d'examiner « la situation résultant du massacre de manifestants sans armes qui protestaient pacifiquement contre la discrimination et la ségrégation raciales en Union sud-africaine » <sup>47</sup>.

Le 1<sup>er</sup> avril, le Conseil adoptait la résolution S/180 par 9 voix et 2 abstentions (France, Royaume-Uni).

Le Conseil déplorait que la politique raciale et l'inobservation des résolutions de l'Assemblée générale aient provoqué la situation existante. Il constatait que cette situation entraînait un désaccord entre nations et que sa prolongation risquait de menacer la paix et la sécurité internationales, offrant ainsi une base juridique nouvelle à la compétence de l'Organisation.

Le Conseil déplorait également que cette situation ait provoqué la mort de tant d'Africains. Il exprimait aux familles des victimes sa plus profonde sympathie.

Pour la première fois, un événement précis, relatif à la répression de l'opposition était condamné catégoriquement et l'était par le Conseil de sécurité. Pour la première fois, surtout, le lien entre la poursuite d'une politique aussi discriminatoire que l'apartheid et le danger de conflit violent qu'une telle politique recelait était reconnu par un organe statutaire des Nations Unies.

La radicalisation de l'action des Nations Unies contre l'apartheid revêt une importance d'autant plus significative qu'elle se manifeste d'abord au sein du Conseil de sécurité, organe de composition restreinte où les alliés de l'Afrique du Sud ont une position de vote privilégiée <sup>48</sup> et qu'elle apparaît à une époque antérieure à l'entrée de 16 Etats africains aux Nations Unies, Etats dont la

<sup>46</sup> I.R.R.I., *op. cit.*, pp. 579-580 et 614-622.

<sup>47</sup> Doc. O.N.U., S/4279 et Add. I.

<sup>48</sup> La Tunisie était alors le seul membre africain du Conseil de sécurité.

présence a souvent été considérée comme étant à l'origine du renforcement de l'action internationale contre l'apartheid.

Sans négliger l'importance de l'action de plus en plus coordonnée menée par les Etats africains au sein des Nations Unies, particulièrement après la formation de l'O.U.A.<sup>49</sup>, nous croyons pouvoir affirmer que les principaux facteurs qui sont à l'origine de la radicalisation de la lutte contre l'apartheid sont liés au développement de la situation interne en Afrique du Sud. Il s'agit, d'une part, de la poursuite de plus en plus résolue par le gouvernement sud-africain de sa politique d'apartheid et, d'autre part, du renforcement systématique de la répression, accentuant le caractère totalitaire de l'Etat, joint à la décision de ce gouvernement d'accroître d'une manière assez considérable ses forces de défense et de sécurité. Ces différents facteurs ont contribué à réduire l'espoir encore très répandu jusque-là, au sein de la communauté internationale, d'une évolution pacifique de la situation sud-africaine.

La transformation de la lutte au sein des Nations Unies est liée, également, à la décision des organisations nationalistes de ce pays, face à l'intransigeance du gouvernement sud-africain, de ne plus s'en tenir aux seules méthodes d'action non violente dans leur lutte pour l'établissement d'un Etat non raciste mais de se préparer à la résistance armée. L'action diplomatique que ces organisations mènent directement, depuis 1962, tant auprès de certains gouvernements africains qu'au sein de conférences et organisations régionales et internationales a également joué un rôle non négligeable.

Il est indéniable, enfin, que des événements extérieurs plus récents tels le soutien apporté par le gouvernement sud-africain au régime rebelle de Rhodésie en violation de l'action collective décidée par le Conseil de sécurité ainsi que la déception provoquée par l'arrêt du 18 juillet 1966 dans l'affaire du Sud-Ouest africain ont contribué également à la transformation de cette action.

<sup>49</sup> Avant l'établissement de l'O.U.A., les Etats africains indépendants, avaient déjà préconisé, au sein de diverses conférences panafricaines, l'adoption de sanctions diplomatiques, économiques et commerciales à l'égard de l'Afrique du Sud et avaient demandé aux Nations Unies d'envisager l'application des articles 40 et 41 de la Charte. Voir notamment les résolutions adoptées sur ce problème par la 2<sup>e</sup> conférence des chefs d'Etats indépendants. (Addis-Abéba, 15-24 juin 1960) et par la Conférence de Casablanca (3-7 janvier 1961). LEGUM, C., *Panfricanism, A Short Political Guide*, Londres (Pall Mall), 1962, pp. 155-156, p. 190. Voir aussi les résolutions adoptées par les conférences des peuples africains (Accra, 5-13 décembre 1958; Tunis, 25-30 janvier 1961; Le Caire, 23-31 mars 1961), *ibid.*, pp. 232-235, p. 243 et pp. 253-254; FARAJALLAH, B., *Le groupe afro-asiatique dans le cadre des Nations Unies*, Genève (Droz), 1963, pp. 52-85.

Pour la période postérieure à la création de l'O.U.A., voir par ex. : BOUTROS-GHALI, B., *L'Organisation de l'Unité africaine*, Paris (A. Colin), 1969, pp. 65-78, et la bibliographie; « Année africaine », les vol. 1964, 1965, 1966, 1967, Paris (Pedone) notamment les articles de J. SOUBEYROL et F. CONSTANTIN.

## 1. L'EVOLUTION DE LA SITUATION INTERNE

Si « l'ordre règne » en Afrique du Sud, depuis les événements sanglants de Sharpeville et de Langa, c'est au prix d'une répression brutale et rigoureuse qui frappe sans distinction tous les milieux opposés à l'apartheid et en premier lieu les dirigeants et les membres des mouvements politiques non européens.

La violence a toujours été la règle dans les rapports entre le gouvernement et le peuple africain, puisqu'elle est liée au système politique sud-africain, système de domination raciale destiné à assurer le maintien au pouvoir de la minorité « blanche » au mépris des aspirations, des droits et des intérêts de la majorité.

A partir de 1960-1961, cette violence va s'accroître brutalement.

Violence gouvernementale, d'une part, qui se manifeste par les tueries de Sharpeville et de Langa, par la mise hors la loi des organisations nationalistes dès le printemps de 1960, et par l'adoption, sous forme d'une série de dispositions législatives relatives à la sécurité de l'Etat et à la procédure pénale, d'un système répressif, dont le caractère arbitraire a été amplement dénoncé par les milieux juridiques internationaux<sup>50</sup>. L'application de ce système a conduit, en effet, à des milliers d'arrestations et de condamnations à terme ou à vie, souvent pour le simple fait d'appartenir à des organisations proclamées illégales, à des tortures et des sévices dans le but d'arracher des informations sur les mouvements de résistance, ainsi qu'à l'application de la peine de mort et à l'exécution par pendaison de dizaines d'hommes<sup>51</sup> dont le premier crime est de ne pas être Blancs et le second de refuser de se soumettre passivement à l'oppression. D'autres opposants au régime raciste, qui ne sont pas incarcérés ou en exil, ont été réduits au silence par le bannissement, la mise en résidence surveillée, l'internement administratif et diverses autres mesures restrictives qui échappent au contrôle des tribunaux.

Ainsi, « la stabilité et l'ordre que le gouvernement prétend avoir assurés sont virtuellement un état d'urgence renforcé par un appareil de sécurité massif »<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Voir notamment les nombreuses études et articles consacrés par la « Commission internationale de Juristes » (Genève) à la législation sur la sécurité de l'Etat et notamment les *Bulletins* de la C.I.J. : 1962, n° 14, pp. 1-7; 1963, n° 16, pp. 1-3; 1964, n° 18, pp. 10-15; 1966, n° 27, pp. 1-10, n° 28, pp. 32-47 et 1968, n° 34, pp. 1-8, ainsi que la brochure *Erosion of the Rule of Law in South Africa*, Genève, C.I.J., 1968.

<sup>51</sup> Rapports du Comité spécial, A/5825, pp. 9 et A/5957, p. 107.

<sup>52</sup> Rapport du Comité spécial, A/5497, p. 63. Le gouvernement sud-africain ne nie pas l'existence de troubles mais il en minimise l'importance et la portée en prétextant qu'ils sont inévitables de la part des Africains, puisque : « C'est seulement parmi les races les plus avancées que la raison contrôle les impulsions », *State of South Africa, Year Book*, 1962, Johannesburg (Da Gama), p. 52.

A la violence de l'appareil gouvernemental répond la violence révolutionnaire du peuple opprimé, dont les organisations politiques les plus représentatives décident, en 1961, de ne plus s'en tenir aux seules méthodes de lutte non violente qui ont abouti, en fait, à leur mise hors la loi.

Au début, les organisations nationalistes africaines entendaient limiter le recours à la violence à des opérations de sabotage n'entraînant pas de pertes en vies humaines. Très vite cependant, les mesures législatives draconiennes<sup>53</sup> prises par le gouvernement pour réprimer le « sabotage »<sup>54</sup> par la peine de mort par pendaison et le renforcement considérable de l'appareil militaire et policier<sup>55</sup> de l'Etat ont fait craindre aux responsables africains de nouveaux massacres et les ont convaincus que le régime minoritaire ne céderait que sous la force des armes. Ils ont dès lors envisagé le passage à un nouveau stade de la résistance : celui de la préparation à la lutte de guérilla<sup>56</sup>. Dès 1962, les premiers « combattants de la liberté » étaient envoyés à l'étranger pour y subir un entraînement, tandis que se poursuivait dans le pays même et dans la clandestinité, l'encadrement politique des masses.

Simultanément ces organisations établissaient des représentations officielles à l'étranger, notamment dans plusieurs capitales africaines (par ex. à Lusaka, Dar es Salaam, Le Caire, Alger) ainsi qu'à Londres.

Ces mêmes organisations ont fréquemment recours au droit de pétition qui leur a été reconnu par les Nations Unies, dès l'entrée en fonction, en 1963, du Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid. Elles informent ainsi officiellement et directement les Nations Unies des méfaits de l'apartheid et leur font connaître la légitimité de leurs objectifs. Elles cherchent également à susciter l'orientation de l'action des Nations Unies en fonction de la nature et de l'ampleur de leur propre lutte contre le régime raciste.

L'attribution à ces mouvements de résistance par le Comité de libération de l'O.U.A. d'un statut consultatif au sein de ce Comité consacre d'autre part la légalité de leur action dans le cadre de l'Organisation continentale.

<sup>53</sup> Sur l'ampleur et la nature de la répression, consulter les rapports du Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid de la République sud-africaine et notamment les Doc. A/5353, A/5692 et A/5825, Add. 1, ainsi que le Rapport du comité d'experts créé en application de la résolution 2 (XXIII) de la Commission des droits de l'homme.

Doc. E/CN4/950; NEDBAILO, P., « La Commission des droits de l'homme condamne sévèrement la politique d'apartheid et les mesures de répression en Afrique du Sud », O.N.U., Chronique mensuelle, mai 1967, pp. 67-76.

<sup>54</sup> *General Law Amendment Act* ou loi de sabotage, 1962.

<sup>55</sup> Le Comité spécial a établi plusieurs études relatives au développement des forces militaires et des forces de police. Voy. surtout les rapports A/5497, Add. 1, Appendice 2; A/5932. Voir aussi le Doc. ST/PSCA/SER.A/3, « Les forces militaires et les forces de police de la République sud-africaine », O.N.U., New York, 1967.

<sup>56</sup> MANDELA, N., *L'Apartheid*, Paris (Ed. Minuit), 1965.

Cette nouvelle phase de la résistance africaine et son internationalisation ont entraîné de nouvelles ripostes gouvernementales : adoption de lois réprimant de peines allant de cinq ans de prison à la peine de mort le fait de subir, de tenter de subir ou d'encourager quelqu'un à subir, à l'étranger ou en Afrique du Sud, « une formation », militaire ou de toute autre nature, pouvant servir à renverser le gouvernement par des moyens violents. Le fait de préconiser à l'étranger le renversement du gouvernement avec l'aide d'une « organisation internationale » (donc de l'O.U.A. ou de l'O.N.U.) est passible des mêmes peines. Depuis 1968, le délit « de participation à des activités terroristes » est venu sanctionner de la même manière les formes nouvelles que revêt la résistance africaine<sup>57</sup>.

Les responsables politiques africains avaient estimé, en 1962, que la préparation à la lutte armée demanderait plusieurs années.

Les combats proprement dits opposant des troupes sud-africaines aux résistants armés se sont déroulés d'abord en Namibie (Sud-Ouest africain) au cours de l'été 1966<sup>58</sup>. Ils ont été suivis dans l'été 1967 de combats importants opposant en Rhodésie du Sud (Zimbabwe) les forces armées et de sécurité de la Rhodésie et de l'Afrique du Sud aux membres des mouvements africains de résistance de ces deux pays<sup>59</sup>. Depuis cette date la résistance armée s'organise et se renforce dans l'un et l'autre de ces territoires avec la participation au Zimbabwe de « combattants de la liberté » sud-africains.

Le développement et la consolidation des foyers de guérilla dans plusieurs territoires intégrés à la zone d'influence de l'Afrique du Sud, la présence officiellement reconnue de troupes et de forces de sécurité sud-africaines combattant les mouvements de résistance en Namibie et en Rhodésie<sup>60</sup> démontrent que la situation de la République d'Afrique du Sud ne peut plus être séparée de celle des territoires voisins, qu'elle a annexés en fait sinon en droit, ou sur lesquels elle exerce une influence prépondérante.

<sup>57</sup> « General Law Amendment Act », 1963 et 1964; « Terrorist Act », 1968.

<sup>58</sup> *Sechaba*, Organe officiel de l'« African National Congress » de l'Afrique du Sud, décembre 1967, vol. 1, n° 12.

<sup>59</sup> *Ibid.*, vol. 1, n° 11. PARKER, J., « Expanding Guerilla Warfare », in Legum, C., et Drysdale, J., (ed.), *Africa Contemporary Record*, Annual Survey and Documents, 1968- 1969, Londres (Africa Research Ltd.) pp. 53-58; Rapport du Comité spécial, A/6864, Add. 1, pp. 78 et 88; *The Black Men in Search of Power*, A Survey by *The Times*, News Team, Londres (Nelson), 1968, pp. 41-64.

<sup>60</sup> Révélée au cours du mois d'août 1967, la présence des forces de sécurité sud-africaines combattant en Rhodésie a été reconnue officiellement par le Premier ministre sud-africain, le 8 septembre 1967. *Le Monde*, 31 août 1967, 16 septembre 1967; *Daily Telegraph*, 23 août 1967; *Financial Times*, 11 septembre 1967; *Commonwealth Survey*, 22 décembre 1967, p. 1284 et Doc. A/6864, Add. 1, pp. 86-88.

Depuis ces dernières années, il faut donc reconnaître que les Nations Unies doivent faire face à une situation de lutte armée préfigurant une guerre coloniale, du type de celle menée, sur une plus grande échelle et depuis plus longtemps, par le Portugal en Angola (1961), en Guinée-Bissau (1963) et au Mozambique (1964).

C'est en partant de ces faits, dont la gravité ne saurait être assez soulignée, qu'il convient d'apprécier la multiplicité des formes nouvelles que revêt l'action contre l'apartheid.

## 2. CONSEQUENCES SUR L'ACTION DES NATIONS UNIES

### a) Multiplicité des organes et des résolutions relatives à l'apartheid.

1° Dès 1960, le nombre de résolutions relatives à la question de l'apartheid s'est considérablement accru et leur portée s'est profondément modifiée. Ces résolutions émanent de trois des organes principaux des Nations Unies : l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social. Dans la plupart des cas, ces organes sont assistés soit d'une manière continue, soit pour une mission déterminée, par des organes subsidiaires ou des comités *ad hoc* qui sont soit des organes à caractère gouvernemental, soit des groupes d'experts et dont les études servent le plus souvent de base aux résolutions des organes statutaires dont ils dépendent.

Ainsi l'Assemblée générale a constitué, aux termes de sa résolution A/1761 (XVII) du 6 novembre 1962, le « Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid ». Composé de 11 Etats membres désignés par le président de l'Assemblée générale<sup>61</sup>, le Comité suit d'une manière permanente l'évolution de cette question et fait périodiquement rapport à l'Assemblée ou au Conseil de sécurité.

Le rôle de cet organe dans le cadre de la lutte contre l'apartheid s'est révélé très important. Ses rapports et résolutions stimulent et inspirent directement l'action de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Sans doute n'est-il pas abusif de comparer le rôle de ce Comité à celui que joue dans la lutte contre le colonialisme le Comité des XXIV ou Comité chargé de l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux.

Comme le Comité des XXIV, le Comité spécial est assisté depuis sa création par un Sous-comité des pétitions qui reçoit et examine les communications

<sup>61</sup> Il s'agit de cinq Etats africains : Algérie, Ghana, Guinée, Nigéria, Somalie; de deux Etats d'Amérique latine : Costa Rica et Haïti; de trois Etats asiatiques : Malaisie, Népal et Philippines, et d'un pays socialiste européen : Hongrie.

Des mesures ont été prises par l'Assemblée générale en vue d'élargir la composition de ce Comité et d'y inclure notamment des Etats occidentaux. Cf. 2<sup>o</sup> partie, à paraître.

émanant d'organisations non gouvernementales ainsi que les demandes d'auditions. De nombreux pétitionnaires, notamment des dirigeants en exil de mouvements politiques interdits, ont été ainsi entendus par le Comité spécial. Celui-ci a également institué en janvier 1968, en application de la résolution A/2037 (XXII), un Sous-comité de l'information sur l'apartheid.

En outre, un Groupe de l'apartheid a été créé au sein du Secrétariat de l'O.N.U., en application de la résolution A/2144 A (XXI) pour s'occuper spécialement de l'apartheid, en consultation avec le Comité spécial.

Le Comité spécial tient des sessions très fréquentes qui peuvent se tenir hors du siège <sup>62</sup>.

Le Comité spécial a été habilité par l'Assemblée générale à prendre « toutes mesures » en vue d'exercer son mandat (Rés. A/2202 A (XXI)). Les Etats membres, les institutions spécialisées, ont été invités à lui accorder leur assistance et leur coopération (Rés. A/2054 (XX) <sup>63</sup>).

Vu les nombreuses interactions entre l'apartheid et le maintien du colonialisme au sud de l'Afrique le Comité spécial coopère étroitement avec le Comité des XXIV. L'Assemblée générale n'a d'ailleurs pas manqué d'encourager cette coopération qui s'imposait (Rés. A/2202 A (XXI) § 8 b; Rés. A/2307 (XXII) § 12).

Le Conseil de sécurité a, pour sa part, établi en vertu de sa résolution S/182 (1963) un groupe *ad hoc* d'experts qu'il a chargé d'étudier et de faire rapport sur les méthodes permettant une solution pacifique du problème sud-africain <sup>64</sup>. Le Conseil a, en outre, créé un comité à caractère gouvernemental à qui il a confié, en vertu de la résolution S/191 (1964), la tâche d'entreprendre une étude technique et pratique des sanctions à caractère économique que le Conseil de sécurité pourrait éventuellement prendre aux termes de la Charte <sup>65</sup>.

De son côté, le Conseil économique et social est assisté dans son action par la Commission des droits de l'homme, elle-même aidée dans sa tâche par la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection

<sup>62</sup> Rés. A/2202 (XXI), 16 décembre 1966.

A l'occasion de l'année internationale des droits de l'homme, le Comité a tenu une session extraordinaire en dehors du siège (Rés. A/2307 (XXII)). Cette session s'est déroulée du 14 au 29 juin 1968, à Stockholm, Londres et Genève, Rapport du Comité spécial, A/7254, § 41 à 59, et O.N.U.; *Chronique mensuelle*, mai 1968, p. 59, et juillet 1968, pp. 51-53.

<sup>63</sup> La coopération s'établit principalement avec l'O.I.T., l'U.N.E.S.C.O. et le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

<sup>64</sup> « Une voie nouvelle pour l'Afrique du Sud », Rapport du groupe d'experts constitué en application de la résolution adoptée le 4 décembre 1963 par le Conseil de sécurité, Service de l'Information, Nations Unies.

<sup>65</sup> Rapport du Comité d'experts créé par la résolution S/5773 du Conseil de sécurité, Doc. S/6210 et Add. 1, *cf. infra*, 2<sup>e</sup> partie.

des minorités<sup>66</sup>. En 1967, la Commission des droits de l'homme, dont la composition venait d'être élargie de 21 à 32 membres, a décidé, à sa XXIII<sup>e</sup> session, de désigner un rapporteur spécial sur l'apartheid<sup>67</sup>, chargé notamment de rechercher les mesures appropriées que l'Assemblée générale pourrait prendre pour combattre l'apartheid<sup>68</sup>. Elle a également constitué un Groupe spécial d'experts chargé de faire une enquête sur les tortures et les mauvais traitements infligés aux prisonniers et personnes détenues par la police en République sud-africaine. Ce Groupe a vu son mandat étendu à l'examen du traitement de prisonniers politiques en Namibie, en Rhodésie et dans les territoires portugais d'Afrique. Le Conseil économique et social l'a également habilité à enquêter sur les plaintes relatives à la violation des droits syndicaux en Afrique australe. (Rés. E/1616 (XLII)<sup>69</sup>.

2<sup>o</sup> L'Assemblée générale vient en tête quant au nombre de résolutions relatives au problème particulier de l'apartheid. Elle a en effet adopté, de la XV<sup>e</sup> à la XXIII<sup>e</sup> session, 11 résolutions<sup>70</sup>. D'autres résolutions de l'Assemblée générale, adoptées dans le cadre de l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance se réfèrent à l'apartheid et à la politique de l'Afrique du Sud à l'égard de territoires coloniaux voisins<sup>71</sup>. Il en est ainsi également de résolutions générales relatives à la lutte contre la discrimination raciale.

Le Conseil de sécurité a adopté cinq résolutions, la dernière en date remontant à juin 1964<sup>72</sup>. A la suite du refus des Puissances occidentales de faire entrer la situation sud-africaine dans le cadre du chapitre VII, le Conseil de sécurité n'a plus été en mesure de poursuivre son action. Ce sont d'autres organes des Nations Unies, le Conseil économique et social<sup>73</sup> et la Commission des droits

<sup>66</sup> La question de l'apartheid a été notamment examinée par M. Herman Santa-Cruz, le rapporteur spécial nommé par cette sous-commission dans son étude spéciale sur la discrimination raciale dans les domaines politique, économique, social et culturel, présenté en 1967, E/CN.4/Sub. 2/276.

<sup>67</sup> Rés. 7 (XXIII) de la Commission des droits de l'homme, 16 mars 1967.

<sup>68</sup> Etude de l'apartheid et de la discrimination raciale en Afrique australe. E/CN.4/949 et Add. 1 à 5, Rapport établi par M. Manouchehr Ganji (Iran).

<sup>69</sup> Rapport du groupe d'experts créé conformément à la résolution 2 (XXIII) de la Commission des droits de l'homme. Doc. E/CN.4/950.

<sup>70</sup> Rés. A/1598 (XV), 13 avril 1961; A/1663 (XVI), 28 novembre 1961; A/1761 (XVII), 6 novembre 1962; A/1881 (XVIII), 11 octobre 1963; A/1978 (XVIII) A et B, 16 décembre 1963; 2054 (XX) A et B, 15 décembre 1965; A/2060 (XX), 16 décembre 1965; A/2202 (XXI) A et B, 16 décembre 1966; A/2307 (XXII), 13 décembre 1967; A/2396 (XXIII), 2 décembre 1968; A/2397 (XXIII), 2 décembre 1968.

<sup>71</sup> Voy. 2<sup>e</sup> partie.

<sup>72</sup> Outre la résolution S/180 du 1<sup>er</sup> avril 1960 déjà citée, le Conseil a adopté les Rés. S/181 (1963), 7 août 1963; S/182 (1963), 4 décembre 1963; S/190 (1964), 9 juin 1964 et S/191 (1964), 18 juin 1964.

<sup>73</sup> Ex. Rés. E/1362 (XLIV), 31 mai 1968; Rés. E/1363 (XLIV), 31 mai 1968; E/1978 (XVIII), 16 décembre 1968.

de l'homme<sup>74</sup>, organes à préoccupation humanitaire qui complètent désormais l'action menée par l'Assemblée générale.

On reste confondu devant le nombre important d'organes qui, soit d'une manière continue, soit épisodiquement, sont saisis de la question particulière de l'apartheid.

La même perplexité saisit celui qui aborde, par le biais des résolutions adoptées et des rapports souvent très volumineux élaborés par ces différents organes, l'étude de l'action récente des Nations Unies contre l'apartheid.

Un examen plus poussé des divers aspects de cette action fait apparaître cependant que cette multiplicité d'organes répond souvent à des besoins précis, liés à l'aggravation de la situation raciale en Afrique du Sud et à une orientation de la lutte internationale en fonction de celle-ci. Comme, d'autre part, sous l'aspect particulier de la politique d'apartheid, c'est toute la structure politique, économique et sociale d'un Etat qui est remise en cause, on constate que l'action des Nations Unies répond très légitimement à la préoccupation de fonder les résolutions adoptées sur une connaissance approfondie de la situation sud-africaine et de ses conséquences juridiques comme de ses répercussions dans l'ensemble de l'Afrique australe.

Exceptionnellement, il est vrai, certaines études et rapports ne répondent pas exclusivement à de telles préoccupations, mais sont élaborés à la demande d'Etats qui cherchent à retarder l'adoption par les Nations Unies de mesures véritablement efficaces.

#### b) Condamnation unanime de la politique d'apartheid.

On observera également que la persistance et le renforcement d'un système de gouvernement fondé officiellement sur la discrimination raciale la plus rigoureuse, à une époque où la presque totalité des territoires coloniaux d'Afrique ont accédé à l'indépendance, choque d'autant plus la morale et la raison que ce système revêt, depuis ces dernières années, un caractère particulièrement répressif. Un tel système basé sur l'exploitation de la majorité, sur la violation des droits et libertés les plus élémentaires en fonction de la race et de la couleur, est donc devenu absolument inacceptable (tout au moins sur le plan des principes), même pour les alliés traditionnels de l'Afrique du Sud. Il est d'autre part incompatible avec l'état actuel du droit international en matière de discrimination raciale (voir 2<sup>e</sup> partie).

On en citera pour preuve l'unanimité virtuelle<sup>75</sup> avec laquelle, depuis 1960, les Etats membres des Nations Unies acceptent de condamner moralement le

<sup>74</sup> Ex. Rés. 2 (XXIII), 1967; Rés. (XXIII), 1969.

<sup>75</sup> Cette unanimité s'entend de tous les Etats, à l'exception du Portugal et évidemment de l'Afrique du Sud.

gouvernement sud-africain pour sa violation systématique des droits de l'homme et pour le défi à l'Organisation que représente son refus persistant de respecter les résolutions réitérées des Nations Unies lui demandant de modifier sa politique raciale <sup>76</sup>.

L'universalité de cette condamnation apparaît, dès l'adoption, le 11 octobre 1963, de la résolution A/1881 (XVIII) qui recueille 106 voix contre une et lors de l'adoption, à l'unanimité, par le Conseil de sécurité, le 4 décembre 1963, de la résolution S/182 (1963).

Fait nouveau, presque la totalité des Etats membres acceptent désormais de reconnaître que la situation qui découle de cette violation systématique des droits de l'homme est une source potentielle de conflits et que sa prolongation risque de remettre en cause la paix et la sécurité internationales (Rés. A/1881).

On rencontre également cette universalité dans l'appui accordé à certaines interventions de type humanitaire : vote unanime de résolutions en appelant au gouvernement sud-africain pour qu'il renonce aux procès politiques en cours, libère les prisonniers politiques, n'applique pas la peine de mort ou n'exécute pas des résistants africains <sup>77</sup>, adoption à l'unanimité virtuelle de résolutions relatives au Fonds d'affectation spéciale établi par les Nations Unies pour venir en aide aux victimes politiques du régime sud-africain et à leur famille <sup>78</sup>.

Très significative du fait que même les pays alliés à l'Afrique du Sud par des intérêts multiples ne peuvent ignorer les développements de la situation sud-africaine et les dangers de violence et de lutte armée qu'elle recèle, nous paraît être l'adoption à l'unanimité par le Conseil de sécurité, le 4 décembre 1963, de la résolution S/181 (1963) demandant aux Etats de mettre fin immédiatement à la vente et à l'expédition d'armes, de munitions de tous types et de véhicules militaires à destination de ce pays ainsi que de matériel et d'équipements destinés à leur fabrication.

<sup>76</sup> Le revirement de la Grande-Bretagne, attachée jusqu'en 1961 à la thèse de l'incompétence des Nations Unies sur base de l'article 2, § 7, est exemplaire à cet égard.

En 1960, le gouvernement britannique ne s'est pas opposé à l'adoption de la résolution S/180 du 1<sup>er</sup> avril 1960. En avril 1961, alors que le retrait forcé de l'Union sud-africaine du Commonwealth est sur le point d'être effectif, et face à une Organisation internationale où les Etats africains forment à la fin de l'année 1961 un groupe de 22 Etats, le représentant du gouvernement britannique déclare que son gouvernement « tout en continuant à attacher la même importance à l'article 2, § 7, considère l'apartheid comme étant à ce point exceptionnelle, que cette question doit être examinée *sui generis* » : Déclaration du représentant britannique devant le Comité spécial, le 5 août 1961, 242<sup>e</sup> session, citée par LEISS, A.C. (éd.), *Apartheid and United Nations Collective Measures*, New York (Carnegie Endowment for International Peace), 3<sup>e</sup> éd., 1967, p. 7.

<sup>77</sup> Ex. : Rés. A/1881 (XVIII); Rés. S/182, 4 décembre 1963.

<sup>78</sup> Rés. A/2054 B (XX) décidant la création du Fonds d'affectation spéciale adoptée par 95 voix contre 1 (Afrique du Sud) et une abstention (Portugal); Rés. A/2397 (XXIII), décidant la révision du mandat du Fonds, adoptée par 102 voix contre 2.

Mais l'unanimité s'arrête là.

Si tous les Etats s'élèvent contre la persistance d'un régime aussi ouvertement raciste et totalitaire une catégorie d'entre eux ne sont pas prêts, en raison semble-t-il d'intérêts économiques et financiers particuliers et des solidarités qui les lient à l'Afrique du Sud, à tirer les conséquences de la condamnation de la politique d'apartheid et à appuyer un programme de sanctions économiques à caractère obligatoire considéré par la majorité des Etats et par des autorités telles que le Secrétaire général des Nations Unies, comme la seule voie encore ouverte à l'Organisation pour provoquer une modification de la situation raciale selon des méthodes non violentes <sup>79</sup>.

Ces mêmes Etats hésitent également à reconnaître la légitimité de la résistance et de la lutte menée par le peuple africain pour se libérer de l'oppression. Or l'appui qu'ils n'ont cessé d'apporter au régime sud-africain, dont l'idéologie représente cependant l'antithèse des valeurs qu'ils défendent, a contribué à convaincre ce gouvernement que quelles que soient les méthodes employées, quelles que soient les atteintes à la légalité et l'injustice manifeste et insupportable dont il use pour réprimer toute forme d'opposition, il continuera à être assuré de cet appui à condition que l'ordre et la stabilité règnent en Afrique du Sud <sup>80</sup>.

#### c) Fondement de l'action des Nations Unies.

Durant cette période qui s'étend de 1960 à 1969, la compétence de l'Organisation internationale est fondée, aux termes des résolutions particulières adoptées, par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité sur :

1) L'affirmation déjà établie précédemment que la politique raciale suivie par le gouvernement sud-africain constitue une violation flagrante de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle et est incompatible avec les obligations d'un Etat membre en matière de droits de l'homme (ex. : Rés. A/1598 (XV), § 4).

2) La constatation du non-respect par le gouvernement sud-africain de l'obligation de tout Etat membre de remplir de bonne foi (art. 2, § 2, de la Charte) les obligations qu'il a assumées aux termes de la Charte. Rés. A/1598 (XV), § 6, réaffirmée par la rés. A/1663 (XVI), § 8.

3) La constatation a) par le Conseil de sécurité que la prolongation de la situation en Afrique du Sud résultant de l'application de l'apartheid et du refus d'appliquer les résolutions de l'Assemblée générale risquerait de menacer la paix et la sécurité internationales, rés. S/4300, 1<sup>er</sup> avril 1960, et que cette

<sup>79</sup> Cf. *infra*, note 88.

<sup>80</sup> Cf. SPENCE, J.E., *op. cit.*, p. 65 et *infra* (2<sup>e</sup> partie).

situation trouble gravement la paix et la sécurité internationales, rés. S/181 du 7 août 1963, conviction réaffirmée dans les deux résolutions ultérieures S/182 (1963) et S/191 (1964); b) la constatation par l'Assemblée générale que la prolongation de cette politique met gravement en danger la paix et la sécurité internationales, rés. A/1598 (XV), § 5, constatation réaffirmée par les résolutions A/1663 (XVI), § 7 et A/1776 (XVIII), § 2.

Aux termes de la résolution A/2054 (XX) l'Assemblée attire, pour la première fois, l'attention du Conseil de sécurité sur le fait que la situation en Afrique du Sud constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales, au sens du chapitre VII de la Charte.

Lors de sa XXI<sup>e</sup> session, l'Assemblée estime ne plus pouvoir dissocier la situation en République d'Afrique du Sud de celle régnant dans les territoires voisins, rés. A/2202 (XXI) A, § 2. Elle constate que « la situation dans ce pays et la situation explosive qui en résulte en Afrique australe » continue de présenter une grave menace pour la paix et pour la sécurité internationales. Cette constatation est réaffirmée par les résolutions A/2307 (XXI), § 7 et A/2396 (XXIII), § 4.

4) La condamnation de la politique d'apartheid pratiquée par le gouvernement sud-africain comme un crime contre l'humanité, rés. A/2202 (XXI), § 1, condamnation réaffirmée aux termes des résolutions A/2307 (XXII), § 1, et A/2396 (XXIII), § 1, et reprise par la Proclamation de Téhéran du 13 mai 1968.

5) La reconnaissance de la légitimité du combat que mènent les Sud-africains pour assurer les droits de l'homme et les libertés fondamentales à tout le peuple sud-africain sans distinction de race, de couleur ou de croyance, rés. A/2307 (XXII), § 2; rés. A/2396 (XXIII), § 6.

6) La reconnaissance du fait que la politique et les actes du gouvernement sud-africain constituent un sérieux obstacle à l'exercice du droit à l'autodétermination des populations opprimées de l'Afrique australe, rés. A/2396 (XXIII) (préambule).

Ainsi, en quelques années la lutte contre l'apartheid a connu des développements politiques et juridiques considérables.

Le problème de l'apartheid est désormais traité à l'O.N.U. à la fois comme une question de violation des droits de l'homme, comme une question relative à la paix et à la sécurité internationales et comme un problème de décolonisation et de lutte de libération nationale.

Une telle évolution qui traduit juridiquement l'aggravation brutale de la situation sud-africaine depuis le début des années 1960 a permis de donner à la lutte contre l'apartheid des orientations totalement nouvelles.

d) Orientations nouvelles de la lutte.

Lorsqu'on tente de systématiser les divers aspects que revêt l'action des Nations Unies pendant la période qui s'étend de 1960 à nos jours, on peut y distinguer quatre orientations principales :

1) Les tentatives en vue de l'adoption de mesures de pression diplomatique et économique contre le régime sud-africain;

2) L'adoption d'un programme d'assistance humanitaire en faveur des victimes politiques du régime, l'adoption de résolutions et d'appels adressés par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Secrétaire général au gouvernement sud-africain pour qu'il libère « les personnes internées ou soumises à d'autres restrictions pour s'être opposées à la politique d'apartheid », et pour qu'il renonce à appliquer la peine de mort aux personnes condamnées pour leur opposition à l'apartheid; l'établissement d'un « groupe d'experts » chargé d'enquêter sur les sévices et les mauvais traitements dont sont victimes les prisonniers politiques, etc.

3) La diffusion la plus large possible d'informations sur les méfaits de l'apartheid et sur les efforts de l'O.N.U. pour remédier à cette situation afin d'amener l'opinion publique mondiale à prendre conscience des dangers de l'apartheid;

4) L'appui apporté aux adversaires de l'apartheid qui luttent légitimement pour assurer à tous l'exercice des droits de l'homme sans distinction de race.

Bien qu'il existe une interaction entre ces différents aspects de la lutte des Nations Unies contre l'apartheid et que chacun de ces domaines d'intervention mérite une attention particulière soit en raison de l'importance pratique qu'il revêt dans la lutte contre l'apartheid, soit en raison de l'intérêt qu'il représente pour le développement du droit international humanitaire, l'examen de ces différents aspects de la lutte dépasserait le cadre de cette étude.

Nous traiterons dès lors uniquement des deux branches de cette action qui répondent le plus nettement à la préoccupation de la majorité des Etats de contribuer pacifiquement à l'abolition de la politique d'apartheid : seront ainsi successivement examinées les tentatives en vue de l'adoption à l'égard du gouvernement sud-africain des mesures de pression à caractère économique prévues au chapitre VII de la Charte, et l'action poursuivie en vue d'assurer à la lutte menée par la majorité opprimée contre le régime d'apartheid, la protection et l'appui de l'Organisation internationale et de ses Membres.

### 3. LES TENTATIVES EN VUE DE L'ADOPTION DE MESURES DE PRESSION DIPLOMATIQUES ET ECONOMIQUES

Les menaces de conflit violent que recèle la situation sud-africaine ont rendu évident à un nombre de plus en plus important d'Etats la nécessité d'une

action qui inciterait le gouvernement sud-africain à modifier sa politique raciale avant qu'un conflit n'éclate. Mais si tous les Etats s'accordent à reconnaître publiquement que l'objectif poursuivi au sein des Nations Unies est d'amener un « changement » dans la politique raciale de l'Afrique du Sud, ces Etats sont divisés quant aux mesures concrètes à prendre à cette fin. Pour les uns, ce changement d'ordre constitutionnel doit s'opérer :

« ... par des méthodes pacifiques, par des modifications dans la législation, par des transformations dans l'état d'esprit et les sentiments de tous les Sud-Africains de toutes les races et de telle manière que tous les habitants de l'Afrique du Sud puissent y consentir <sup>81</sup>. »

Il s'agit :

« ... d'aider les autorités sud-africaines à prendre conscience des possibilités qui, nous voulons le croire, demeurent encore ouvertes, de donner à leur politique une orientation compatible avec la Charte qu'elles ont signée <sup>82</sup>. »

Les Etats qui soutiennent qu'une « évolution politique constitutionnelle pacifique » est encore possible en Afrique du Sud s'opposent évidemment à l'adoption de mesures de pression à l'égard de ce pays. Bien qu'ils déplorent l'aggravation de la politique raciale et le durcissement de la répression, ces Etats continuent à faire confiance aux possibilités d'évolution et d'assouplissement du régime sud-africain et cela, en dépit de l'attitude de défi du gouvernement sud-africain à l'égard des Nations Unies et de « sa réaffirmation et poursuite de sa politique d'apartheid » <sup>83</sup>.

Ces Etats appuient tout projet de résolution visant à des études et à des analyses de la situation sud-africaine et votent en faveur de résolutions relatives aux interventions humanitaires, notamment celles relatives au Fonds d'affectation spéciale, sans nécessairement participer financièrement au programme de mise en œuvre de ces résolutions ou en limitant leur participation à une constitution symbolique <sup>84</sup>.

Ils soutiennent également, mais en réduisant leur portée d'application, les résolutions relatives à l'embargo sur les armes et les munitions <sup>85</sup>.

<sup>81</sup> Déclaration du représentant britannique au Conseil de sécurité le 15 juin 1964, S/PV.1131 et *R.N.U.*, juin 1964, pp. 14-22. Voir aussi, dans le même sens, la déclaration de Sir Patrick Dean, le 6 juin 1963, devant le Conseil de sécurité, S/PV.1054, p. 21.

<sup>82</sup> Déclaration du représentant français le 4 décembre 1963, S/PV.1078. Voy. aussi la déclaration du représentant américain, le même jour devant le Conseil de sécurité, *ibid.*

<sup>83</sup> Voy. par ex. les extraits des déclarations du gouvernement sud-africain dirigées contre les Nations Unies, cités dans le rapport du Comité spécial A/5825, pp. 71-75; Voy. aussi le Doc. S/5723 qui exprime le refus du gouvernement sud-africain de coopérer avec le groupe d'experts chargé par le Conseil de sécurité de rechercher une solution pacifique au problème sud-africain.

<sup>84</sup> Voy. par ex. l'attitude de la Belgique, « La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des Chambres législatives en matière de relations internationales », *R.B.D.I.*, 1969, I, n° 290 et cette *Revue*, n° 363.

<sup>85</sup> Voy. 2<sup>e</sup> partie.

L'objectif de ces Etats paraît être en réalité, contrairement à leurs déclarations, le maintien du *statu quo*, qui donnerait au gouvernement sud-africain le temps nécessaire pour poursuivre la partition du pays sur les bases profondément inégalitaires et spoliatrices que nous avons décrites.

D'autres Etats, dont l'objectif est l'établissement d'une société non raciale en Afrique du Sud et parmi lesquels se rangent la presque totalité des Etats africains<sup>86</sup> ainsi que les Etats socialistes, estiment qu'il faut chercher d'autres méthodes; que le temps des appels, des exhortations, des « ouvrages académiques » est révolu puisque le gouvernement sud-africain se refuse à y collaborer et que le racisme sévit avec une rigueur accrue sur tout le territoire sud-africain. Ces méthodes doivent être déterminées par l'objectif à atteindre qui est d'obliger le régime sud-africain à renoncer à sa politique raciale avant qu'un affrontement sanglant soit devenu inévitable.

Ces Etats estiment que :

« Puisque ... le changement ne peut être amorcé pacifiquement de l'intérieur, il faut que des sanctions viennent provoquer ce changement de l'extérieur, faute de quoi il y aura une explosion de violence raciale dont la responsabilité incombera à l'Afrique du Sud et à ceux qui, indirectement soutiennent sa politique<sup>87</sup>. »

Dès lors, ils préconisent le recours à des mesures efficaces et envisagent l'application contre l'Afrique du Sud des sanctions politiques et économiques prévues au chapitre VII de la Charte.

Ce point de vue est également celui du Secrétaire général des Nations Unies. C'est aussi la conviction exprimée par le « groupe d'experts éminents » désigné par le Secrétaire général et chargé d'étudier, en application de la résolution S/183, les méthodes qui permettraient de régler pacifiquement la situation actuelle en Afrique du Sud<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Le Malawi, le Botswana, le Lesotho et le Swaziland, Etats dont l'économie dépend, dans une large mesure, de l'Afrique du Sud, votent contre, s'abstiennent ou ne prennent pas part au vote lorsque les résolutions comportent des mesures dirigées contre le gouvernement sud-africain.

<sup>87</sup> Déclaration du représentant du Libéria, le 27 novembre 1963, S/PV.1073; Voy. aussi la déclaration du représentant de l'U.R.S.S., le 15 juin 1964, devant le Conseil de sécurité, S/PV.1131.

<sup>88</sup> Dans ce sens la déclaration de U Thant, le 13 septembre 1968, devant l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'O.U.A. (Alger), citée dans le rapport du Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid. Doc. A/7254, pp. 27-28, ainsi que « L'introduction au rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation », à la XXII<sup>e</sup> et à la XXIII<sup>e</sup> session, Doc. A/7201, Add. 1, § 134 et ss.; O.N.U., Chronique mensuelle, octobre 1967, pp. 104-149, voy. p. 134; *ibid.*, octobre 1968, pp. 66-118, voy. pp. 100-103.

... Pour l'avis exprimé par le groupe d'experts, cf. 2<sup>e</sup> partie.

a) L'adoption des « mesures de pression » par l'Assemblée générale.

Depuis 1960-1961, les deux tendances que nous venons de citer s'affrontent au sein de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité.

Le Conseil de sécurité n'ayant pas constaté, en 1960, l'existence d'une situation rentrant dans le cadre du chapitre VII de la Charte, la question des sanctions a été posée par les Etats africains, en premier lieu, devant l'Assemblée générale.

A la XV<sup>e</sup> et à la XVI<sup>e</sup> session, les tentatives en vue de l'adoption par l'Assemblée générale d'un programme de sanctions ont échoué mais partiellement seulement.

Dans les deux cas, l'Assemblée a dû choisir entre deux projets de résolution dont l'un, présenté par une majorité d'Etats africains, comportait un programme assez détaillé de sanctions. Mis aux voix séparément, les paragraphes relatifs aux sanctions ne recueillirent, à aucune des deux sessions, la majorité des 2/3. Dès lors, les auteurs de ces projets retirèrent leur texte et ce sont les projets modérés qui furent adoptés à de très fortes majorités.

Ainsi, le 13 avril, 34 Etats s'opposèrent à l'Assemblée générale au paragraphe 3 du projet de résolution relatif à des sanctions diplomatiques, commerciales et à la rupture des communications aériennes et maritimes; 21 Etats s'abstinrent et le texte ne recueillit que 42 voix en sa faveur<sup>89</sup>.

La résolution A/1598 (XV) adoptée le 13 avril 1961 marque cependant le début d'une certaine forme d'action collective contre l'Afrique du Sud mais la nature des mesures à prendre et l'ampleur de celles-ci étaient laissées à l'appréciation des Etats membres.

L'Assemblée générale note dans cette résolution avec « une vive inquiétude » :

« ... que la politique raciale du gouvernement sud-africain a provoqué des frictions internationales et que sa continuation met en danger la paix et la sécurité internationales. » Elle « prie en conséquence les Etats d'envisager de prendre les mesures individuelles et collectives qui leur sont possibles en conformité avec la Charte, pour amener l'abandon de cette politique ».

Rédigé en des termes qui permettent, il est vrai, toutes les interprétations possibles<sup>90</sup>, ce dernier paragraphe est adopté par 85 voix contre une et 10 abstentions<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> *R.N.U.*, mai 1961, p. 60; « Historique de l'examen de l'apartheid par l'Organisation des Nations Unies », Doc. ST/PSCA/SER. A/2.

<sup>90</sup> SOUBEYROL, J., « La lutte internationale contre l'apartheid », *R.G.D.I.P.*, 1965, n° 2, pp. 314-369; LEISS, A.C., (ed.), *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>91</sup> S'abstiennent : Belgique, France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Grèce, Portugal, Finlande, Islande, Suède et Australie; vote contre : République dominicaine, *R.N.U.*, mai 1961, p. 60.

L'ensemble de la résolution a recueilli 95 voix contre une (Portugal).

A la XVI<sup>e</sup> session, le vote par paragraphe permit, une fois encore, d'écarter un projet de sanctions comprenant, outre les mesures prévues à la XV<sup>e</sup> session, un embargo sur la vente de pétrole, la cessation des livraisons d'armes et un appel au Conseil de sécurité pour qu'il envisage la question de l'application, à l'Afrique du Sud, de l'article 6 de la Charte relatif à la possibilité d'expulsion d'un Etat qui « enfreint de manière persistante les principes énoncés dans la présente Charte »<sup>92</sup>.

Le nombre de voix qui se prononcèrent contre ces paragraphes ou qui s'abstinrent fut sensiblement le même que quelques mois plus tôt<sup>93</sup>.

La résolution A/1663 (XVI), adoptée le 28 novembre 1961, sur base d'un autre projet, réaffirme la disposition de la résolution A/1598 relative aux « mesures individuelles et collectives » que les Etats sont, cette fois, invités « instamment » à prendre. L'Assemblée attire, en outre, l'attention du Conseil de sécurité sur l'article 11, paragraphe 3 de la Charte<sup>94</sup>.

La résolution dans son ensemble est adoptée par 97 voix contre 2 (Afrique du Sud - Portugal) et une abstention (Guinée)<sup>95</sup>.

Ainsi, à cette session comme à la précédente, des résolutions préconisant l'adoption de « mesures » de pression contre le gouvernement sud-africain ont donc recueilli la quasi-unanimité des voix.

Dès lors, l'adoption d'un programme plus précis de sanctions, objectif recherché dès la XV<sup>e</sup> session, fut assez facilement atteint en novembre 1962.

La résolution A/1761 (XVII), qui comporte des sanctions à caractère politique et économique, est adoptée par 67 voix contre 16 et 23 abstentions<sup>96</sup>. Le vote par paragraphe, proposé par trois Etats, a été repoussé par 52 voix

<sup>92</sup> Cette disposition, insérée dans le projet de résolution qui est écarté, marque le début d'une campagne, souvent couronnée de succès, menée par les Etats africains en vue d'obtenir le retrait forcé ou l'expulsion de l'Afrique du Sud de la plupart des organisations internationales à vocation universelle. Cette lutte se poursuit encore de nos jours au sein des grandes conférences internationales. Cf. SOUBEYROL, J., *op. cit.*, pp. 349 et ss.; HORREL, M., *A Survey of Race Relations*, 1965, Johannesburg (S.A.I.R.R.), 1966, voy. pp. 91-96. SOUBEYROL, J., et CONSTANTINE, F., « La place de l'Afrique dans les organisations internationales », *Année africaine*, 1965, Paris (Pedone), 1966, voy. pp. 71-94.

<sup>93</sup> R.N.U., décembre 1962, pp. 12-13.

<sup>94</sup> Aux termes de cet article, l'Assemblée est habilitée à attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les situations qui peuvent mettre en danger la paix et la sécurité internationales.

<sup>95</sup> R.N.U., décembre 1961, n° 11, pp. 25-30, et décembre 1961, n° 12, pp. 12-13.

<sup>96</sup> Ont voté contre, outre l'Afrique du Sud, Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, États-Unis, Belgique, France, Grèce, Irlande, Islande, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Espagne, Portugal, Turquie.

contre 49 et 5 abstentions<sup>97</sup>. Mais les 15 pays qui se sont joints à l'Afrique du Sud pour s'opposer aux sanctions représentent toutefois, selon une déclaration de M. Louw, ministre des Affaires étrangères de la République d'Afrique du Sud, 63,7 % des importations de l'Afrique du Sud et 78,8 % de ses exportations<sup>98</sup>. Parmi eux se trouvent trois membres permanents du Conseil de sécurité qui ont donc le pouvoir de bloquer devant cet organe toute mesure contraire à leurs intérêts particuliers.

Aux termes du paragraphe 4 de cette résolution, les Etats membres étaient priés de :

- « a) Rompre les relations diplomatiques avec le gouvernement de l'Afrique du Sud ou s'abstenir d'établir de telles relations.
- b) Fermer leurs ports à tous les navires battant pavillon sud-africain;
- c) Adopter des lois interdisant à leurs navires d'entrer dans les ports sud-africains;
- d) Boycotter tous les produits sud-africains et s'abstenir d'exporter des produits, y compris des armes et munitions de tous types, vers l'Afrique du Sud;
- e) Refuser le droit d'atterrissage et les facilités de passage à tous les aéronefs appartenant au gouvernement de l'Afrique du Sud ou à des sociétés enregistrées conformément aux lois sud-africaines. »

Bien qu'aucune référence ne fût faite au chapitre VII de la Charte, il s'agissait bien là des mesures envisagées à l'article 41. L'Assemblée s'adressait simultanément au Conseil de sécurité pour qu'il « légalise » son action en le priant :

- « ... de prendre des mesures appropriées, y compris des sanctions pour amener l'Afrique du Sud à se conformer aux résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité à ce sujet et, le cas échéant, d'envisager l'application de l'article 6 de la Charte. »

Aucun organe spécifique chargé du contrôle de l'application de ces sanctions n'était prévu par la résolution; les Etats étaient toutefois priés d'informer l'Assemblée générale, à sa prochaine session, des mesures qu'ils auraient prises pour dissuader le gouvernement de poursuivre sa politique raciale.

C'est le Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid — dont la création était prévue aux termes de la même résolution A/1761 — qui s'est chargé de réunir ces informations auprès des gouvernements.

Sans entrer dans le détail de l'application des mesures recommandées par l'Assemblée générale, on notera que seuls des Etats afro-asiatiques et les Etats

<sup>97</sup> Le vote par paragraphe avait été proposé par les Etats-Unis, la Suède et la Colombie. *R.N.U.*, novembre 1962, pp. 54-55.

<sup>98</sup> *Le Monde*, 10 novembre 1962.

socialistes ont appliqué la résolution A/1761 (XVII)<sup>99</sup>. Vu l'importance assez réduite du volume et de la valeur des échanges entre l'Afrique du Sud et ces pays<sup>100</sup>, celles-ci n'ont guère eu d'effets sur l'économie sud-africaine d'autant plus que le gouvernement sud-africain avait disposé du temps nécessaire pour rechercher de nouveaux débouchés ou d'autres sources d'approvisionnement.

L'embargo a toutefois eu des répercussions plus importantes dans le domaine des communications aériennes. L'impossibilité dans laquelle se sont trouvés les avions civils sud-africains de survoler l'Afrique du Nord à la suite des décisions d'embargo prises notamment par le R.A.U., l'Algérie et la Libye a forcé la compagnie aérienne sud-africaine à modifier son itinéraire vers l'Europe en empruntant un trajet plus long avec escale à Luanda (Angola)<sup>101</sup>.

Bien qu'opposés aux autres mesures d'ordre économique et à l'arrêt des transports et des communications, certains Etats, comme les Etats-Unis et Israël, ont fait part de leur décision d'appliquer l'embargo sur les armes et les

<sup>99</sup> Voy. sur ce point « Réponse des Etats membres à la lettre, en date du 11 avril 1963, adressée au ministre des Affaires étrangères des Etats membres par le président du Comité spécial », Doc. A/5497, Annexe V. Quarante-sept Etats ont répondu à cette lettre, la presque totalité étaient des Etats afro-asiatiques et des Etats socialistes. Parmi les Etats qui ont répondu, le Canada et la Nouvelle-Zélande se sont bornés à accuser réception de la lettre, les Etats-Unis et Israël ont donné quant à eux certaines informations concernant l'embargo sur les armes. Le Doc. A/SPS/94 fournit également des indications sur les mesures que les Etats ont prises en application de cette résolution et de la résolution du Conseil de sécurité en date du 7 août 1963.

<sup>100</sup> « Une analyse du commerce extérieur de l'Afrique du Sud pour 1963 fait apparaître la répartition géographique suivante :

a) 6,7 % des importations de la République sud-africaine proviennent d'Afrique et 11,8 % de ses exportations sont dirigés vers le continent africain. Les territoires coloniaux d'Afrique contribuent pour plus de la moitié à ces importations et pour environ neuf dixièmes à ces exportations.

b) 56,2 % des importations de l'Afrique du Sud proviennent d'Europe et 55,1 % de ses exportations sont dirigés vers le continent européen. Le pays de l'Europe de l'Est contribuent pour moins de 1 % aux importations et aux exportations sud-africaines.

c) 21,7 % des importations proviennent du continent américain et 11,3 % des exportations sont dirigés vers l'Amérique. Les Etats-Unis et le Canada contribuent pour 20,4 % aux importations et pour 10,4 % aux exportations sud-africaines.

d) 14 % des importations proviennent d'Asie et 11,4 % des exportations sont dirigés vers ce continent. Le Japon et l'Iran contribuent pour 7,3 % aux importations et pour 7,9 % aux exportations sud-africaines. »

Rapport du Comité spécial, Doc. A/5825, § 546; voy. aussi 2<sup>e</sup> partie, la liste des 13 principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud.

<sup>101</sup> L'embargo sur les communications aériennes et navales avec l'Afrique du Sud a été décidé, en premier lieu, au sein des Conférences panafricaines. Ces mesures ont donc été prises aussi bien en application des résolutions adoptées par ces Conférences que dans le cadre de l'action poursuivie par l'Assemblée générale. *Keatings Contemporary Archives*, 1963-1964, p. 196999 A et *supra* note 49.

munitions<sup>102</sup> qui figurait parmi les mesures recommandées par l'Assemblée générale, reconnaissant ainsi la compétence de l'Assemblée générale en ce domaine.

L'action de l'Assemblée générale au cours de cette période a donc permis de constater que la quasi-totalité des Etats reconnaissaient la légitimité et la légalité d'une action à entreprendre pour amener le gouvernement sud-africain à renoncer à sa politique raciste. Mais dès que la nature des mesures à prendre était précisée, et qu'il s'avérait qu'il s'agissait des sanctions envisagées au chapitre VII de la Charte, certains Etats, parmi lesquels plusieurs membres du Conseil de sécurité votaient contre ces sanctions.

Dans presque tous les cas, les arguments juridiques avancés pour justifier le refus d'appuyer une action de cet ordre étaient fondés sur l'incompétence de l'Assemblée générale en ce domaine. C'était là ignorer la pratique de l'Assemblée générale qui, à plusieurs reprises, et à de fortes majorités, a recommandé l'application de sanctions diplomatiques ou économiques contre des Etats (Espagne, Portugal) ou un régime (Rhodésie) qu'elle condamnait, mesures dont en réalité seul le caractère obligatoire peut prêter à discussion<sup>102</sup>.

Emanant d'Etats qui sont les principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud, de tels arguments ont été considérés comme traduisant l'opposition politique de ces Etats à une intervention collective dont les conséquences étaient difficiles à évaluer avec précision mais qui risquait d'entraîner en Afrique du Sud des bouleversements politiques contraires à leurs intérêts immédiats.

L'Assemblée n'a pas cessé de se préoccuper de cette question<sup>103</sup> mais, de juin 1963 à juin 1964, c'est au sein du Conseil de sécurité, organe statutairement compétent pour décider l'application des mesures prévues à l'article 41, que la lutte pour l'adoption de sanctions allait se poursuivre et confirmer l'opposition des mêmes Puissances à une action collective contre l'Afrique du Sud.

<sup>102</sup> GIRAUD, E., « Le droit international public et la politique », *R.C.A.D.I.*, 1963, III, pp. 423-801; voy. pp. 679 et ss.; DI QUAL, L., *Les effets des résolutions des Nations Unies*, Paris (L.G.D.J.), 1967, voy. pp. 222 et ss., HIGGINS, R., « International Action and Domestic Jurisdiction » in SEGAL (ed.), *Sanctions against South Africa*, International Conference on Economic Sanctions against South Africa, 14-17 avril 1964, Londres (Penguin), 1964.

<sup>103</sup> Ainsi, aux termes de sa résolution A/1978 (XVIII) du 16 décembre 1963, l'Assemblée s'est bornée à faire appel : « ... à tous les Etats pour qu'ils prennent les mesures appropriées et poursuivent leurs efforts individuellement et collectivement en vue de dissuader le gouvernement de la République sud-africaine de poursuivre sa politique d'apartheid et à leur demander d'appliquer pleinement la résolution du Conseil de sécurité, adoptée en date du 4 décembre 1963. »

Aucune résolution sur l'apartheid n'a été adoptée par l'Assemblée générale au cours de la XIX<sup>e</sup> session; l'Assemblée était alors paralysée dans son fonctionnement par la crise financière que traversait l'Organisation internationale.

b) L'impossibilité pour le Conseil de sécurité de constater l'existence d'une menace à la paix.

1° La question de l'apartheid a été portée, en juin 1963, devant le Conseil de sécurité, à l'initiative des 32 Etats africains membres de l'O.U.A., nouvellement constituée. Le Conseil était prié par ces Etats d'examiner « la situation explosive existant en Afrique du Sud et qui constitue une menace à la paix et à la sécurité » et de décider en conséquence l'adoption de mesures nécessaires pour lui trouver une solution. Le mémoire explicatif auquel était jointe la résolution sur l'apartheid adoptée, en mai 1963, par la Conférence d'Addis-Abéba, demandait, en fait, au Conseil de rendre obligatoires les sanctions énumérées par la résolution A/1761 (XVII)<sup>104</sup>.

A cette date, le Conseil était en possession de deux rapports établis par le Comité spécial chargé d'étudier l'apartheid qui était entré en fonction le 2 avril 1963. L'un de ces rapports, présenté le 17 juillet 1963, fournissait des renseignements détaillés sur le renforcement des forces militaires et de police de l'Etat sud-africain, en vue notamment d'assurer l'ordre intérieur.

Au cours des débats, tous les Etats, y compris les Etats-Unis, la France et la Grande-Bretagne, reconnurent d'ailleurs que l'apartheid, selon les termes du représentant britannique, « conduira inévitablement à un désastre pour l'Afrique du Sud »<sup>105</sup>.

La résolution adoptée, dans ces conditions, reconnaissait que la situation en Afrique du Sud « trouble gravement la paix », rés. S/181, 7 août 1963.

Mais le texte adopté était inévitablement le résultat d'un compromis entre la thèse des Etats favorables à l'adoption de mesures énergiques contre le régime sud-africain et celle des Etats qui, quelle que soit la gravité de la situation, entendaient ne pas être engagés dans une action collective à caractère obligatoire. Ainsi, le recours à l'expression : « trouble gravement la paix », plutôt qu'aux termes mêmes de l'article 39 indiquait que le Conseil voulait échapper aux conséquences de sa propre constatation de la gravité de la situation en qualifiant la « menace à la paix » autrement<sup>106</sup>.

<sup>104</sup> Doc. S/5353.

<sup>105</sup> Déclaration de Sir Patrick Dean, représentant du Royaume-Uni, le 6 août 1963, devant le Conseil de sécurité, S/PV. 1053.

<sup>106</sup> Lors de la crise rhodésienne, en novembre 1965, le Conseil de sécurité s'est trouvé également — à la suite du refus de la Grande-Bretagne d'admettre que la situation provoquée par la proclamation unilatérale d'indépendance constituait une menace à la paix au sens de l'article 39 — dans l'obligation de qualifier, en d'autres termes, que ceux de la Charte, la situation rhodésienne que tous s'accordaient à reconnaître comme très grave. Or ces résolutions S/216 et S/217 des 12 et 20 novembre 1965 comportaient aussi des sanctions politiques et économiques contre le régime minoritaire raciste. Cf. PIERSON-MATHY, P., « La crise rhodésienne devant les Nations Unies », *Annales de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 1966, pp. 399-461.

Dans ces conditions, le paragraphe 3 du projet de résolution S/181 (1963) relatif au boycottage de toutes les marchandises sud-africaines et à l'interdiction d'exportation en Afrique du Sud de matières stratégiques ayant une valeur militaire directe, paragraphe qui constituait la disposition essentielle de ce texte, était écarté faute d'obtenir une majorité suffisante : sept Etats dont quatre membres permanents du Conseil de sécurité s'étaient abstenus lors du vote<sup>107</sup>.

Telle qu'elle était adoptée, la résolution du 7 août 1963 comportait néanmoins un appel solennel aux Etats pour qu'ils imposent un embargo sur les armes et les munitions à destination de l'Afrique du Sud<sup>108</sup>.

En décembre 1963, le Conseil se déclarait « renforcé » dans sa conviction que la situation en Afrique du Sud « trouble » gravement la paix, (rés. S/182 du 4 décembre 1963). En juin 1964, il était convaincu que la situation en Afrique du Sud continuait de « troubler » gravement la paix (rés. S/190 et S/194) mais trois de ses membres permanents, possédant le pouvoir et les moyens effectifs de prendre des mesures de pression contre le régime sud-africain, continuaient à soutenir que, « aussi répugnante » que soit la politique raciale sud-africaine : « il ne peut être dit avec certitude qu'elle mette directement en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales »<sup>109</sup>.

Or, le 1<sup>er</sup> avril 1960, le Conseil de sécurité avait déclaré que la situation en Afrique du Sud était telle que sa prolongation risquait de « menacer la paix et la sécurité internationales ». Quatre ans plus tard alors que tous les membres du Conseil s'accordaient à reconnaître que cette situation s'était aggravée, le Conseil était néanmoins toujours dans l'impossibilité de décider la mise en œuvre obligatoire des sanctions prévues à l'article 41.

Ainsi, parce qu'un certain nombre d'Etats membres du Conseil n'étaient pas disposés à reconnaître que la situation sud-africaine justifiait l'application des mesures réservées en cas de menace à la paix, le Conseil en était réduit à recourir à des distinctions spécieuses et à user de formules dont les termes évoquaient un état de choses aussi grave que la menace à la paix mais qui ne l'autorisaient néanmoins pas à déclencher une action collective obligatoire.

Lorsque des Etats qui disposent du droit de veto ont recours, en s'appuyant sur la lettre des textes, à de tels artifices juridiques on ne peut s'empêcher d'en déduire qu'ils y sont poussés par des intérêts particuliers.

2° Un bref examen des arguments d'ordre juridique et politique avancés par les membres permanents du Conseil qui se sont le plus nettement opposés

<sup>107</sup> Ce paragraphe n'a recueilli que 5 voix en sa faveur. Votent pour : Ghana, Maroc, Philippines, Venezuela, U.R.S.S. S'abstiennent : les quatre autres membres permanents, le Brésil, la Norvège, la Bolivie.

<sup>108</sup> Voy. 2<sup>e</sup> partie.

<sup>109</sup> Déclaration de Sir Patrick Dean, représentant britannique au Conseil de sécurité, le 15 juin 1964, S/PV. 1131.

à toute action énergique contre le gouvernement sud-africain, nous permettra de mieux saisir les fondements d'une telle attitude.

En juin 1964, la Grande-Bretagne invoquait devant le Conseil de sécurité deux arguments pour démontrer l'illégalité d'une action qui serait basée sur le chapitre VII de la Charte <sup>110</sup>.

L'un était lié au refus systématique du gouvernement sud-africain de tenir compte des résolutions du Conseil de sécurité <sup>111</sup> le priant, selon les termes du représentant britannique, de « renoncer à une politique qui constitue un outrage à toute conscience universelle civilisée ». Le Royaume-Uni admettait qu'il s'agissait là d'un « motif de très graves préoccupations pour tous les membres du Conseil » mais soutenait que le fait de ne pas donner suite à ces résolutions ne créait pas en soi une situation tombant sous l'application de l'article 39.

L'autre argument se référait à la réprobation universelle de la politique raciale sud-africaine et à l'inquiétude soulevée par le renforcement de la répression. Ici encore, cependant, le représentant du gouvernement britannique tout en reconnaissant la gravité de la situation déclarait ne pas y discerner d'élément pouvant justifier l'application des mesures prévues au chapitre VII de la Charte.

Les Etats-Unis se refusaient également à voir dans la situation sud-africaine une menace à la paix et à la sécurité. Leur représentant, M.A. Stevenson, convenait cependant, en 1963, « que l'apartheid est un système odieux », que cette politique « a manifestement créé une situation dont la prolongation est susceptible de mettre en danger la paix et la sécurité internationales ». Le gouvernement américain reconnaissait aussi que les Etats membres ont le devoir, en conformité avec les résolutions de l'Assemblée générale « de prendre les mesures individuelles et collectives qui leur sont possibles pour amener l'abandon de cette politique ». M. Stevenson admettait également « qu'aucun progrès n'a été fait, qu'il s'est produit une régression, une régression voulue » dans la situation sud-africaine. M. Stevenson n'en concluait pas moins que :

« L'application des sanctions en vertu du chapitre VII de la Charte serait, dans l'état actuel des choses, une mesure regrettable du point de vue juridique comme du point de vue politique. »

S'expliquant sur le premier point, le représentant américain soutenait que les mesures prévues au chapitre VII n'étaient pas destinées à s'appliquer à des situations de ce genre mais uniquement à des cas;

« ... où il existe une réalité de violence internationale ou une menace contre la paix suffisamment claire et imminente pour ne laisser d'autre choix que le recours à la coercition.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> On observera que le représentant britannique fait débiter arbitrairement l'action des Nations Unies contre l'apartheid, à la première intervention du Conseil en 1960, ignorant ainsi, en conformité avec la thèse de l'incompétence soutenue jusqu'à cette date par le Royaume-Uni, le refus du gouvernement sud-africain d'appliquer les résolutions antérieures de l'Assemblée générale.

Or telle n'est pas la situation devant laquelle nous nous trouvons. Heureusement pour nous tous, il reste encore du temps pour trouver une solution par des mesures de règlement pacifiques...<sup>112</sup>.

Quelques mois plus tard, M. Stevenson dénonçait la violence latente en Afrique du Sud, en ces termes :

« Il ne fait aucun doute pour nous que chacun des actes de répression, fondés sur l'odieux principe de l'apartheid, contient un germe de violence. Entre la répression et la violence se manifeste une interaction de plus en plus dangereuse, et il reste de moins en moins de temps pour sortir de ce cercle vicieux et revenir à une solution pacifique. »

Le représentant américain réaffirmait toutefois que son gouvernement persistait à penser que :

« ... la situation en Afrique du Sud, pour lourde de conséquences graves et dangereuses qu'elle soit, n'autorisait pas le Conseil de sécurité à prendre en vertu de la Charte des mesures coercitives<sup>113</sup>. »

A côté de ces arguments liés à des considérations juridiques, et sur lesquels nous reviendrons, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ont souligné les préoccupations politiques qui guidaient leur attitude à l'égard des sanctions. Le gouvernement britannique a invoqué les obligations particulières dont il devait tenir compte pour définir son attitude à l'égard de l'Afrique du Sud. Ces obligations résultaient :

- 1° de la situation géographique de l'Afrique du Sud eu égard aux responsabilités mondiale du Royaume-Uni (Voir 2° partie).
- 2° des responsabilités que le Royaume-Uni exerçait à l'égard du Basutoland, du Bechuanaland et du Swaziland;
- 3° de ses échanges commerciaux avec l'Afrique du Sud et des investissements britanniques considérables dans ce pays;
- 4° des liens historiques anciens, des liens de parenté, etc... unissant le Royaume-Uni à l'Afrique du Sud.

C'est en tenant compte de ces différents éléments qui, comme on peut le constater, ne font aucune place aux intérêts du peuple africain, que, selon le représentant du Royaume-Uni, le gouvernement britannique détermine sa politique au sein du Conseil de sécurité<sup>114</sup>.

Les Etats-Unis ont invoqué de leur côté des intérêts politiques plus généraux liés à des considérations telles que celles-ci : « des sanctions seraient susceptibles de durcir la position du gouvernement sud-africain plutôt que de l'encourager

<sup>112</sup> Déclaration de M.A. Stevenson, le 2 août 1963, S/PV. 1052.

<sup>113</sup> S/PV. 1133, 16 juin 1964.

<sup>114</sup> Déclaration de Sir Patrick Dean, le 6 août 1963, devant le Conseil de sécurité, S/PV. 1054.

à un dialogue avec sa population africaine ». Les Etats-Unis ont également fait valoir la difficulté d'appliquer des sanctions universelles et en cas d'échec de ces sanctions, l'affaiblissement de l'autorité des Nations Unies qui ne manquerait pas d'en résulter, selon eux<sup>115</sup>.

Ces Etats ont également allégué que des sanctions n'aboutiraient vraisemblablement pas au résultat politique recherché et nuiraient en premier lieu aux populations non européennes.

Ce dernier argument a été, faut-il le dire, catégoriquement rejeté par les dirigeants des organisations de libération les premiers à réclamer l'application de mesures de pression économiques universelles qui appuieraient leur lutte<sup>116</sup>.

La position de la France consistait quant à elle à soutenir la thèse selon laquelle, aussi condamnable que soit la politique raciale sud-africaine, cette question relève de la compétence nationale de l'Etat sud-africain. C'est une thèse à laquelle la Grande-Bretagne elle-même a renoncé dès 1961 et qui, inspirée d'une conception du droit international centrée sur la souveraineté de l'Etat, est fort proche de la position juridique de l'Afrique du Sud.

Le gouvernement français n'est plus en mesure toutefois, vu l'évolution « de la structure actuelle du monde » et par conséquent du droit international, de poursuivre sa thèse jusqu'à ses extrêmes conséquences logiques en votant contre toute résolution relative à l'apartheid. Au contraire, la France s'associe à la réprobation de l'apartheid et a pris certaines mesures d'embargo sur les ventes d'armes à destination de ce pays<sup>117</sup>.

c) Que faut-il penser de tels arguments ?

Si l'on s'en tient aux arguments d'ordre juridique du Royaume-Uni et des

<sup>115</sup> Déclaration de M.A. Stevenson, le 2 août 1963, S/PV.1052. Dans le même sens, voy. la déclaration du représentant de la France, M. Seydoux, le 8 juin 1964, devant le Conseil de sécurité (S/PV.1135) qui soutenait également que des sanctions ne feraient que durcir la position du gouvernement sud-africain.

<sup>116</sup> Voir notamment les déclarations de O. Tambo, président en exercice de l'A.N.C. en 1963, devant le Comité spécial : « Ce sont là pitié et paternalisme qui nous font beaucoup plus de mal que nous feraient des sanctions. », Doc. A/5325. Voir aussi les déclarations de trois pétitionnaires de l'A.N.C., le 31 juillet 1963, devant le Comité spécial. Doc. A/AC.115, SR./17.

Le même O. Tambo qui assistait à la Conférence internationale organisée en avril 1964 à Londres, sur les sanctions contre l'Afrique du Sud, demandait à cette conférence d'appuyer de tout son poids des sanctions commerciales : « Let this Conference throw its full weight behind the demands of African, Asian and other nations upon South Africa's trading partners to stop trading with a country which refuses to abandon a slave system », cf. SEGAL, R., (ed.) *op cit.*, p. 30. Voir aussi LUTHULI, A., *Liberté pour mon peuple*, Paris (Buchen-Chastel), 1963, pp. 273-277.

<sup>117</sup> Déclaration de M. Seydoux, le 6 août 1963, au Conseil de sécurité, S/PV.1054. Voir aussi S/PV.1078 et S/PV.1135.

Etats-Unis, on notera que ceux-ci reposent sur une interprétation restrictive de la Charte. Ils sont basés, en effet, sur le refus d'admettre que la violation systématique par un Etat des prescriptions fondamentales du droit international en matière des droits de l'homme et la violation tout aussi constante par le même Etat des résolutions pertinentes des Nations Unies constituent des éléments suffisants permettant au Conseil de sécurité de considérer que la situation qui en découle autorise le recours à des sanctions pour y mettre fin. Un tel refus ignore de surcroît l'universalité de la condamnation de l'Etat qui viole ainsi le droit international et l'importance de la majorité réclamant l'application de sanctions.

Le Conseil de sécurité et par conséquent ses membres permanents disposent, il est vrai, d'un large pouvoir d'appréciation en matière de sanctions. Il examine les faits et détermine si les conditions de l'article 39 sont remplies. Cette constatation préalable établie, il décide discrétionnairement des moyens de traiter la situation, moyens qui peuvent mais ne doivent pas nécessairement comprendre les sanctions énumérées à l'article 41.

La détermination de l'existence d'une menace à la paix n'est pas en soi une question juridique mais une question de fait soumise à des appréciations politiques <sup>118</sup>.

L'existence de la menace à la paix doit cependant être examinée objectivement et c'est ici que la position de certains membres permanents nous paraît difficilement défendable.

En Afrique du Sud, la menace la plus directe à la paix résulte de la situation interne <sup>119</sup>. Elle est constituée par l'usage que le gouvernement sud-africain fait de la force contre la majorité de sa propre population. Cet usage a conduit à des actes de résistance violente qui marquent le début de la lutte armée du peuple africain (*supra*).

Cette menace résulte également de la répudiation par l'Afrique du Sud de ses obligations les plus élémentaires en matière de droits de l'homme alors qu'il existe une relation étroite entre les droits de l'homme et le maintien de la paix. Elle ressort également de l'opposition catégorique exprimée par le gouvernement sud-africain aux nombreuses résolutions adoptées par les organes des Nations Unies l'invitant, à l'unanimité, à modifier sa politique raciale, attitude

<sup>118</sup> CAVARÉ, L., « Les sanctions dans le cadre de l'O.N.U. », *R.C.A.D.I.*, La Haye, 1952, vol. 80, pp. 195-288; GOODRICH, L.M., et HAMBRO, E., *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, 2<sup>e</sup> éd., Boston, 1949, pp. 262-272; OPPENHEIM, L., *International Law*, 7<sup>e</sup> éd. revue par LAUTERPACHT, L., Longmans, Green et C<sup>o</sup>, Londres, 1958, vol. 11, pp. 159 et ss.; « Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité », *op. cit.*, articles 39 et 40, pp. 447 et ss. et Supplément, *op. cit.*, pp. 159-160.

<sup>119</sup> ROUSSEAU, Ch., « Rhodésie », *Chronique des faits internationaux*, *R.G.D.I.P.*, 1967; DUBOIS, L., « L'embargo dans la pratique contemporaine », *A.F.D.I.*, 1967, pp. 125-126.

de défi suffisant, dans l'état actuel du droit international, pour justifier légalement une action collective au sens du chapitre VII de la Charte<sup>120</sup>.

La menace à la paix découle aussi, dans une certaine mesure, de l'augmentation considérable des forces armées sud-africaines et de leur déploiement ou de l'appui qu'elles apportent au maintien de la domination coloniale au sud de l'Afrique. Elle résulte de la « provocation » que représente, pour le reste de l'Afrique, la persistance d'un régime considéré par la majorité des Etats comme une manifestation extrême du colonialisme mais aussi comme une base d'agression et de contre-révolution dirigée contre les Etats africains indépendants, géographiquement proches ou intégrés à la zone d'influence sud-africaine.

Il est incontestable, en tout cas, que la persistance du régime sud-africain a contribué à consolider la domination coloniale en Afrique australe ainsi qu'en témoigne la proclamation unilatérale d'indépendance de la Rhodésie en novembre 1963, l'annexion de fait du Sud-Ouest africain au mépris des décisions du Conseil de sécurité et la collaboration économique et militaire croissante entre le régime sud-africain et les régimes portugais et rhodésien, engagés l'un dans une guerre coloniale, l'autre dans des opérations de lutte antiguerilla contre les mouvements de libération, alors que le maintien du colonialisme est condamné par les Nations Unies et la légitimité des luttes de libération proclamée par elles.

Quels que soient les pouvoirs des membres permanents en matière de sécurité collective, on est en droit de se demander, enfin, jusqu'à quel point une situation déjà considérée par *tous* comme troublant gravement la paix peut continuer à s'altérer sans constituer une menace suffisante contre la paix, au sens de l'article 39 et sans justifier une action du Conseil de sécurité<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> MC DOUGAL, M.S., et REISMAN, W.H., « Rhodesia and the United Nations : The Lwfulness of International Concern », *A.J.I.L.*, 1968, n° 1, pp. 1-20, et la bibliographie citée à la note 20; GIRAUD, E., *op. cit.*, pp. 681 et ss., et DI QUAL, L., *op. cit.*, pp. 224 et ss.; VIRALLY, M., « Droit international et décolonisation devant les Nations Unies », *A.F.D.I.*, 1963, pp. 508-544; voir p. 532; GROSS, L., « The United Nations and the Role of Law », *Inter. Org.*, 1965, pp. 555-558.

<sup>121</sup> La suite de cet article paraîtra dans le numéro 1970 (II) de cette *Revue*.