

DE CONTROLE- EN DWANGMAATREGELEN IN DE STATUTEN VAN DE GESPECIALISEERDE ORGANISATIES

door

R. JONGBLOET - HAMERLIJNCK

Werkleidster bij het Seminarie voor Volkenrecht R.U.G.
Geaggregeerde H.O.

Het is algemeen bekend dat in het privaatsrecht het naleven van verbintenissen kan afgedwongen worden door een gevestigde macht waaraan de contractanten zich moeten onderwerpen.

In het internationaal recht heeft men echter af te rekenen met soevereine staten, die slechts mits hun eigen uitdrukkelijke toestemming voor een rechtsinstantie kunnen gedaagd worden.

Aan de hand der specifieke statutaire artikelen zal in deze studie onderzocht worden hoe de gespecialiseerde organisaties hun doel effectief trachten te bereiken door controlemaatregelen, geschillenregelingen en mogelijke sancties als drukkingsmiddelen aan te wenden¹.

DE INTERNATIONALE ARBEIDSORGANISATIE (I.L.O.)

De ontwerpers van het statuut van de Internationale Arbeidsorganisatie² hebben op een merkwaardige wijze gezorgd voor de effectiviteit van de beslissingen die getroffen worden in de schoot van deze organisatie.

Reeds in 1906 stelde Groot-Brittannië op de arbeidsconferentie van Bern voor,

¹ MERLE, M., « Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats membres », *A.F.D.I.*, 1959, pp. 411-431; BOWETT, D.W., *The Law of International Institutions*, 1970, pp. 135-139; SCHERMERS, H.O., *International Institutional Law*, 1972, II, pp. 557-621.

² PEASLEE, A.J., *International Governmental Organizations*, 2de ed., 1961, D. II, pp. 1230-1255; (I.L.O.).

dat een commissie of een rechtbank zou opgericht worden die zou oordelen over de niet-uitvoering van gestemde reglementen³.

Zowel de verdragstekst van deel XIII van het verdrag van Versailles als de huidige tekst die van kracht werd op 20 april 1948 hebben heel wat sancties en uitvoeringswaarborgen voorzien.

Reeds in artikel 13, 4, ligt een sanctie vervat waardoor de financiële bijdragen verzekerd worden. Op straf van geen stemrecht meer te bezitten in de Conferentie, in de Raad van Beheer en in enig comité of ook geen kiesrecht meer te bezitten mogen de lidstaten geen achterstallen hebben die gelijk zijn of meer bedragen dan de bijdragen van de twee vorige jaren. Er kunnen evenwel uitzonderlijke omstandigheden in acht genomen worden door de twee-derden der aanwezige en stemmende leden in de Conferentie.

Een niet zo drastisch gesanctioneerde verplichting ligt in artikel 19, 5, b, waardoor elke conventie en elke aanbeveling (art. 19, 6, b) binnen één jaar en ten laatste binnen 18 maanden na het einde van de conferentiezitting waarop ze werd aangenomen, moet voorgelegd worden aan de bevoegde nationale legislatieve overheid. Bij niet-naleving van deze verplichting zal elke lidstaat de zaak mogen brengen voor de Raad van Beheer. Wanneer deze inderdaad een nalatigheid vaststelt dan wordt de zaak verder verwezen naar de Arbeidsconferentie (art. 30).

Wanneer de bevoegde autoriteiten hun goedkeuring hebben verleend aan de conventie, dan moet de ratificatie overgemaakt worden aan de Directeur-generaal. Daarenboven moeten de maatregelen getroffen worden om de conventie effectief te maken.

Voor een niet-goedgekeurde conventie en voor een aanbeveling blijft evenwel de verplichting om op regelmatige tijdstippen verslag uit te brengen bij de Directeur-generaal, over de stand van de wetgeving (art. 19, 5, e, en 19, 6, d). Er wordt ook een jaarlijks rapport vereist aan het Internationaal Arbeidsbureau betreffende de maatregelen die werden genomen om een geratificeerde conventie effectief gevolg te verlenen (art. 22).

Een samenvatting van voormelde verslagen zal door de Directeur-generaal aan de Arbeidsconferentie voorgelegd worden (art. 23). De rapporten zullen echter eerst onderzocht worden door een comité van experts. Dit comité werd door de Raad van Beheer opgericht in 1926 op voorstel van de Ierse regeringsafgevaardigde O'Rahilly en beoogt vooral de effectieve en correcte toepassing van de geratificeerde conventies.

³ ZARRAS, J., *Le contrôle de l'application des conventions internationales du travail*, 1937, p. 109.

Dit comité bestaat uit 19 leden die als onafhankelijke personaliteiten benoemd worden voor drie jaar. Hun mandaat is hernieuwbaar ⁴.

De bevindingen van het comité van experts moeten dienen als basis voor de besprekingen over de verdragsuitvoering in de Arbeidsconferentie. Wanneer blijkt dat er een te groot hiaat bestaat tussen de conventies en de wetgeving van een staat, dan worden de « opmerkingen » (observations) gepubliceerd. Dit geldt dan als een eerste weliswaar psychologische sanctie voor het verwaarlozen van de uitvoering der aangegane verbintenissen ⁵.

Naast dit eerder technisch onderzoek door experts wordt het toezicht op de toepassing der verdragen ook nog verder gezet in een comité van de Arbeidsconferentie. Daar de samenstelling hier driedelig is, nl. afgevaardigden van de regeringen, van de werkgevers en van de werknemers, kan men veronderstellen dat deze controle meer politiek getint is. Het rapport van dit comité wordt dan onderzocht en besproken in de plenaire zitting van de conferentie zelf, die slechts een morele druk kan uitoefenen door de publiciteit ⁶.

Het statuut van de Internationale Arbeidsorganisatie voorziet ook nog een tweevoudige klachtenprocedure.

Volgens artikel 24 mag elke werkgevers- of werknemersorganisatie een bezwaar (représentation, réclamation) indienen bij het Arbeidsbureau over de gebrekkige uitvoering van een conventie door een van de staten-leden der organisatie. De Raad van Beheer mag dan het bezwaar overmaken aan de betrokken regering, die binnen een redelijke termijn opmerkingen kan maken. Wanneer deze geen opmerkingen overmaakt of deze onvoldoende blijken te zijn mag de Raad van Beheer dit bezwaar publiceren ⁷. De Raad van Beheer heeft hier een discretionaire macht. Zijn rol kan concilierend zijn indien dit politiek opportuun is of scherp zijn door de publikatie van het bezwaar te bevelen.

⁴ LANDY, E.A., *The Effectiveness of International Supervision, Thirty Years of I.L.O. Experience*, 1966, pp. 16-21; VALTICOS, N., « Un système de contrôle international : la mise en œuvre des conventions internationales du travail », *R.C.A.D.I.*, 1968, I, pp. 326-338; VALTICOS, N., *The International Labour Organization in the Effectiveness of International Decisions*, uitgegeven door S.M. Schwebel, 1971, pp. 144-146.

⁵ VAN ASBECK, F.M., « Une commission d'experts », in *Symbolae Verzijl*, 1958, pp. 9-21; LANDY, E.A., *op. cit.*, 1966, pp. 19-34; CORNIL, P., « Le rôle de la Commission d'experts de l'O.I.T. dans le contrôle de l'application des conventions internationales du travail », *R.B.D.I.*, 1970, pp. 265-277; DE VRIES REILINGH, O.G., « International Labour Organization : Some Recent Developments in the Supervisory Machinery », *Netherlands Yearbook of International Law*, 1973, pp. 273-285.

⁶ LANDY, E.A., *op. cit.*, 1966, pp. 36-52; voor het onderzoek naar de praktijk, zie *op. cit.*, pp. 63-66; DE VRIES REILINGH, O.G., *op. cit.*, pp. 273-285.

⁷ ZARRAS, J., *op. cit.*, 1937, pp. 222-264; BERENSTEIN, A., « Le mécanisme des sanctions dans l'O.I.T. », *R.G.D.I.P.*, 1937, pp. 449-451; BERTHOUD, P., *Le contrôle international de l'exécution des conventions collectives*, 1946, pp. 113-122; VALTICOS, N., *op. cit.*, 1971, p. 150.

Een eigenlijke klacht (complaint, plainte) kan neergelegd worden bij het Arbeidsbureau door elke staat tegen een andere lidstaat die, een door beide geratificeerd verdrag, niet effectief uitvoert. Zowel de Raad van Beheer als elke afgevaardigde in de conferentie kunnen deze procedure ook inzetten. Wanneer de Raad van Beheer het geschikt acht dan mag deze een onderzoekscommissie oprichten (art. 26). De onderzoekscommissie zal mogen rekenen op de medewerking van alle betrokken staten (art. 27). Door de zorgen van de Directeur-generaal zal het rapport van de commissie medegedeeld worden aan de Raad van Beheer en aan de betrokken regeringen, die de Directeur-generaal kan verwittigen of ze de aanbevelingen van de commissie aanvaarden of de zaak wensen te brengen voor het Internationaal Hof van Justitie (art. 29). De beslissing van het Hof zal definitief (final) zijn (art. 31). Daar het hier niet alleen tussenstaatse geschillen betreft, wordt ook ten uitzonderlijken titel aan de adviezen van het Hof een dwingende waarde toegekend⁸.

In het raam van de klachtenprocedure voorziet artikel 33 nog in een drukkingsmiddel bij niet-uitvoering van de aanbevelingen van de onderzoekscommissie of van de beslissing genomen door het Hof. De Raad van Beheer mag de conferentie dergelijke maatregelen aanbevelen die nodig blijken voor de effectieve uitvoering. Hierdoor verstaat men meestal economische dwangmaatregelen⁹.

Tenslotte voorziet artikel 37, 1 van de conventie nog in een procedure waardoor elk probleem of geschil van interpretatie moet gebracht worden voor het Internationaal Hof van Justitie. Dit geldt zowel voor het statuut als voor de arbeidsconventies zelf.

De staten en de organen van de I.L.O. kunnen hier dus unilateraal de zaak voor het Hof brengen, dat volgens Zarras¹⁰ zowel over de interpretatie als over toepassingsproblemen kan oordelen door middel van arresten of adviezen. De vraag kan worden gesteld of artikel 37, 1 wel nuttig is. Dit blijkt wel het geval te zijn vermits bij een eigenlijke klacht wegens niet-uitvoering of gebrekkige toepassing eerst de procedure van de artikels 26 tot en met 33 moeten gebruikt worden. Daar is steeds sprake van een betwisting. Door artikel 37 kan

⁸ LEBLANC, J., « Le contrôle de l'application des conventions internationales du travail selon les traités de 1919 », *R.D.I.*, 1927, pp. 1009-1034; ZARRAS, J., *op. cit.*, 1937, pp. 265-323; BERTHOUD, P., *op. cit.*, 1946, pp. 120-135; VALTICOS, N., « Un système de contrôle international : la mise en œuvre des conventions internationales du travail », *R.C.A.D.I.*, 1968, I, pp. 359-366; Voor recente voorbeelden van klachten cf. VIGNES, D., « Procédures internationales d'enquête », *A.F.D.I.*, 1963, pp. 438-459; COUSSIRAT-COUSTERE, V., *Certains aspects du contrôle au sein de l'O.I.T.*, 1970, pp. 590-595; HAILBRONNER, K., « Das Verfahren gegen Griechenland als Beispielfall einer Beschwerde im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation », *Z.A.Ö.R.V.*, 1971, pp. 548-565.

⁹ ZARRAS, J., *op. cit.*, 1937, pp. 324-332; BERENSTEIN, A., *op. cit.*, 1937, pp. 454-455.

¹⁰ ZARRAS, J., *op. cit.*, 1937, pp. 312-313; BERTHOUD, P., *op. cit.*, 1946, pp. 138-140; zie ook BOWETT, D.W., *The Law of International Institutions*, 1970, pp. 138-139.

echter ook een oplossing gevonden worden voor een eenvoudige vraag van interpretatie, waarover de partijen nog niet in een geschil betrokken zijn.

Het statuut van de Internationale Arbeidsorganisatie voorziet aldus in een indrukwekkende reeks maatregelen voor de effectieve uitvoering van de in haar schoot ontstane verdragen.

Niet alleen wordt een staat verplicht de gestemde verdragen voor te leggen aan de nationale wetgevende instanties, doch ook na de ratificatie moet er regelmatig gerapporteerd worden over de toepassing ervan. Dit laat een wederzijdse controle mogelijk die gesanctioneerd kan worden door de publiciteit. De nadruk wordt hier vooral gelegd op het preventief karakter waardoor de staten als het ware onder morele druk staan om de aangegane verbintenissen na te leven¹¹.

Bij een bezwaar door een werkgevers- of werknemersorganisatie kan de publiciteit eveneens als sanctie gebruikt worden terwijl de klacht vanwege een andere staat, de Raad van Beheer of een lid van de conferentie kan leiden naar een definitieve beslissing door het Internationaal Hof van Justitie. Dit Hof kan tevens beslissen over alle vragen of geschillen van interpretatie die zich zouden voordoen met betrekking tot het statuut of de arbeidsconventies zelf. Naast de politieke druk kunnen aldus jurisdictionele maatregelen aangewend worden om de arbeidsconventies afdwingbaar te maken.

Door het verdrag van 14 december 1946 tussen de Verenigde Naties en de I.L.O. kan deze laatste volgens artikel 9 het advies van het Internationaal Hof van Justitie vragen over alle juridische problemen aangaande de activiteiten van de organisatie. Uitzondering wordt gemaakt voor de wederzijdse betrekkingen tussen de Arbeidsorganisatie en de Verenigde Naties of de andere gespecialiseerde organisaties¹².

De Internationale Arbeidsorganisatie kan zeker als voorbeeld gesteld worden door het netwerk van preciese verplichtingen, door een stevige statutaire basis, door de medewerking van niet-gouvernementele groepen en door de constante druk voor de uitvoering der aangegane verbintenissen.

U.N.E.S.C.O.

Volgens artikel 4, 4 van het statuut van de U.N.E.S.C.O.¹³ wordt ook hier zoals in het statuut van de Internationale Arbeidsorganisatie geëist dat zowel de aanbevelingen als de conventies binnen de periode van één jaar zullen voorge-

¹¹ Voor de effectiviteit van deze supervisie cf. LANDY, E.A., *op. cit.*, pp. 198-210.

¹² PEASLEE, A.J., *op. cit.*, II, pp. 1248 e.v.

¹³ PEASLEE, A.J., *op. cit.*, II, pp. 1802-1809; Conventie van 16 november 1945. (U.N.E.S.C.O.).

legd worden aan de bevoegde nationale autoriteiten. Dit is hier evenwel geen gesanctioneerde verplichting. Niettemin wordt ook door artikel 8 geëist dat elke staat periodieke rapporten stuurt over de uitvoering van de conventies en de aanbevelingen. Deze rapporten dienen weliswaar niet jaarlijks te zijn en het statuut voorziet evenmin in een sanctie voor het niet-rapporteren of voor een gebrekkige verdragsuitvoering¹⁴. De artikels 4, 4 en 8 eisen dus reeds heel wat minder in verband met de controle op de verdragsuitvoering dan de overeenkomstige artikels 19 en 22 van de I.L.O.¹⁵.

Een mogelijke sanctie voor achterstallige bijdragen blijkt uit artikel IV, paragraaf 8 waardoor het stemrecht in de Algemene Conferentie wordt ontnomen.

Artikel 14, 2 van het statuut van de U.N.E.S.C.O. verwijst voor elke vraag of geschil betreffende de interpretatie ervan naar het Internationaal Hof van Justitie of naar een scheidsgerecht. De Algemene conferentie mag hiervoor de procedureregelingen opstellen. In tegenstelling met de I.L.O. wordt voor de interpretatie van de in de U.N.E.S.C.O. ontstane verdragen niet *expressis verbis* verwezen naar het Hof.

In artikel 11, 2 van het verdrag van 14 december 1946 tussen de Verenigde Naties en de U.N.E.S.C.O. wordt aan deze laatste nochtans toegelaten adviezen te vragen aan het Hof over juridische kwesties die zich voordoen binnen het kader van haar activiteiten¹⁶.

DE WERELDGEZONDHEIDSORGANISATIE (W.H.O.)

In het raam van de Wereldgezondheidsorganisatie¹⁷ moet elke lidstaat volgens artikel 20 binnen de 18 maanden na de goedkeuring in de Vergadering het nodige doen voor de aanvaarding door de bevoegde nationale autoriteiten van de gestemde conventies of overeenkomsten. De Directeur-generaal zal notificatie ontvangen van de genomen maatregelen. Indien de conventies of overeenkomsten niet binnen de gestelde periode aanvaard werden zal daarover rapport worden uitgebracht door de betrokken staat. Voor de conventies of

¹⁴ Volgens SABA, H., « L'activité quasi-législative des institutions spécialisées des Nations-Unies », *R.C.A.D.I.*, 1964, I, pp. 651-653, kan de Algemene Conferentie bijkomende rapporten vragen en dit sinds een reglement van 1950 dat gewijzigd werd in 1952, zie hierover SMETS, P.F. en MERTENS, P., « Le " Treaty-making Power " de l'U.N.E.S.C.O. », *R.G.D.I.P.*, 1966, p. 918, voetnota 3.

¹⁵ LEFRANC, O., « Les problèmes juridiques posés devant la XII^e session de la Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. », *A.F.D.I.*, 1962, pp. 662-666; VALTICOS, N., *op. cit.*, *R.C.A.D.I.*, 1968, I, p. 394.

¹⁶ PEASLEE, A.J., *op. cit.*, II, p. 1810 : Verdrag van 14 december 1946.

¹⁷ PEASLEE, A.J., *op. cit.*, II, pp. 1881-1892; Conventie van 7 april 1948.

overeenkomsten die wel aanvaard werden moet een jaarlijks rapport gestuurd worden over de genomen maatregelen (action taken). Dit geldt ook voor de aanbevelingen (art. 62). Alle belangrijke wetten, reglementen, rapporten en statistieken in verband met de doelstellingen van de organisatie moeten ook prompt medegegedeeld worden (art. 63). Op al deze verplichtingen staan evenwel geen sancties¹⁸.

De vergadering mag bij het niet-naleven van de financiële verplichtingen of in andere uitzonderlijke omstandigheden het stemrecht en de voordelen, waarop een lid recht heeft, schorsen. De vergadering is ook bevoegd om deze privileges terug te geven (art. 7).

Tenslotte zal elke vraag of elk geschil betreffende de interpretatie en de toepassing van deze conventie die geen oplossing kregen door onderhandelingen of in het kader van de vergadering, verwezen worden naar het Internationaal Hof van Justitie. De partijen mogen evenwel een andere regeling verkiezen (art. 75).

In tegenstelling met de I.L.O. en de U.N.E.S.C.O. wordt hier zowel van interpretatie als van toepassing gesproken. De toepassing wordt dus uitdrukkelijk vermeld. Dit geldt evenwel slechts voor het statuut en niet voor de verdragen ontstaan in het kader van de organisatie. Niettemin kunnen de partijen vrijer de procedure kiezen om hun geschillen te regelen.

De organisatie mag het Hof daarenboven om advies verzoeken over elke juridische kwestie die zich binnen de bevoegdheid van de organisatie voordoet. Dit verzoek is onderworpen aan de toelating van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties. Deze toelating werd verleend door artikel 10, 2 van de overeenkomst van 10 juli 1948 tussen de Verenigde Naties en de Wereldgezondheidsorganisatie.

DE VOEDSEL- EN LANDBOUWORGANISATIE (F.A.O.)

In de Voedsel- en Landbouworganisatie¹⁹ moeten de lidstaten ook periodieke rapporten meedelen aan de Directeur-generaal over het verwezenlijken van haar doelstellingen. Tevens zal gerapporteerd worden over de genomen maatregelen in uitvoering van de aanbevelingen en de conventies (art. 11). Een sanctie voor het niet-rapporteren is niet voorzien en er is ook geen verplichting de goedgekeurde conventies voor de competente interne organen te brengen. De verplichtingen zijn aldus nog geringer dan in de U.N.E.S.C.O. en de W.H.O. die hiervoor werden besproken.

¹⁸ GUTTERIDGE, F., *Notes on Decisions of the World Health Organization* in S.M. Schwebel, *op. cit.*, 1971, pp. 278-279.

¹⁹ PEASLEE, A.J., *op. cit.*, pp. 664-674; Conventie van 16 oktober 1945 (F.A.O.).

De vorm en de tijdstippen waarin de rapporten dienen ingeleverd te worden, werden herhaalde malen gewijzigd. Door een gebrek aan *communis opinio necessitatis* werd deze verplichting nooit door alle staten nageleefd. De Conferentie besliste zelfs dat er geen rapporten zouden gevraagd worden voor de periode 1969-1970²⁰.

De sanctie in verband met het niet-bijdragen in de financiële lasten van de organisatie is hier specifiek dan in de W.H.O. Wanneer de achterstallen gelijk zijn aan, of meer bedragen dan het bedrag van de tussenkomsten van de twee vorige fiscale jaren dan wordt het stemrecht ontnomen in de Conferentie. Dit orgaan mag eventueel toch toelaten te stemmen indien de niet-betaling te wijten is aan omstandigheden die buiten de controle van een lidstaat liggen (art. 3, 4). Daarenboven bepaalt het Algemeen Reglement nog dat een staat met achterstallige betalingen geen lid kan verkozen worden van de Raad. En indien deze staat een raadslid heeft dan wordt deze verondersteld ontslagnemend te zijn²¹.

Voor de interpretatie van het statuut wordt hier ook verwezen naar het Internationaal Hof van Justitie indien de Conferentie geen oplossing bracht. Deze laatste mag ook verwijzen naar een andere instantie (art. 17, 1). Over vragen en geschillen inzake toepassing wordt hier zoals in de I.L.O. en de U.N.E.S.C.O. niet gerept. Ook hier neemt men aan dat dit vervat ligt in de term « interpretatie ».

Vanzelfsprekend mogen ook adviezen gevraagd worden door de organisatie aan het Hof en dit volgens artikel 9 van de overeenkomst van 14 december 1946 die afgesloten werd met de Verenigde Naties²².

DE WERELDORGANISATIE VOOR WEERKUNDE (W.M.O.)

In het origineel artikel 8 (a) verbinden de lidstaten van de Wereldorganisatie voor Weerkunde zich hun best te doen om de beslissingen van het Congres na te komen²³. De leden zullen evenwel de Secretaris-generaal van de organisatie op de hoogte brengen indien ze bepaalde eisen van een technische resolutie geen effect kunnen laten sorteren. Dit moet met redenen omkleed worden en tevens specificeren of dit voorlopig of definitief is.

²⁰ DOBBERT, J.P., « Decisions of International Organizations - Effectiveness in Member-States. Some Aspects of the Law and Practice of F.A.O. », in SCHWEBEL, S.M., *op. cit.*, 1971, pp. 214-215.

²¹ Regel XXII, § 5 en 7, geciteerd door DOBBERT, J.P., *op. cit.*, 1971, pp. 216-217.

²² Cf. art. 17, 2 en zie PEASLEE, *op. cit.*, I, pp. 675-682.

²³ PEASLEE, A.J., *op. cit.*, II, pp. 1904 e.v., Conventie van 11 oktober 1947. In een recentere verdragsuitgave is dit artikel 9. Zie hiervoor VAN PANHUYS, H.F., BRINKHORST, L.J., en MAAS, H.H., *International Organization and Integration*, 1968, pp. 402-412 (W.M.O.).

Onder « eisen van een technische resolutie » werd in de resolutie 17 van het tweede congres toegelicht dat dit de standaardpraktijken en procedures zijn. Bovendien zal de Secretaris-generaal ook moeten genotificeerd worden omtrent de bedoelingen deze resoluties wel toe te passen²⁴. Dat is dus niet meer voldoende dat alleen het niet-naleven van een resolutie meegedeeld wordt. Een eventuele sanctie voor het niet-rapporteren over de al of niet-uitvoering der resolutie is niet voorzien. Vanzelfsprekend wordt de niet-uitvoering zelf ook niet gesanctionneerd evenmin als het niet-naleven van financiële verplichtingen.

Alle vragen en geschillen betreffende interpretatie en toepassing van het verdrag worden verwezen naar een onafhankelijke scheidsrechter aangesteld door de President van het Internationaal Hof van Justitie. Dit zal slechts gebeuren na onderhandelingen of na een mislukte poging om een oplossing te vinden in het Congres. De partijen mogen echter nog een andere geschillenregeling kiezen. Daarenboven blijkt de adviesbevoegdheid van het Hof uit artikel 7 van de overeenkomst van 20 december 1951 tussen de Verenigde Naties en de Organisatie voor Weerkunde²⁵.

Men komt dus vlug tot de constatacie dat de Organisatie voor Weerkunde weinig of geen gecontroleerde of gesanctioneerde eisen oplegt aan haar leden. Het zuiver technisch karakter van deze organisatie zal daaraan wel niet vreemd zijn.

DE INTERNATIONALE BURGERLIJKE LUCHTVAARTORGANISATIE (I.C.A.O.)

De Internationale Burgerlijke Luchtvaartorganisatie²⁶ wordt eerst en vooral gekenmerkt door een vrij uitgebreide procedure om moeilijkheden en overtredingen te rapporteren.

Een staat die zijn reglementen en voorschriften niet kan in overeenstemming brengen met de gangbare internationale luchtvaartstandaarden en -procedures moet dit rapporteren aan de organisatie. De Raad moet ook binnen de 60 dagen op de hoogte gebracht worden indien de staat zich niet kan aanpassen aan een geamendeerde internationale standaard. De Raad zal dan onmiddellijk deze afwijkingen notificeren aan de andere lidstaten (art. 38).

De notificatie der afwijkingen van aanbevolen praktijken (recommended

²⁴ Resolutie 18 van het derde congres : zie YEMIN, E., *Legislative Powers in the United Nations and Specialized Agencies*, 1969, p. 172.

²⁵ PEASLEE, A.J., *op. cit.*, II, pp. 1914-1920.

²⁶ PEASLEE, A.J., *op. cit.*, pp. 992-1011; Conventie van 7 december 1944 (I.C.A.O.).

practices) is volgens de conventie niet geboden, doch de Raad heeft de staten toch verzocht dit te doen omwille van de luchtvaartveiligheid²⁷.

De Raad zelf heeft ook een rapporterende bevoegdheid. Vooreerst aan de staten-leden betreffende elke overtreding van de conventie of bij niet-uitvoering van aanbevelingen of beslissingen van de Raad (art. 54, j). De Raad moet ook elke overtreding van de conventie rapporteren aan de Vergadering wanneer een staat binnen een redelijke termijn geen stappen ondernam om een overtreding weer goed te maken (art. 54, k). Tenslotte moet de Raad ook elk gevolg dat gegeven wordt aan de internationale standaarden en aanbevolen praktijken, vervat in de bijlagen van de Conventie, notificeren aan de staten-leden (art. 54, l). Deze verplichtingen zijn dus duidelijk een middel om de lidstaten door de publiciteit zoveel mogelijk onder druk te zetten met het oog op veiligheid in de lucht.

Naast deze eerder morele druk is er in bepaalde gevallen een reële sanctie voorzien door de schorsing of het verlies van het lidmaatschap.

Volgens artikel 62 mag de Vergadering het stemrecht schorsen, zowel in de Vergadering als in de Raad, van elke lidstaat die binnen een redelijke tijd zijn financiële verplichtingen niet nakomt. In tegenstelling van de I.L.O. en de F.A.O. wordt geen termijn voor achterstellen vooropgezet. De Vergadering mag trouwens vrij oordelen over de wenselijkheid van een dergelijke schorsing²⁸.

Het verlies van het lidmaatschap is mogelijk volgens artikel 94, b. De Vergadering kan hier beslissen dat bij niet ratificeren binnen een bepaalde periode na het van kracht worden van een amendement, een staat zijn lidmaatschap verliest. Vanzelfsprekend gaat het hier over belangrijke amendementen die als het ware door elk lid moeten onderschreven worden²⁹.

De geschillenregeling in het raam van de I.C.A.O. wordt uitvoerig behandeld in de artikels 84 tot en met 88. Voor elke onenigheid betreffende de interpretatie en toepassing van de conventie en van de bijlagen, die niet door onderhandelingen kon opgelost worden, mag elke geïnteresseerde staat de Raad verzoeken te beslissen. Bij de W.M.O., de F.A.O. en de W.H.O. wordt eerst verwezen naar het orgaan waarin alle lidstaten zitting hebben. De Raad van de I.C.A.O. is echter een orgaan met slechts 27 leden, en kan enigszins vergeleken worden met de Raad van Beheer in de I.L.O. Beide organen hebben in het raam van hun organisaties een niet te onderschatten rol te spelen in de geschillenregeling. De beschikkingen van de Raad zijn onmiddellijk uitvoerbaar wanneer zij

²⁷ YEMIN, E., *op. cit.*, 1969, pp. 131-132; FITZGERALD, G.F., « The International Aviation Organization. A Case Study in the Implementation of Decisions of a Functional International Organization », in SCHWEBEL, S.M., *op. cit.*, 1971, p. 169.

²⁸ ERLER, J., *Rechtsfragen der I.C.A.O.*, 1967, pp. 85-87.

²⁹ ERLER, J., *op. cit.*, 1967, p. 79.

betrekking hebben op de onrechtmatige exploitatie van een luchtvaartlijn. Deze uitvoerbaarheid houdt op indien de beschikking in beroep wordt gewijzigd. Voor de andere raadsbeslissingen wordt de uitvoerbaarheid geschorst van zodra een procedure in tweede aanleg wordt ingeleid.

Er is beroep mogelijk tegen een beslissing van de I.C.A.O.-Raad bij een *ad hoc* scheidsgerecht of bij het Internationaal Hof van Justitie (art. 84).

De samenstelling van dit *ad hoc* scheidsgerecht wordt uitvoerig geregeld in art. 85. Elk arrest dat zowel door dit scheidsgerecht als door het Hof wordt geveld, is definitief en bindend (art. 86). Op het niet-naleven van het arrest staan twee zware sancties. Enerzijds moeten de andere lidstaten het overvliegen van hun gebied verbieden aan de staat die volgens de Raad in gebreke blijft (art. 87). Anderzijds zal de Vergadering het stemrecht in de Vergadering en in de Raad schorsen van elke lidstaat die zich niet neerlegt bij het arrest (art. 88).

De definitieve kracht van het arrest van het Hof lijkt op een gelijkaardig artikel van de I.L.O. De sancties voor niet-naleving van het arrest zijn in de I.C.A.O. specifiek. Het gaat niet om vage economische sancties maar zij raken de overtredende staat rechtstreeks in zijn luchtvaartbelangen³⁰.

Tenslotte bestaat voor de I.C.A.O. zoals voor alle gespecialiseerde organisaties ook de mogelijkheid beroep te doen op de adviesbevoegdheid van het Internationaal Hof van Justitie. Dit biedt artikel 10 van de overeenkomst tussen de Verenigde Naties en de I.C.A.O. die afgesloten werd op 13 mei 1947³¹.

De I.C.A.O. is na de I.L.O. zeker de organisatie die het meest gekenmerkt is door voorzorgen om de aangegane verbintenissen na te komen. Immers naast rapporterende procedures die een sterke morele dwang kunnen uitoefenen, zijn er het verlies of de schorsing van het lidmaatschap en jurisdictionele procedures waarvan de arresten op straf van bepaalde sancties moeten nageleefd worden.

DE INTERGOUVERNEMENTELE MARITIEME CONSULTATIEVE ORGANISATIE (I.M.C.O.)

Zoals de I.C.A.O. instaat voor de luchtvaartbelangen van de staten, moet de I.M.C.O.³² de maritieme belangen behartigen van haar leden. De benaming

³⁰ DOMKE, M., « L'arbitrage dans la convention de Chicago », *Revue générale de l'air*, 1947, pp. 254-262; RABCEWICZ-ZUBKOWSKI, L., « Le règlement des différends internationaux relatifs à la navigation aérienne civile », *Revue de l'air*, 1948, pp. 344-352; ERLER, J., *op. cit.*, 1967, pp. 185-192; FITZGERALD, G.F., *op. cit.*, 1971, p. 199.

³¹ PEASLEE, A.J., *op. cit.*, II, pp. 1012-1019.

³² PEASLEE, A.J., *op. cit.*, I, pp. 904-914 (I.M.C.O.); De conventie dateert van 6 maart 1948 en werd van kracht op 17 maart 1958.

zelf duidt reeds op het consultatief en adviesverstrekkend karakter van deze organisatie. Men vindt dit trouwens terug in de afwezigheid van sancties of in het gebrek aan verplichtingen om over beslissingen of conventies te rapporteren. De meeste bevoegdheden van de I.M.C.O. hebben immers het karakter van een aanbeveling.

Op het niet-nakomen van de financiële verplichtingen staat nochtans het verlies van stemrecht in de Vergadering, in de Raad of in het Maritiem Veiligheidscomité. De termijn van achterstal is één jaar. Dat is de kortst bepaalde periode in de gespecialiseerde organisaties. De Vergadering blijft echter vrij dit artikel al of niet toe te passen (art. 42).

Het artikel 52 in verband met de amendementsprocedure gelijkt op het overeenkomstig artikel in de conventie van de I.C.A.O. Ook hier mag de Vergadering een twee-derde meerderheid verklaren dat een amendement van een dergelijke aard is dat een staat die dit amendement niet aanvaardt, binnen de twaalf maanden na het van kracht worden ervan, ophoudt verdragspartij te zijn (art. 52). Deze verklaring over de belangrijkheid van dit amendement dient bij de stemming afgelegd en goedgekeurd te worden. In de I.C.A.O. wordt geen termijn en geen meerderheid vooropgesteld. Het artikel 52 van de I.M.C.O. is dus precieser.

De procedure inzake interpretatie en toepassing van de conventie is daarentegen eenvoudig gehouden. Dit artikel 55 verwijst naar de Vergadering of naar om het even welke methode die door de twistende partijen wordt overeengekomen. Ook de Raad en het Veiligheidscomité blijven beschikbaar voor de regeling van geschillen. In plaats van een arbitrage *ad hoc* of het Hof als beroepsinstantie zoals in de I.C.A.O., worden hier alle mogelijkheden geboden aan de staten, die een meningsverschil willen oplossen. Elke juridische kwestie kan daarenboven nog door de organisatie voor advies verwezen worden naar het Internationaal Hof van Justitie (art. 56)³³.

UNIVERSELE POSTUNIE (U.P.U.)

De Universele Postunie wordt thans geregeld door de conventie afgesloten te Wenen op 10 juli 1964 die van kracht is sinds 4 januari 1966³⁴.

Het statuut van deze gespecialiseerde organisatie bevat geen enkel verplichting

³³ Zie ook artikel 9 in de overeenkomst tussen de Verenigde Naties en de I.M.C.O. van 13 januari 1959, PEASLEE, A.J., *op. cit.*, I, pp. 915-921.

³⁴ VAN PANHUYS, H.F., BRINKHORST, L.J. en MAAS, H.H., *International Organization and Integration*, 1968, pp. 412-418 (U.P.U.).

om de gebrekkige toepassing of de niet-uitvoering van haar verbintenissen te rapporteren, aan te klagen of te sanctioneren.

Er is geen artikel over eventuele maatregelen die zouden kunnen genomen worden voor het niet-nakomen van de financiële verplichtingen of voor het niet-aanvaarden van belangrijke amendementen.

Artikel 33 voorziet enkel in de oplossing door arbitrage van elk geschil tussen twee of meer postadministraties van de staten-leden. Deze geschillen betreffen de interpretatie van de akten van de Unie en de verantwoordelijkheid die door toepassing van deze akten drukt op een postadministratie.

Op 4 juli 1947 werd tussen de Verenigde Naties en de Universele Postunie een verdrag gesloten waarin in tegenstelling met de andere gespecialiseerde organisaties geen verwijzing voorkomt naar de adviesbevoegdheid van het Internationaal Hof van Justitie.

DE INTERNATIONALE UNIE VOOR TELEVERBINDINGEN (I.T.U.)

De Internationale Unie voor Televerbindingen⁸⁵ steunt nu op de conventie van Montreux die getekend werd op 12 november 1965 en van kracht werd op 1 januari 1967.

Deze conventie beperkt zich tot enkele vage artikels over de toepassing van het verdrag, de reglementen en de beslissingen van de Conferentie der Gevolmachtigden. De Administratieve Raad is hier verantwoordelijk voor de uitvoering ervan (art. 9, B, 12). Verder zijn de staten-leden en geassocieerde leden volgens artikel 22 verplicht zich te houden aan de conventie en de bijlagen. Dit geldt zowel voor publieke als private stations voor televerbindingen die door deze staten worden uitgebaat of gecontroleerd als een internationale dienst of wanneer deze de radioverbindingen van andere staten kunnen storen. Een sanctie voor gebrekkige uitvoering van deze verplichtingen wordt niet vooropgesteld.

De betwistingen over de toepassing van de conventie of de reglementen mogen de staten-leden en geassocieerde leden oplossen langs diplomatieke weg of langs procedures voorzien in bi- en multilaterale verdragen of door elke methode waarover zij het eens worden.

Wanneer geen van deze geschillenregelingen wordt aanvaard, dan mag elke partij de zaak onderwerpen aan een arbitrage. Deze procedure is vastgelegd in

⁸⁵ VAN PANHUYS, H.F., *c.a.*, op *cit.*, 1968, pp. 418-440 (I.T.U.).

bijlage drie van het verdrag die van kracht wordt wanneer de betrokken lidstaat het optieprotokol heeft aanvaard (art. 28)³⁶.

Dit artikel vermeldt enkel de toepassing en niet de interpretatie. In de statuten der gespecialiseerde organisaties is dit een enig voorkomend geval. Meer en meer krijgt men de indruk dat het al of niet gebruiken van de termen interpretatie en (of) toepassing louter te wijzen is aan het toeval. De ene term sluit als het ware de andere in.

Tenslotte werd ook tussen de I.T.U. en de Verenigde Naties een overeenkomst gesloten op 1 januari 1949 waardoor de adviesbevoegdheid van het Hof kan aangewend worden³⁷.

HET INTERNATIONAAL MONETAIR FONDS (I.M.F.)

In de conventie van 27 december 1945 tot oprichting van het Internationaal Monetair Fonds (I.M.F.)³⁸ zijn er verschillende artikels die een sanctie voorzien in geval een lid ingaat tegen de beslissingen van het Fonds.

Zo bepaalt artikel 4, sectie 6 dat een lid die de pariteit van zijn valuta wijzigt tegen de wil in van het Fonds, de inkomsten van deze laatste niet meer zal mogen gebruiken. Wanneer na een redelijke termijn dit geschil niet wordt opgelost en het lid zijn verplichtingen nog niet nakomt, dan mag het Fonds eisen dat het lid zijn ontslag indient. De beslissing daartoe wordt genomen door de Raad van Gouverneurs met een gekwalificeerde meerderheid (art. 15, sectie 2, b).

Dit verplicht ontslag is ook mogelijk indien een lid volhardt in het niet-naleven van zijn statutaire verplichtingen (art. 15, sectie 2, b).

Volgens artikel 5, sectie 5 is het Fonds gerechtigd aan elk lid, dat de inkomsten van het Fonds zou misbruiken een rapport over te maken waarin de standpunten van het Fonds worden meegedeeld en waarin een redelijke termijn wordt gegeven om te antwoorden. Na de afgifte van het rapport mag het gebruik van de middelen van het Fonds voor dit lid beperkt worden of het Fonds mag het lid zelfs vervallen verklaren van zijn rechten op deze inkomsten.

Deze laatste sanctie is ook voorzien wanneer een lid verzocht wordt om de kapitaalvlucht te controleren en daarop niet is ingegaan (art. 6, sectie 1).

Het opschorten van het recht de middelen van het Fonds te gebruiken is

³⁶ Zie parlementaire Documenten, Kamer (1968-1969), 222, nr. 1, pp. 31-32 voor bijlage 3 en pp. 64-65 voor het optieprotocol.

³⁷ PEASLEE, A.J., *op. cit.*, II, pp. 1430-1435; zie artikel 7.

³⁸ PEASLEE, A.J., *op. cit.*, II, pp. 1261-1290.

ook een mogelijke sanctie, indien een staat volhoudt in zijn wil om onverenigbare wisselrestricties te handhaven (art. 14, sectie 4).

In deze voormelde gevallen zal de lidstaat telkens op de hoogte gebracht worden van de standpunten van het Fonds en zal hij ruimschoots de tijd krijgen om zich mondeling of schriftelijk te verantwoorden (art. 15, sectie 2, c).

Een minder vergaande sanctie wordt voorzien in artikel 5, sectie 8, d. Het Fonds kan hier het commissieloon verhogen wanneer een lid de middelen van het Fonds voor een al te lange termijn gebruikt.

Volgens artikel 7, sectie 3, kan elk lid, na consultatie met het Fonds, tijdelijk de vrijheid van wisseloperaties in een schaars geworden munt beperken. Hier gaat de eventuele sanctie van de leden uit en niet zozeer van het Fonds zelf. Dit is ook het geval in artikel 8, sectie 2, b waardoor de wisselcontracten die in strijd met de reglementen inzake de wisselcontrole werden afgesloten, niet afdwingbaar zijn op het grondgebied van de leden.

Sinds de amenderingen van 28 juli 1969 werd de conventie aangevuld met de artikels 21 tot en met 32 betreffende de bijzondere trekkingsrechten. In artikel 29, sectie 2 wordt bij het niet-nakomen van bepaalde verplichtingen het recht om gebruik te maken van de bijzondere trekkingsrechten opgeschorst door het Fonds³⁹.

In het Fonds is er geen gesanctioneerde verplichting te rapporteren over aangegane verbintenissen. Wel voorziet artikel 8, sectie 5 dat het Fonds bepaalde informaties mag opvragen opdat de organisatie zich effectief zou kunnen kwijten van haar verplichtingen. De leden zijn allen verplicht zo accuraat mogelijk te zijn en ramingen te vermijden.

Volgens artikel 12, sectie 8, mag het Fonds de mededeling bekend maken die aan een lid werd gedaan in verband met zijn monetaire en economische toestand en de hieruit voortvloeiende gevolgen voor een onevenwicht in de internationale betalingsbalans. Dit artikel laat aldus een psychologisch drukkingsmiddel toe waarvoor heel wat staten gevoelig zijn⁴⁰.

In tegenstelling met de I.C.A.O. en de I.M.C.O. zijn er geen sancties voorzien wegens het niet-ratificeren van bepaalde belangrijke amendementen.

De interpretatie van de conventie is daarentegen uitvoerig geregeld door artikel 18⁴¹.

³⁹ PEASLEE, A.J., *op. cit.*, II, pp. 1261-1290. Voor de amendementen, zie Parlementaire Documenten, Senaat, 1968-1969, 61. De amendementen werden goedgekeurd door een resolutie van de Raad van Gouverneurs op 31 mei 1968; zij werden van kracht op 28 juli 1969.

⁴⁰ GOLD, J., « Certain Aspects of the Law and Practice of the I.M.F. », in SCHWEBEL, S.M., *op. cit.*, 1971, pp. 73-74; GOLD, J., « The Sanctions of the I.M.F. », *A.J.I.L.*, 1972, pp. 737-762.

⁴¹ HEXNER, E.P., « Interpretation by Public International Organizations of their Basic Instruments », *A.J.I.L.*, 1959, pp. 347-348, en 356-366; HEXNER, E.P., « Die Rechtsnatur der Interpretativen Entscheidungen des Internationalen Währungs fonds », *Z.A.Ö.R.V.*, 1959-1960, pp. 73-82.

Elk probleem van interpretatie dat rijst tussen een lid en het Fonds of tussen de leden onderling zal voorgelegd worden aan de Directeurs. Binnen de drie maand na hun beslissing mag elk lid in beroep gaan bij de Raad van Gouverneurs. Hun oordeel zal definitief zijn. Sinds de amendering van 1969 zal elk beroep eerst onderzocht worden door een interpretatiecommissie van de Raad der Gouverneurs. Een beslissing van de commissie geldt als de beslissing van de Raad, tenzij deze met een meerderheid van vijfentachtig procent van het totale stemmenaantal anders beslist⁴². In afwachting van de beslissing van de Raad mogen, indien nodig, de maatregelen getroffen door de directeurs worden uitgevoerd (art. 18, a en b).

Tot 1971 heeft het Fonds slechts tien interpretatieve beslissingen getroffen⁴³.

Een geschil tussen het Fonds en een lid dat ontslag nam of tussen het Fonds en een lid tijdens de liquidatie zal worden voorgelegd aan een scheidsrecht met drie rechters. Een rechter zal door het Fonds en de andere door het lid aangesteld worden. De opperscheidsrechter zal, tenzij anders wordt overeengekomen, benoemd worden door de Voorzitter van het Internationaal Hof van Justitie. De opperscheidsrechter bezit volmacht om alle proceduregeschillen te regelen (art. 18, c).

Er dient aangemerkt te worden dat in paragraaf c sprake is van een geschil (disagreement) terwijl in a) en b) de interpretatie mag gebeuren voor elke vraag (question). In dit laatste geval kan een onenigheid voorkomen worden door het interpreteren van gerezen twijfels of onzekerheden aangaande enig artikel van het statuut⁴⁴.

Tenslotte kan het Fonds de adviezen van het Internationaal Hof van Justitie inwinnen dank zij artikel 8 van de overeenkomst van 15 november 1947 die gesloten werd met de Verenigde Naties. Zoals steeds is ook hier de gebruikelijke uitzondering van kracht voor de problemen inzake de betrekkingen van het Fonds met de Verenigde Naties en de andere gespecialiseerde organisaties⁴⁵.

Samenvattend zien we dat het statuut van deze organisatie heel wat sancties voorziet voor de leden die zich niet houden aan de verdragsnormen. Naast een verplichting tot ontslagneming kan een beperking, een opschorten of een verbod

⁴² AUFRICHT, H., *The International Monetary Fund, Legal Bases, Structure, Functions*, 1964, pp. 12-14; FOCSANEANU, L., « La modification des statuts du Fonds Monétaire International et la création des droits de tirage spéciaux », *A.F.D.I.*, 1969, p. 521; GOLD, J., « Certain Aspect of the Law and Practice of the I.M.F. », in SCHWEBEL, S.M., *op. cit.*, 1971, p. 97.

⁴³ GOLD, J., *op. cit.*, 1971, pp. 86-89.

⁴⁴ HEXNER, E.P., « Interpretation by Public International Organizations of their Basic Instruments », *A.J.I.L.*, 1959, p. 345.

⁴⁵ PEASLEE, A.J., *op. cit.*, II, pp. 1291-1294.

opgelegd worden om de inkomsten van het Fonds te gebruiken. De commissielonen kunnen verhoogd en de vrijheid van wisseloperaties kan beknot worden, wisselcontracten in strijd met de reglementen inzake wisselcontrole zijn niet afdwingbaar, het recht op de bijzondere trekkingsrechten kan opgeschort worden en toestanden die een onevenwicht veroorzaken in de betalingsbalans kunnen worden bekendgemaakt.

DE WERELDBANK (B.I.R.D.)

In tegenstelling met het Fonds worden in het statuut van de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling⁴⁶ weinig sancties voorzien. Gezien hun beider doelstellingen is dit niet verwonderlijk. Het I.M.F. staat immers in voor de muntstabiliteit en de internationale monetaire samenwerking. De Bank daarentegen is een organisatie die vooral belast is met het aanmoedigen van investeringen door kredietverlening en met het bevorderen van de internationale handel. De reglementerende bevoegdheden zijn hier minimaal.

Artikel VI, sectie 2, laat de schorsing van het lidmaatschap toe wanneer een lid zijn verplichtingen tegenover de Bank niet nakomt. Tijdens deze schorsing zal het lid geen enkel recht, tenzij dit van opzeg van lidmaatschap mogen uitoefenen, hij zal echter alle verplichtingen dienen te vervullen.

Sectie 3, van hetzelfde artikel voorziet in het automatisch verlies van het lidmaatschap van de Bank drie maanden nadat het lid ophield lid te zijn van het I.M.F. De Raad van Gouverneurs kan echter met een gekwalificeerde meerderheid beslissen voor het behoud van het lidmaatschap.

De interpretatie van het statuut van de Bank wordt gesteld door artikel IX. De procedure is quasi identiek met deze van het I.M.F. Er wordt echter geen interpretatiecommissie van de Raad van Gouverneurs in het leven geroepen⁴⁷.

Deze interpretatieprocedures van de Bank en het Fonds zijn zeer uitzonderlijk in het internationaal recht. Het zijn hier de eigen organen die talrijke en verscheidene functies vervullen en exclusief bevoegd zijn om definitieve interpretaties te verlenen. De opstellers van de Bretton Woods verdragen waren van oordeel dat een frequent verwijzen naar een rechtbank die niet ingewijd zou zijn in de financiële vraagstukken, het werk van de organisaties in hoge mate zou vertragen of belemmeren. Deze procedure laat ook een soepele aanpassing toe aan de steeds veranderlijke politieke, economische en monetaire omstandigheden.

⁴⁶ VAN PANHUY, H.F., *e.a.*, *op. cit.*, 1968, pp. 492-510.

⁴⁷ Gelijkaardige formuleringen worden teruggevonden in artikel VIII van de Internationale Financieringsmaatschappij, opgericht op 20 juli 1956 en in artikel X van de Internationale Ontwikkelingsassociatie, opgericht op 24 september 1960. Beide zijn filialen van de Bank.

Vanzelfsprekend mogen de interpretatieve beslissingen geen amendering van het statuut inhouden. De interpretaties mogen immers met gewone meerderheid door de bevoegde organen getroffen worden, terwijl de amendementen met een gekwalificeerde meerderheid of met unanimité dienen beslist te worden⁴⁸.

Zoals in het I.M.F. wordt er ook een arbitrage voorzien wanneer een onenigheid rijst tussen de Bank en een staat die geen lid meer is. Dezelfde procedure wordt voorzien wanneer de werking van de Bank permanent zou geschorst worden (art. IX, c)⁴⁹.

Op 15 november 1948 werd ook tussen de Bank en de Verenigde Naties een overeenkomst gesloten waardoor de adviserende bevoegdheid van het Internationaal Hof van Justitie wordt toegestaan. Het betreft hier volgens artikel 8 alle juridische kwesties die zouden rijzen binnen de activiteiten van de Bank met uitzondering evenwel van de betrekkingen tussen de Bank en de Verenigde Naties of enige andere gespecialiseerde organisatie⁵⁰.

HET INTERNATIONAAL AGENTSCHAP VOOR KERNENERGIE (I.A.E.A.)

Het statuut van het Internationaal Agentschap voor Kernenergie werd van kracht op 29 juli 1957. Deze organisatie staat onder de auspiciën van de Verenigde Naties en is geen echte gespecialiseerde organisatie⁵¹. Niettemin wensen wij deze organisatie hier toch te bespreken daar de banden met de Verenigde Naties toch gelijkaardig zijn aan die van de voormelde organisaties.

Het objektief (art. II) van deze organisatie is het gebruik van kernenergie op te voeren voor de vrede, de gezondheid en het welzijn van de gehele wereld. Daarenboven zal gewaakt worden dat deze kernenergie niet wordt aangewend voor militaire doeleinden (art. II). Het is vooral met het oog op deze laatste doelstelling dat uitgebreide controlemaatregelen voorzien worden in artikel XII.

⁴⁸ GOLD, J., « The Interpretation by the International Monetary Fund of its Articles of Agreement, *I.C.L.Q.*, 1954, pp. 256-267; BROCHES, A., « International Legal Aspects of the Operations of the World Bank », *R.C.A.D.I.*, 1959, III, pp. 312-315; HEXNER, E.P., « Interpretation of Public International Organizations of their Basic Instruments », *A.J.I.L.*, 1959, pp. 342-370; FAWCETT, J., « The Place of Law in an International Organization », *B.Y.*, 1960, pp. 322-329; LAVALLE, R., *La Banque mondiale et ses filiales : Aspects juridiques et fonctionnement*, 1972, pp. 102-111.

⁴⁹ LAVALLE, R., *op.cit.*, 1972, pp. 111-114.

⁵⁰ PEASLEE, A.J., *op. cit.*, D. II, pp. 968-971.

⁵¹ RAINAUD, J.M., *L'Agence Internationale de l'Energie Atomique*, 1970, pp. 23-24; Tekst van het Statuut in VAN PANHUYS, H.F., BRINKHORST, L.J. en MAAS, H.H., *International Organization and Integration*, 1968, pp. 543-567. Voor een uitgebreide monografie zie : SZASZ, P.C., *The Law and Practices of the International Atomic Energy Agency*, 1970.

In paragraaf A van dit laatste artikel wordt o.a. de mogelijkheid geboden om de uitrusting van nucleaire installaties aan een inspectie te onderwerpen. De werkstaten en de rapporten over de vorderingen van de werkzaamheden kunnen geëist worden. Inspecteurs mogen gestuurd worden in overleg met de betrokken staat of staten om na te gaan of er geen militaire bedoelingen zijn en of er wordt voldaan aan de opgelegde veiligheids- en gezondheidsmaatregelen. Ook de eigen werkzaamheden van het agentschap zal door een inspectie-apparaat gecontroleerd worden of hoger vermelde beschermingsmaatregelen en doelstellingen worden nageleefd (art. XII, B).

Elke overtreding wordt door hen gerapporteerd aan de Directeur-generaal, die het rapport dan doorgeeft aan de Raad van Beheer. Alle leden, de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering worden ervan op de hoogte gebracht. Indien een staat verzuimt de hem voorgeschreven maatregelen te nemen, kan de Raad de volgende sancties opleggen : onmiddellijke besnoeiing of opschorting der door de organisatie of door een lid verleende bijstand en teruggave van de beschikbaar gestelde materialen en uitrusting. Daarenboven kan de organisatie volgens artikel XIX elk lid dat zich niet aan de naleving van de voorschriften houdt, tijdelijk van de rechten en voorrechten van het lidmaatschap ontheffen ⁵².

Naast de waarborgen van het Agentschap die opgenomen werden in het statuut, werden deze aangevuld door een systeem dat uitgewerkt werd in twee documenten betreffende de waarborgen en de inspectie ⁵³.

Tenslotte zijn er nog eigen waarborgen opgenomen in de diverse internationale overeenkomsten waarvan het Agentschap al of niet partij is. Deze laatste waarborgen worden echter niet opgedrongen door het statuut en worden vrij door de partijen bepaald ⁵⁴.

⁵² ESCHAUZIER, H.F., « Het Controlestelsel van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (I.A.E.A.) te Wenen, *Internationale Spectator*, 1964, pp. 258-263; NIEBURG, H.L., « The International Atomic Energy Agency : A Critical Appraisal », *Yearbook of World Affairs*, 1965, pp. 47-68; WILLRICH, M., « Safeguarding Atoms for Peace », *A.J.I.L.*, 1966, pp. 38-54; SZASZ, P.C., « The Law of International Atomic Energy Agency Safeguards », *R.B.D.I.*, 1967, pp. 198-201 en pp. 220-223; BOULANGER, W., « Decisions and other Measures taken by the International Atomic Energy Agency », in SCHWEBEL, S.M., *op. cit.*, 1971, pp. 285-288; UNGERER, W., « Kernenergiekontrollen gemäss Nicht-Verbreitungs-Vertrag », *Aussenpolitik*, 1971, pp. 451-461.

⁵³ Bijlage 2 over de veiligheidsmaatregelen : zie *Internationale Spectator*, 1964, pp. 276-289; SZASZ, P.C., *op. cit.*, pp. 201-205; 223-225.

⁵⁴ SZASZ, P.C., *The Law and Practices of the International Atomic Energy Agency*, 1970, pp. 540-550.

Zie o.a. in de bilaterale overeenkomst tussen Zuid-Korea en de Verenigde Staten voor het vreedzaam gebruik van hun kernenergie (240 U.N.T.S. 129) en in de multilaterale conventie van 14 februari 1967 gesloten te Tlatelolco in zake het verbod van nucleaire wapens in Zuid-Amerika (art. 13); tekst in *R.G.D.I.P.*, 1967, pp. 822-839. De samenwerking met de I.A.E.A. wordt ook voorzien in het non-proliferatie-verdrag van 1 juli 1968 (art. III); tekst in *A.J.I.L.*, 1968, pp. 817-822.

De veiligheidsmaatregelen die kunnen genomen worden in het raam van het Agentschap zijn dus noch universeel noch automatisch verplichtend. Het is slechts door de uitdrukkelijke goedkeuring der verdragspartijen dat het Agentschap zijn veiligheidsnormen kan opleggen en zijn gezag kan laten gelden.

Benevens deze uitgebreide veiligheidsmaatregelen met het oog op het vreedzaam gebruik van kernenergie, zijn er nog eigen sancties in verband met het laattijdig betalen der financiële bijdragen (art. XIX A). Een lid, dat twee jaar achterstallige betalingen heeft uit te voeren, verliest het stemrecht, tenzij de Algemene Conferentie er anders over oordeelt.

Een lid dat de bepalingen van het statuut of van elk overeenkomst die daaruit voortvloeit aanhoudend overtreedt, kan geschorst worden in het uitoefenen van zijn voorrechten. Dit gebeurt op aanbeveling van de Raad van Gouverneurs door een tweederde stemming van de aanwezige stemmende leden in de Algemene Conferentie (artikel XIX, B). De Raad van Gouverneurs heeft aldus een discretionnaire bevoegdheid om al of niet aanbevelingen te doen in de zin van een schorsing⁵⁵.

Tenslotte worden de geschillen betreffende de interpretatie en toepassing van het statuut bij voorkeur geregeld door onderhandelingen. Tenzij de partijen een andere oplossing verkiezen, worden deze geschillen gebracht voor het Internationaal Hof van Justitie. In artikel XVII, B wordt tevens gespecificeerd dat de adviserende bevoegdheid van het Hof kan ingeroepen worden voor juridische kwesties door de Algemene Conferentie en door de Raad van Gouverneurs. Zoals wij zagen wordt deze laatste mogelijkheid in de gespecialiseerde organisaties geboden door een speciaal verdrag dat afgesloten wordt met de Verenigde Naties⁵⁶.

BEPALINGEN VAN HET HANDVEST

Vooraleer een algemeen besluit te trekken over de specifieke sancties in de gespecialiseerde organisaties wensen we nog in 't kort te handelen over de technische sancties die voorkomen in het Handvest der Verenigde Naties⁵⁷.

Volgens artikel 5 kan een lid waartegen een preventieve of dwangactie is ondernomen, door de Algemene Vergadering op aanbeveling van de Veiligheids-

⁵⁵ RAINAUD, J.M., *op. cit.*, pp. 58-59; RAINAUD, J.M., « I.T.A.E.A. », *Jurisclassieur 1*, fasc. 113, (1971), p. 16.

⁵⁶ SZASZ, P.C., *op. cit.*, R.B.D.I., 1967, pp. 226-227.

⁵⁷ CASTANEDA, J., *Legal Effects of United Nations Resolutions*, 1969, p. 136. De maatregelen, die de Veiligheidsraad kan nemen voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid en die vervat zijn in de hoofdstukken VI, VII, VIII en XII zullen hier niet behandeld worden omwille van het bij uitstek politiek karakter door het vetorecht.

raad geschorst worden in de uitoefening van zijn rechten en voorrechten. Op dezelfde wijze kan een lid uit de Organisatie der Verenigde Naties worden gestoten wanneer hij de beginselen van het Handvest voortdurend schendt (art. 6). Deze maatregelen voorzien in de artikels 5 en 6 zullen genomen worden met een tweederde meerderheid der aanwezige en stemmende leden (art. 18).

Een lid dat achterstallig is in de betaling van zijn financiële bijdragen zal geen stem hebben in de Algemene Vergadering. Dit achterstallig bedrag moet gelijk of meer zijn dan de bijdragen die voor de twee voorafgaandelijke jaren verschuldigd waren. De Algemene Vergadering kan echter besluiten deze sanctie niet op te leggen indien de nalatigheid in de betaling te wijten zou zijn aan omstandigheden buiten de macht van het lid (art. 19)⁵⁸.

Volgens artikel 94 kan de Veiligheidsraad na beroep door de andere partij aanbevelingen doen of maatregelen treffen om een arrest geveld door het Internationaal Hof van Justitie te doen naleven door de in gebreke blijvende partij.

Tenslotte is er nog artikel 102 waardoor een lid geen beroep kan doen op enig orgaan der Verenigde Naties voor een verdrag dat niet werd geregistreerd bij het Secretariaat.

BESLUIT

Het overzicht der controlemaatregelen en der sancties voorkomend in de statuten der gespecialiseerde organisaties laat ons toe een systematiek op te bouwen van een achttal mogelijkheden waardoor zij de effectiviteit kunnen verzekeren van de aangegane verbintenissen.

Een eerste drukkingsmiddel ligt in de publiciteit die als een morele en psychologische dwang in diverse omstandigheden kan aangewend worden.

— Het voorleggen van de conventies en de aanbevelingen binnen een bepaalde periode aan de bevoegde legislatieve autoriteiten wordt geëist in de U.N.E.S.C.O., de W.H.O. en de I.L.O. Alleen bij deze laatste is een klacht mogelijk bij de Raad van Beheer die het dan kan doorspelen naar de Arbeidsconferentie. De publieke besprekingen aldaar zullen een morele veroordeling zijn van deze verdragsschending.

⁵⁸ ROSENSTOCK, R., « Article 19 : The Carribean Contribution — a Note », *A.I.L.L.*, 1970, pp. 919-924. Het betreft hier achterstallige bijdragen door Haïti en de Dominikaanse Republiek. Hieruit blijkt dat de Algemene Vergadering alleen de niet-toepassing van de sanctie dient te stemmen. Het aanwenden van de sanctie zou automatisch gebeuren.

— In de I.L.O., de U.N.E.S.C.O., de W.H.O., de F.A.O., de W.M.O. en de I.C.A.O. worden periodieke rapporten geëist over de effectiviteit der geratificeerde verdragen. Alleen in de I.L.O. en in de I.C.A.O. wordt een mogelijke sanctie voorzien. Bij het vaststellen van een te groot hiaat tussen de arbeidsverdragen en de wetgeving van een bepaald land worden de opmerkingen van een expertencomité gepubliceerd.

In de I.C.A.O. zullen de afwijkingen van de luchtvaartstandaarden en -procedures meegedeeld worden aan de Raad die het dan zal notificeren aan de andere verdragstaten. Deze laatste en eventueel de Conferentie zullen op de hoogte gebracht worden door de Raad van elke verdragsovertreding. De Raad zal tevens elke niet-uitvoering van zijn aanbevelingen of beslissingen aan de verdragstaten meedelen. Met het oog op de luchtvaartveiligheid wordt hier een ruime publiciteitssanctie voorzien.

— De publiciteit wordt ook nog als morele sanctie aangewend in het kader van de bezwaarprocedure die de werkgevers- of werknemersorganisaties kunnen instellen bij gebrekkige uitvoering van een arbeidsverdrag. De Raad van Beheer van de I.L.O. beslist soeverein hierover.

Het I.M.F. kan ook de mededelingen bekendmaken aangaande de monetaire en economische toestand van een lidstaat die leidt tot een onevenwicht in de betalingsbalans.

— Om de openbaarheid van aangegane verbintenissen te verzekeren wordt de registratie der verdragen geëist in de I.C.A.O.⁵⁹ en in de U.N.O. Alleen in artikel 102 van het Handvest wordt een sanctie voorzien.

Een tweede drukkingsmiddel ligt in de mogelijkheid om economische en financiële dwangmaatregelen aan te wenden.

— In de I.L.O. bestaat die mogelijkheid in het raam der klachtenprocedure bij niet-uitvoering der aanbevelingen van de onderzoekscommissie of van de beslissing van het Internationaal Hof.

— In de I.C.A.O. moeten de staten het overvliegen van hun grondgebied verbieden aan een staat die een arrest van het Hof of van het scheidsgerecht *ad hoc* niet nakomt.

— In de I.A.E.A. kunnen lid-staten, die zich niet houden aan de veiligheidsmaatregelen of militaire bedoelingen hebben, gesanctioneerd worden door besnoeiing of opschorting van de bijstand verleend door de organisatie of door een ander lid. De teruggave van beschikbaar gestelde materialen en uitrusting kan geëist worden.

— In het kader van het I.M.F. vertonen de sancties uiteraard een financieel karakter. Er kan o.a. verbod of beperking opgelegd worden op het gebruik der inkomsten van het Fonds of van de bijzondere trekkingsrechten. De

⁵⁹ ERLER, H., *op. cit.*, pp. 170-173.

commissielonen kunnen verhoogd worden. Bij muntschaarste kunnen de leden vrije wisseloperaties beperken en de onregelmatige wisselcontracten zijn niet afdwingbaar op het grondgebied van de leden.

Een derde en meer specifieke maatregel ligt in de mogelijkheid inspecteurs te zenden.

— Het is mogelijk een inspectie-apparaat op te bouwen om na te gaan of de veiligheids- en gezondheidsmaatregelen worden nageleefd in de I.A.E.A. Daarenboven wordt deze vooral voorzien opdat de kernenergetische materialen slechts voor vreedzame doeleinden zouden worden aangewend. Ook hier dienen de betrokken staten hun toestemming te geven.

De statutaire sancties van schorsing van het stemrecht vindt men terug in diverse organisaties.

— Die mogelijkheid is in uitzonderlijke omstandigheden voorzien in de W.H.O. In de I.C.A.O. is dit ook een sanctie voor het niet-naleven van een arrest van het scheidsgerecht of van het Internationaal Hof. In de B.I.R.D. kan het stemrecht geschorst worden voor het niet-nakomen van verplichtingen, terwijl in de I.A.E.A. alleen sprake is van schorsing van privileges bij het halsstarrig schenden van het statuut of van een overeenkomst. Onder deze schorsing van privileges kan men o.a. de schorsing van het stemrecht verstaan. In het Handvest kan deze laatste sanctie ook toegepast worden voor een lid waartegen een preventieve of dwangsanctie is ondernomen.

— Uiteindelijk komt de schorsing van het stemrecht het meest voor in het geval van achterstallige betalingen der financiële bijdragen. De organisaties blijven evenwel steeds vrij deze sanctie al of niet toe te passen. Specifiek voor deze verdragsovertreding wordt deze sanctie niet voorzien in de statuten van de U.P.U. en de I.T.U., het I.M.F. en de B.I.R.D.

Een vijfde en strengere maatregel ligt in het verlies van het lidmaatschap. In de I.C.A.O. en de I.M.C.O. is dit mogelijk wanneer een belangrijk amendement niet binnen een bepaalde periode werd geratificeerd. In de I.C.A.O. en in de U.N.E.S.C.O. komt dit voor bij verlies van het lidmaatschap der Verenigde Naties. In deze laatste organisatie geldt dit als sanctie bij het voortdurend overtreden van de beginselen van het Handvest. In het I.M.F. wordt een lid gedwongen zich terug te trekken bij het aanhoudend wijzigen van de pariteit van zijn munt en bij het blijvend niet nakomen van zijn verplichtingen. Bij eventueel verlies van het lidmaatschap van het I.M.F. volgt automatisch dit van de Bank, tenzij drievierde van de stemgerechtigden het niet wensen.

Alleen in de I.L.O. kan nog een zesde en bijzondere procedure worden aangewend waardoor een lidstaat, de Raad van Beheer of een lid van de Conferentie een klacht kan neerleggen wegens niet-uitvoering van een geratificeerd verdrag. De aanbevelingen van de onderzoekscommissie of de beslissingen

van het Internationaal Hof dienen nageleefd te worden op straf van economische dwangmaatregelen. Deze klachtenprocedure van de I.L.O. is enig bij de gespecialiseerde organisaties.

Voor de geschillen over interpretatie en/of toepassing van het statuut wordt veelvuldig verwezen naar het Internationaal Hof van Justitie. Soms is dit al of niet verplichtend voor de verdragen die in het raam van de organisatie werden afgesloten. De verwijzing naar het Hof gebeurt impliciet in de I.L.O., de U.N.E.S.C.O., de W.H.O., de F.A.O., de I.C.A.O., de I.A.E.A. Behalve in de I.L.O. wordt er aan de verdragstaten een alternatieve mogelijkheid geboden om hun interpretatie- en toepassingsgeschillen op te lossen. Dit kan zowel een verwijzing zijn naar onderhandelingen in één van de organen of naar een scheids-gerecht *ad hoc* of naar elke regeling waarover ze het eens worden. In dit laatste geval kan men dan ook de impliciete verwijzing naar het Internationaal Hof verstaan. Dit is het geval in de I.T.U., de W.M.O. en de I.M.C.O.⁶⁰ In de U.P.U. is er alleen een arbitrage mogelijk tussen de postadministraties en slechts twee gespecialiseerde organisaties doen geen beroep op een rechterlijke instantie om hun statuten te interpreteren. Zowel in het I.M.F. als in de Bank gebeurt dit door de directeurs met een mogelijk beroep bij de Raad van Gouverneurs.

Tenslotte en ten achtste kunnen de gespecialiseerde organisaties ook nog het advies van het Internationaal Hof van Justitie inwinnen inzake juridische problemen die zich stellen in verband met hun activiteiten. Meestal wordt deze kans hen geboden door een afzonderlijke overeenkomst die ze afsluiten met de Verenigde Naties. Daar de I.A.E.A. geen echte gespecialiseerde organisatie is, wordt de adviesbevoegdheid in het statuut zelf bepaald. In de I.M.C.O. wordt deze mogelijkheid geboden in het statuut en in de overeenkomst met de U.N.O. In de U.P.U. wordt deze adviesbevoegdheid niet voorzien.

Onder alle gespecialiseerde organisaties is het zeker de I.L.O. die uitmunt door haar dicht netwerk van uitvoeringswaarborgen en gesanctioneerde verplichtingen. De I.C.A.O., de I.M.F., de B.I.R.D. en de I.A.F.A. voorzien eveneens in een behoorlijk aantal maatregelen om het nakomen der verdragsverplichtingen af te dwingen en de overtredingen eventueel te bestraffen.

De meest effectieve organisaties zijn deze, die sociale, financiële of veiligheidsnormen moeten behoeden en afdwingen. De overige gespecialiseerde organisaties zijn meer gericht op een harmonische samenwerking der leden. Hier wordt vooral beroep gedaan op de internationale verantwoordelijkheidszin der staten. In de meeste gevallen zal steeds zo lang mogelijk gewacht worden vooraleer sancties op te leggen. Slechts nadat alle andere middelen van good-will werden aangewend zal dwingend worden opgetreden. De meest voorziene sancties zijn dan ook vooral morele en psychologische drukkingsmiddelen.

⁶⁰ RAJU, G.S. en CHANDRASEKHARA RAO, « The Specialized Agencies and their Interpretative Mechanism », *Indian Journal of International Law*, 1960-1961, pp. 613-628.

LA CHINE AUX NATIONS UNIES ET LE DESARMEMENT

par

Mario BETTATI

Maître-Assistant à l'Université de Paris I

« Voici donc que l'injuste et l'absurde ont pris fin, la Chine est là, parmi nous au siège qui lui appartenait... Nos débats sur des problèmes aussi vitaux pour l'avenir de l'humanité que la paix, le désarmement, l'atome, le développement vont prendre la dimension universelle qui convient à leur solution. » Le représentant permanent de la France à l'O.N.U., M. Kosciusko-Morizet, appréciait ainsi, devant la vingt-sixième session de l'Assemblée générale, l'apport majeur que la Chine populaire devait fournir aux travaux de l'organisation mondiale¹.

Les débats qui se sont succédé depuis, sous la coupole sombre de Manhattan, ont confirmé cette vue. Le rétablissement de la République populaire dans ses droits a mis fin à l'absurde. Il y a désormais identité entre les cinq grands du Conseil de sécurité et les cinq puissances nucléaires du monde^{1bis}. Les thèses du nouveau venu sur le désarmement étaient déjà connues. Le cadre de l'organisation internationale et le sujet de ses nouvelles préoccupations ont permis à

¹ A/PV. 1982. Conformément à la pratique des Nations Unies (Undex), les références aux procès-verbaux de l'Assemblée générale sont données ici par leur numéro, qui correspond à celui de la séance, sans la page. En effet, la présente étude est faite à partir des documents mimeographiés dont la pagination ne correspond pas à celle de l'édition définitive. Chaque procès-verbal ne faisant l'objet que de quelques pages, la référence demeure suffisamment accessible. La déclaration citée du représentant permanent de la France se trouve également dans la brochure intitulée : *Allocutions de bienvenue à l'adresse de la délégation de la République populaire de Chine prononcée sur le président de l'Assemblée générale et les représentants de divers pays, le 15 novembre 1971 à la 26^e session de l'Assemblée générale de l'O.N.U.* Editions en langues étrangères, Pékin, 1971, pp. 22-23 et dans *Pékin Information* (P.I.), n° 49, 1971, p. 32.

^{1bis} Depuis la rédaction de la présente étude, l'Inde a procédé à une expérience qu'elle qualifie de pacifique.

Pékin de préciser, de confirmer, parfois d'aménager, rarement d'abandonner ses arguments².

Les motifs profonds qui animent ces thèses sont en revanche plus délicats à peser. Une approche a été tentée par diverses études de relations internationales sur le thème de l'« arms control », à partir des théories de Schelling et Halperin notamment³.

La recherche des sinologues américains dans ce domaine s'efforce d'analyser un certain nombre de facteurs à partir desquels peuvent se définir les lignes de force de la politique chinoise en matière de maîtrise des armements⁴.

En se limitant à dégager, dans un contexte de stratégie globale, les intérêts majeurs de la R.P.C. pour sa revendication d'indépendance en matière nucléaire,

² Sur les positions de la Chine à l'égard de l'organisation avant son entrée *cf.* TOULEMONDE, B., « L'attitude de la République populaire de Chine à l'égard de l'organisation des Nations Unies », *Notes et Etudes documentaires*, n° 3497, du 7 juin 1968. Sur *Les Nations Unies et le désarmement 1945-1970*, *cf.* sous ce titre l'ouvrage publié par l'O.N.U., n° de vente F.70. IX.1, New York, 1970, 503 p.; HAMON, L., *Le désarmement*, publication de l'Institut d'Etudes juridiques de Nice, 1957, vol. IV; VIRALLY, M., *L'organisation mondiale*, collection U, Armand Colin, Paris, 1972, pp. 436 et ss.; VENEZIA, J.C., *Stratégie nucléaire et relations internationales*, coll. U, Armand Colin, Paris, 1971; COLARD, D., *Le désarmement*, coll. U2, Armand Colin, Paris, 1972, 126 p.; THIERRY, H., *Les armes atomiques et la politique internationale*, Paris, Dunod, 1970, 126 p.; FURET, M.-F., « Les objectifs politiques du programme nucléaire chinois », *Revue de Défense nationale*, Paris, décembre 1970 et *Problèmes politiques et sociaux*, série Extrême-Orient, dirigée par JOYAU, F., n° 63 du 12 mars 1971, pp. 25 et ss.

³ Au début des années 1960, la science politique américaine a accordé une certaine audience à cette discipline. L'évolution des discussions théoriques a été présentée en français par HASSNER, P., dans la *Revue française de Science politique*, *cf.* : « Entre la stratégie et le désarmement : l'arms control », déc. 1963, pp. 1019-1049; « Violence, rationalité, incertitude : tendances apocalyptiques et iréniques dans l'étude des conflits internationaux », déc. 1964, pp. 1155-1179; « L'après-guerre froide : retour à l'anormal ? », fév. 1968, pp. 117-144; « De l'arms control aux S.A.L.T. », déc. 1969, pp. 1266-1271; « On ne badine pas avec la force », déc. 1971, pp. 1207-1233; « S.A.L.T., ou le triomphe de l'arms control », août 1973, pp. 779-789.

Lors du colloque sur les relations internationales de l'Association française de Science politique, le 17 novembre 1973, l'auteur de ces analyses rappelait que l'« arms control » a été accusé d'être prisonnier du modèle d'acteurs étatiques, rationnels et symétriques, mais avait aussi l'avantage d'aboutir à une problématique et à des outils conceptuels relativement précis (pp. 4 et 5 de sa note ronéotypée : « Quelques tendances récentes des discussions théoriques sur les relations internationales »). M. F. JOYAU, a toutefois mis en doute l'applicabilité automatique des modèles occidentaux comme ceux de l'« arms control » ou de la « peace research » à l'étude de la politique extérieure chinoise, et recommandé la plus grande prudence dans l'utilisation de ces concepts.

⁴ Une importante bibliographie des études sur la Chine et l'« arms control » a été présentée dans : *Arms control and Disarmament quarterly bibliography with abstracts and annotations*, Library of Congress, Washington, vol. 5, n° 4, 1969, pp. 319-340.

on trouvera les motivations essentielles qui président à cette attitude que certains ont qualifiée de négativiste⁵.

Le refus exprimé par Pékin à l'égard de toutes les formes de désarmement actuelles, indépendamment de l'imperfection des mécanismes internationaux élaborés par les Etats-Unis et l'U.R.S.S., repose sur la nécessité de poursuivre les efforts en vue de se doter d'un potentiel crédible. Le projet chinois est résumé en ces termes par M.H. Halperin et D.H. Perkins :

« A major assumption in this study is that it is extremely unlikely that the Chinese Communist regime will sign any formal arms control agreements within the next five years. This conclusion is based mainly on the belief that the Chinese are interested in building up their military capability and are therefore unlikely to be interested in agreements that stabilize the military balance⁶. »

L'accumulation d'un tel potentiel présente pour la Chine des avantages qui peuvent être de trois ordres.

En premier lieu, la possession des armes de destruction massive constitue une manière de titre pour la revendication, informulée mais sans doute rationnellement conçue, d'un rang de grande puissance⁷. Certes la Chine refuse la qualification de « superpuissance », mais en même temps, elle n'abandonne pas les prérogatives qui s'attachent au statut des cinq grands au sein de l'O.N.U. (le veto a été utilisé par Pékin, par exemple le 5 décembre 1971, lors de la discussion au Conseil de sécurité sur le conflit indo-pakistanaï). Elle n'en reste pas moins attachée, visant au *leadership*, à son rôle de porte-parole du Tiers Monde. La possession de l'armement atomique lui permet d'être traitée « en

⁵ Ouvrages particulièrement utilisés et titres cités ici : GRIFFITH, S.B., HUMPHREYS, L.A.E.A., *Communist China and Arms Control; a Contingency Study, 1967-1976*, Hoover Institutions Publications, Stanford University, 1968, X, -181 p.; CLEMENS, W.C., *The Arms Race and Sino-Soviet Relations*, Stanford University, 1968, 335 p.; POWELL, R.L., *China's Bomb : Exploitation and Reactions*, New York, Council on Foreign Relations, 1965, 625 p.; HALPERIN, M.H., *China and the Bomb*, Frederick A. Praeger, Inc., 1965, publié en français sous le titre *La Chine et la bombe*, Calmann-Lévy, 1966; HALPERIN, M.H., *Sino-Soviet Relations and Arms Control*, Massachusetts Institute of Technology Press, 1967, 342 p.; HALPERIN, M.H. et PERKINS, D.H., *Communist China and Arms Control*, Harvard University Press, 1965, 191 p.; HUCK, A., *The Security of China, Chinese Approaches to Problems of War and Strategy*, Chatto and Windus, London, 1971, 93 p.

⁶ *Op. cit.*, p. 155.

⁷ Cf. GELBER, G.H., « Nuclear Weapons in Chinese Strategy », *Problems of Communism* nov.-déc. 1971, vol. XX, p. 40; GRIFFITH, S.B., HUMPHREYS, L.A.E.A., *op. cit.*, pp. 1 à 36, 71 à 92, 149 à 155; et YAHUDA, M.B., « Le Choix nucléaire », *Bulletin of the Atomic Scientists*, Chicago, fév. 1969, traduit dans *Problèmes politiques et sociaux*, série Extrême-Orient, dirigée par JOYAU, F., n° 63, 12 mars 1971, p. 20.

égal » par les puissances nucléaires, elle n'est d'ailleurs pas étrangère à l'admission du gouvernement de Pékin à l'O.N.U.⁸.

En second lieu, elle doit viser à dissuader l'U.R.S.S. et les Etats-Unis de tenter une attaque contre la Chine, que ce soit par des moyens nucléaires ou conventionnels. La menace de la première puissance est, on le verra, redoutée plus sérieusement que celle de la seconde⁹. La dissuasion ne serait certainement pas absolue mais elle confronterait l'agresseur éventuel avec un choix qui ne serait pas dépourvu de tous risques.

En troisième lieu, la Chine peut renforcer sa résistance au chantage nucléaire dans le Sud-Est asiatique et à la limite dans toute l'Asie, pour tout conflit local qui pourrait surgir. G. Gelber estime par exemple que :

« China's possession of medium range weapons capable of hitting U.S. bases in Asia would no doubt tend to discourage Washington from escalating any conflict in Southeast Asia, or a new clash in Korea, to nuclear level¹⁰. »

La politique chinoise est donc hostile à toute forme de désarmement qui priverait Pékin de ces avantages sans assurances concrètes du respect de son indépendance de la part de Moscou et Washington et sans que ces derniers renoncent à la possession et à l'emploi des armes de destruction massive.

Quelques jours après son arrivée à l'O.N.U., le chef de la délégation chinoise, Kiao Kouan-Houa, rappelait les positions antérieures de son gouvernement. Le 31 juillet 1963, celui-ci avait publié une déclaration dans laquelle il préconisait d'interdire et de détruire complètement les armes nucléaires¹¹, et proposait de convoquer une conférence des chefs de gouvernement de tous les pays du monde à cette fin. Selon cette déclaration tous les pays du monde, nucléaires ou

⁸ La multipolarisation fondée sur le potentiel nucléaire stratégique constitue une préoccupation majeure de l'U.R.S.S. et des Etats-Unis, comme l'observe HASSNER, P. : « Les S.A.L.T. représentent une réaffirmation triomphante de la bipolarité. Mais elles sont fondées en grande partie précisément sur le fait que cette bipolarité est menacée; l'idée d'une alliance contre le danger chinois ou du moins de la nécessité de contractualiser leur relation avec les Etats-Unis pour éviter une alliance de ceux-ci avec la Chine a certainement joué un grand rôle chez les Soviétiques » (*op. cit.*, *Revue française de Science politique*, n° 4, 1973, p. 788).

⁹ Cf. les six hypothèses émises par BRZEZINSKI, Z.K., *The Soviet Bloc Unity and Conflict*, 4^e édition, 1971, Harvard University Paperback, pp. 430 et ss. Pour l'auteur, il est invraisemblable, en raison même de la supériorité soviétique, que la Chine prolonge ses escarmouches aux frontières.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 51.

¹¹ Cf. le recueil de documents intitulé : *Peuples du monde entier unissons-nous pour l'interdiction et la destruction complètes, totales, intégrales et résolues des armes nucléaires*, éditions en langues étrangères, 230 p., Pékin, 1963.

non nucléaires devaient proclamer solennellement qu'ils interdiraient et détruiraient les armes nucléaires complètement, intégralement, totalement et résolument¹². En pratique, ils devraient s'abstenir d'employer de telles armes, de les exporter, de les importer, de les fabriquer, de les expérimenter et de les stocker. Ils devraient détruire tous les stocks existants ainsi que les vecteurs disséminés dans le monde. Ils devraient enfin dissoudre tous les établissements de recherches, d'expérimentation et de fabrication.

A l'époque le traité de Moscou sur l'arrêt partiel des essais nucléaires avait suscité une vive polémique entre la Chine et l'U.R.S.S.; c'est sur ce document diplomatique que se concentraient les critiques de l'œuvre de coexistence pacifique entreprise aux Nations Unies sur des initiatives soviétiques ou américaines¹³.

Les accords multilatéraux qui suivirent, et en particulier celui sur la non-prolifération des armes nucléaires ont fait l'objet d'un débat aussi important¹⁴. Leur principal vice réside, selon Pékin, dans leur objectif profond qui est moins de prévenir la course aux armements que de consolider le monopole des « superpuissances ». Si bien que le jugement d'ensemble que porte le gouvernement chinois à l'égard de l'action de l'O.N.U. est fondamentalement négatif. Kiao Kouan-houa l'exprimait en ces termes, le 24 novembre 1971 : « Des conférences innombrables ont eu lieu, de même que des déclarations et des accords en nombre incalculable ont été rendus publics. L'O.N.U. a adopté de nombreuses résolutions à ce sujet. Animés de bonne volonté et du désir de faire avancer le désarmement, beaucoup de pays membres ont approuvé ces résolutions, mais les faits impitoyables montrent qu'elles ne sont que du papier sans valeur et que les deux superpuissances s'en servent pour induire en erreur l'opinion mondiale¹⁵. »

Les Chinois revendiquent la qualité de seuls témoins d'un désarmement authentique en faveur duquel ils optent officiellement sous réserve d'en définir d'autres modalités que celles établies par Washington et Moscou. Dès lors Kiao Kouan-houa pose trois limites à l'action de l'O.N.U. : « Nous estimons qu'on ne peut affirmer en termes généraux que le désarmement est d'une

¹² P.I. du 6 décembre 1971, p. 27 et recueil cité, p. 6. On observera une légère différence de traduction entre le texte publié en 1963 et sa citation par KIAO KOUAN-HOUA en 1971, mais le sens général demeure. Cf. également A/PV. 1995 et A/PV. 1996.

¹³ Cf. BETTATI, M., *Le conflit sino-soviétique*, Armand Colin, Paris, 1971, t. 1, pp. 269-275. Sur le traité de Moscou cf. FURET, M.F., *Le désarmement nucléaire*, Pédone, Paris, 1973, pp. 86-111 et la bibliographie, pp. 292-293.

¹⁴ *Ibid.* et FURET, M.F., *op. cit.*, pp. 112-146; HAMON, L., *La stratégie contre la guerre*, Grasset, Paris, 1966; FISCHER, G., *La non-prolifération des armes nucléaires*, L.G.D.J., Paris, 1969, 244 p. et ses articles à l'A.F.D.I. de 1963, pp. 1-34 et 1968, pp. 47-98.

¹⁵ A/PV. 1995 et P.I. du 6 décembre 1971, p. 27. Les thèmes de l'opposition sino-soviétique en matière de désarmement ont été résumés par MEILLASSOUX, M., dans *La Nouvelle Chine*, n° 10, déc. 1972, pp. 18 à 20.

importance primordiale, ni rejeter la responsabilité de la course aux armements sur tous les pays, ni demander sans discrimination à tous les pays de procéder au désarmement¹⁵.

Les étapes accomplies en la matière ne sont d'ailleurs pas pour Pékin des éléments majeurs de la détente. Si des progrès ont été accomplis vers la coexistence pacifique, de nombreuses lacunes demeurent dont « l'impérialisme » et les « superpuissances » sont la principale source. Les armes nucléaires n'ont pas modifié l'analyse marxiste de la guerre, issue de celle de Clausewitz¹⁶. Dans sa déclaration du 3 octobre 1972, Kio Kouan-houa rappelait que la guerre est la continuation de la politique et que si après la Seconde Guerre mondiale, il n'y a pas eu de nouvelle guerre mondiale les diverses guerres locales n'ont jamais cessé, « parce que l'impérialisme compte sur la force des armes pour se livrer à l'agression et à l'expansion. Là où il y a oppression, il y a résistance; là où il y a agression, il y a lutte contre l'agression. Ce qui est inévitable tant que l'impérialisme subsiste¹⁷. »

En dépit de cette continuité de vue ainsi affirmée, on a pu observer une évolution dans les thèses de Pékin depuis le IX^e congrès du P.C.C. En effet à cette époque, Lin Piao faisait référence à une déclaration de Mao Tse-toung pour qui en matière de guerre mondiale, « il n'y a au fond que deux possibilités : ou c'est la guerre qui provoque la révolution, ou c'est la révolution qui conjure la guerre »¹⁸. Dans la période qui suivit immédiatement le congrès, les dirigeants chinois mettaient l'accent sur la première partie de cette formule, soulignant l'inévitabilité de la guerre. Puis, face aux réactions négatives de l'opinion mondiale ils décidaient, en septembre 1969, d'inviter les peuples du monde « à s'unir et à lutter contre une guerre d'agression, qu'elle soit imposée par tel ou tel impérialisme ou social-impérialisme ». Dans sa déclaration du 20 mai 1970, Mao Tse-toung apportait à sa thèse un nouvel amendement, en soulignant que « quoique la menace d'une nouvelle guerre mondiale existe toujours, la principale tendance dans le monde est actuellement celle qui mène à la révolution »¹⁹.

L'U.R.S.S. demeure pourtant convaincue que la politique de Pékin postule l'absence de coexistence pacifique. Mieux, elle chercherait à conserver ou à créer des tensions. Guidés par un dessein d'hégémonie, les dirigeants chinois ne

¹⁶ Cf. FRIEDL, C., *Les fondements théoriques de la guerre et de la paix en U.R.S.S. suivi du cahier de Lénine sur Clausewitz*, éd. Médicis, Paris, 1945, 203 p.

¹⁷ A/PV. 2051 et P.I. du 16.10.1972, p. 8.

¹⁸ IX^e Congrès du Parti communiste chinois, *Recueil de documents*, éd. en langues étrangères, Pékin, 1969, p. 88.

¹⁹ Cf. APALINE, G., « L'essence antisocialiste de la politique étrangère de Pékin », *La Vie internationale*, déc. 1971, p. 29.

pouvaient atteindre leurs objectifs que dans un climat d'instabilité et d'insécurité. Ils estiment d'ailleurs « que la situation actuelle dans le monde se caractérise par les grands bouleversements, les stratifications et les regroupements, ainsi que par une effervescence particulièrement intense »²⁰.

Dans ce dialogue de sourds où chacun se dit « colombe » et traite l'autre de « faucon », la réplique de Pékin est simple : « La Chine n'a pas de forces armées stationnées en territoire étranger et n'a établi aucune base militaire à l'étranger; jamais la Chine n'a envahi d'autres pays, ni menacé d'autres pays de la force... La Chine a maintes fois déclaré ouvertement qu'à aucun moment et en aucune circonstance, elle ne serait la première à utiliser les armes nucléaires. »²¹

En d'autres termes, la Chine refuse toute forme de désarmement qui figerait le monopole actuel des Etats-Unis et de l'U.R.S.S., ce qui la conduit à refuser les divers accords multilatéraux en vue de la maîtrise des armements nucléaires et les accords instituant une dénucléarisation sectorielle ou un désarmement limité pour lesquels ces pays ont joué un rôle majeur. Elle rejette le projet de conférence sur le désarmement présenté aux 26^e et 27^e sessions de l'Assemblée générale. Elle s'oppose au projet d'engagement sur le non-recours à la force et la prohibition de l'emploi des armes nucléaires examiné en 1972.

I. LES ACCORDS DE DESARMEMENT ET LE MONOPOLE DES SUPERPUISSANCES

Les prises de position de Pékin aux Nations Unies concernent l'ensemble des accords de désarmement, que ceux-ci aient été conclus antérieurement ou postérieurement à l'entrée de la Chine dans l'organisation. Depuis les années 1960 disait Kiao Kouan-houa, les Etats-Unis et l'U.R.S.S. ont conclu le traité sur l'arrêt partiel des essais nucléaires, le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et d'autres, qu'on a pu qualifier en termes élogieux de désarmement nucléaire par accumulation. Mais au fond, sous le couvert du désarmement ces Etats entreprennent son expansion, « ils consolident leur monopole et pratiquent le chantage nucléaire envers les pays du Tiers Monde comme envers les autres pays moyens et petits. Ils ont pour idée maîtresse de s'assurer la possession exclusive des armes nucléaires et d'interdire aux autres de s'en doter »²².

²⁰ RYBAKOV, V., « Les dessous de la stratégie de paix de " Pékin " », *La Vie internationale*, Moscou, nov. 1972, p. 21. Cf. HALPERIN, M.H., *Sino-Soviet Relations and Arms Control*, cité.

²¹ Commentaire du correspondant de l'agence Hsinhua aux Nations Unies, du 27 nov., p. 11.

²² *A/P.V.* 1995 et doc. cit.

A. LA MAÎTRISE DES ARMEMENTS NUCLEAIRES

L'accord de 1963 interdisant les essais nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau et celui de 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires ne doivent pas, selon Pékin, être signés par les pays menacés ou les pays en révolution²³. En effet, le renforcement de leur potentiel de défense constitue un impératif prioritaire face à la revendication d'exclusivité des « superpuissances » et leur refus de détruire les stocks accumulés.

a) « *La Chine doit renforcer son potentiel de défense.* »

Si la Chine développe son armement nucléaire, dit son représentant à l'O.N.U., c'est qu'elle est obligée de le faire sous la menace nucléaire des deux superpuissances. « Nous développons l'armement nucléaire à des fins uniquement défensives, pour briser le monopole nucléaire des superpuissances et éliminer finalement les armes nucléaires. Les armes nucléaires de la Chine en sont encore au stade expérimental et ses essais se font seulement sur son territoire national et dans les limites nécessaires²⁴. » Le 27 juin elle procédait avec succès à l'essai d'une bombe à hydrogène, précédant ainsi de quelques jours la campagne d'essais de la France dans le Pacifique.

C'est d'ailleurs de l'Union soviétique que la République populaire de Chine semble le plus redouter une agression. Elle a demandé à diverses reprises le démantèlement des bases installées par Moscou en Mongolie²⁵. Ces demandes sont demeurées vaines, les Soviétiques répondent régulièrement qu'ils ne nourrissent aucun dessein belliqueux à l'égard des frontières orientales. Pour N. Kaptchenko la thèse de la « menace venant du Nord » a été inventée de toutes pièces. « Elle est activement diffusée par la propagande chinoise en vue d'intimider la population du pays et de faciliter par cela même l'application de la ligne politique maoïste²⁶. » Dans son rapport sur le cinquantenaire de l'U.R.S.S., L. Brejnev affirmait qu'il lui était difficile de comprendre pourquoi la Chine a laissé sans réponse les propositions soviétiques réitérées depuis 1969 d'assumer des engagements clairs, fermes et permanents excluant l'attaque d'un pays contre l'autre²⁷. Selon Moscou l'armement et les fusées nucléaires de la

²³ Pour une analyse complète du texte sur la non-prolifération cf. FURET, M.F., *op. cit.*, pp. 112 à 146, et la bibliographie, p. 293.

²⁴ A/PV. 1995 et doc. cit.

²⁵ A/PV. 2083 et P.I. du 13 nov. 1972, p. 6.

²⁶ KAPTCHENKO, N., « La plateforme de politique étrangère du maoïsme », *La Vie internationale*, févr. 1972, p. 47.

²⁷ Cf. RYBAKOV, V., « La R.P.C. à l'O.N.U. : une politique sans lendemain », *La Vie internationale*, mars 1973, p. 53.

Chine font partie d'une ligne géopolitique. « Pour mieux asseoir leurs prétentions à l'hégémonie, les dirigeants chinois travaillent à la mise sur pied d'un puissant potentiel militaire dans le pays, cherchant à s'assurer la liberté d'action en matière de perfectionnement de leurs armes fuséo-nucléaires, s'efforcent de dresser l'une contre l'autre les forces mondiales qui, selon eux, s'opposent à la réalisation des desseins globaux de Pékin ²⁸. »

b) « *Le monopole des superpuissances menace la paix.* »

Le gouvernement de Pékin affirme que les mesures envisagées jusqu'à ce jour aux Nations Unies ont toujours eu pour effet de renforcer la situation des Etats-Unis et de l'U.R.S.S., au détriment des autres pays. Les tentatives d'interdire les essais nucléaires telles qu'elles ont été formulées sont à cet égard particulièrement dangereuses. Le représentant chinois Tchen Tchou déclarait le 9 décembre 1971, devant la Première Commission de l'Assemblée générale de l'O.N.U., que l'interdiction des essais atomiques, « si elle n'est pas liée à l'interdiction et à la destruction des armes nucléaires, ne pourra que consolider le monopole des deux superpuissances, mener à un accroissement de leur menace et de leur chantage nucléaires et augmenter le danger d'une guerre nucléaire » ²⁹.

Kiao Kouan-houa a fait observer qu'un quart de siècle après la fin de la Seconde Guerre mondiale ces deux pays ont encore plus d'un million d'hommes des forces navales, aériennes et terrestres stationnées à l'étranger. Ils occupent des milliers de bases militaires. Ils refusent l'interdiction et la destruction des armes nucléaires et se disputent la supériorité dans ce domaine. Les menaces pour la paix et la sécurité proviennent précisément de cette situation. Dès lors, il est parfaitement juste que les peuples du monde épris de paix demandent à l'U.R.S.S. et aux Etats-Unis de retirer la totalité de leurs troupes et de démanteler toutes les bases implantées en territoire étranger. Ils doivent prendre des dispositions efficaces pour prévenir la guerre nucléaire. C'est le devoir de l'Assemblée générale « de prendre des mesures effectives et non pour la forme, sérieuses et non superficielles afin de donner satisfaction à cette aspiration légitime et de conjurer le danger d'une nouvelle guerre mondiale, notamment d'une guerre nucléaire » ³⁰.

Un tel danger ne sera pas mieux conjuré par les récents traités américano-soviétiques sur la limitation des armements stratégiques. Bien que de nature

²⁸ РЫБАКОВ, В., « Les dessous de la " stratégie de Paix " de Pékin », *La Vie internationale*, nov. 1972, p. 20 et ВОСТРОКОВ, Д., « La politique étrangère de la Chine après le IX^e Congrès du P.C.C. », *La Vie internationale*, janv. 1972, pp. 25 et 27.

²⁹ P.I. du 20 déc. 1971, p. 24.

³⁰ A/PV. 1995 et doc. cit., p. 27.

bilatérale ces accords de Moscou du 26 mai 1972³¹ ont été commentés par la délégation chinoise à l'O.N.U. Elle observe d'une part que ces accords n'imposent qu'une restriction quantitative à certains armements des deux Etats. Ils ne les soumettent à aucune limite qualitative. D'autre part, ils ne les ont pas empêchés de poursuivre la fabrication d'armes atomiques nouvelles³².

Ici encore c'est l'U.R.S.S. plus que les Etats-Unis qui est mise en cause³³. Au cours des dix dernières années, le nombre de ses armes nucléaires stratégiques a sextuplé. Ses dépenses militaires et celles des Etats-Unis n'ont cessé de s'accroître, si bien qu'elles représentent plus de la moitié des dépenses militaires totales du monde. « Il est clair pour tous que derrière l'écran de fumée du désarmement fictif, le social-impérialisme révisionniste soviétique s'est développé pour devenir un des pays qui possèdent les plus importantes machines militaires du monde, une force d'agression dangereuse. Cette réalité mérite la vigilance de tous³⁴. »

La mise en garde s'adresse aussi à l'Europe occidentale et rejoint en particulier celle de l'académicien Andreï Sakharov dans sa conférence de presse du 21 août 1973³⁵. Or, le gouvernement de Moscou a répondu indirectement à Sakharov et directement à la Chine en montrant que l'argumentation des « superpuissances » poursuit un double dessein : celui de gagner du temps afin de permettre à la R.P.C. de devenir la troisième « superpuissance », et celui de développer la méfiance des peuples pacifiques à l'égard de Moscou et de Washington³⁶.

En premier lieu, la Chine veut gagner du temps. Les Soviétiques estiment que la principale conception stratégique de Pékin consiste à transformer la Chine, grâce à diverses sortes de combinaisons en un pôle d'attraction capable d'exercer sur l'évolution de la situation internationale une influence considérable. Or, tant que les positions de la Chine sont encore faibles, il faut bloquer la situation

³¹ Cf. FISCHER, G., « Les accords de la limitation des armes stratégiques », *A.F.D.I.*, 1972, pp. 1-84.

³² *A/PV.* 2051.

³³ Cette tendance ne cesse d'ailleurs de s'accroître, cf. l'éditorial de I. ALEXANDROV dans la *Pravda* du 26 août 1973 et le compte rendu qu'en a fait A. JACOB dans *Le Monde* du 28.

³⁴ *A/PV.* 2083 et *P.I.* du 20 nv. 1972, p. 7.

³⁵ Cf. *Le Monde* du 23 et du 28 août, *l'Humanité* du 28 août 1973. SAKHAROV y déclarait : « Les pays de l'Ouest risquent d'avoir à faire face à une U.R.S.S. armée jusqu'aux dents, qui représente un danger pour ses voisins s'ils acceptent la coexistence pacifique aux conditions fixées par le Kremlin ». Dans le même temps, M. Chou En-laï, recevant une délégation néerlandaise à Pékin, invitait les Européens à renforcer leur défense. Cf. *Le Monde* du 23 août 1973. Le chef de l'Etat français a, dans sa conférence de presse du 27 sept. 1973, développé une thèse voisine. Cf. *Le Monde* du 29 sept. 1973.

³⁶ Cf. l'éditorial de YOURTCHENKO, B., dans *Les nouvelles de Moscou*, n° 36 de sept. 1973.

internationale actuelle et s'opposer à la solution positive des problèmes mondiaux venus à maturité. « Les dirigeants de Pékin estiment que par la suite, à mesure que se seront consolidées les positions de la Chine, ils auront de plus grandes possibilités pour aiguiller la solution de ces problèmes dans une voie plus avantageuse pour eux ³⁷. » Dans ce dessein, la conception des « superpuissances » empruntée aux idéologues de l'impérialisme sert en premier lieu à intensifier la lutte antisoviétique et en second lieu à justifier théoriquement la stratégie visant à créer sous l'égide de la Chine un bloc de pays unis par leur attitude hostile à l'égard de l'U.R.S.S. Or une telle conception n'a pour Moscou aucun fondement marxiste léniniste, à sa base se trouvent non pas des théories et des principes de classe mais des principes géopolitiques, depuis longtemps dénoncés comme antiscientifiques et appelés à détourner l'attention de la juste compréhension du caractère et de la nature des relations internationales dans les conditions de la société de classes.

Selon D. Vostokov, « jouer sur les contradictions entre les deux systèmes mondiaux est pour les maoïstes un moyen de gagner du temps, d'accumuler des forces et de réunir les conditions intérieures et internationales permettant à la R.P.C. de s'affirmer en qualité de « troisième puissance globale ». C'est pour atteindre ce but que fut élaborée et appliquée la conception des « deux superpuissances », conception que les leaders chinois ont placée au centre de la politique étrangère de la R.P.C. après le IX^e Congrès du P.C.C. ³⁸.

De fait, les soviétiques estiment que le trait principal de l'actuelle politique de Pékin est l'aspiration non dissimulée à affirmer la prédominance de la Chine sur la scène internationale. La Chine est pour ses dirigeants « appelée à jouer un rôle de messie, à diriger la lutte des peuples du monde contre les forces en décomposition », à « unir les Etats, les nations et les peuples en vue de mener un combat jusqu'au bout contre les deux " superpuissances " » ³⁹.

Si le gouvernement de Pékin affirme la nécessité de poursuivre son équipement militaire, il ne rejette par l'idée d'un désarmement nucléaire, sous réserve que celui-ci soit réel, profond et total. En effet, observe-t-il devant la Première Commission de l'Assemblée générale, les deux « superpuissances » ont travaillé aux armes nucléaires depuis des décennies. « Elles ont procédé à d'innombrables essais nucléaires de différentes natures. Leurs arsenaux nucléaires sont comblés. Dans ces circonstances, la cessation partielle ou totale des essais nucléaires ne

³⁷ КАПТЧЕНКО, Н., « La plateforme de politique étrangère du maoïsme », *La Vie internationale*, fév. 1972, p. 43.

³⁸ VOSTOKOV, R., « La politique de la Chine après le IX^e Congrès du P.C.C. », *La Vie internationale*, janv. 1972, p. 25.

³⁹ RYBAKOV, V., « Les dessous de la " stratégie de la Paix " de Pékin », *La Vie internationale*, nov. 1972, p. 19. Cf. également HALPERIN, M.H. et PERKINS, D.H., *Communist China and Arms Control*, cité, p. 162.

peut pas les empêcher de continuer à produire des armes nucléaires et de les utiliser. Aussi, l'interdiction des essais nucléaires ne revêt-elle aucune signification positive si elle n'est pas liée à l'interdiction des armes nucléaires et à leur destruction ⁴⁰. » Dans ce dessein, le premier ministre Chou En-laï avait, dès le 2 août 1963, conformément à la déclaration de son gouvernement publiée deux jours plus tôt, adressé à tous les chefs de gouvernement de tous les pays, une lettre, dans laquelle il leur demandait de réunir une conférence. Cette proposition demeura sans effet et l'échec ainsi subi ne prédisposait pas la Chine à recevoir avec une grande faveur les accords multilatéraux instituant une dénucléarisation sectorielle, à l'exception de celui relatif à l'Amérique latine.

B. LES ACCORDS RELATIFS A UNE DENUCLEARISATION SECTORIELLE

A ce jour quatre accords entrent dans cette catégorie : le traité sur l'Antarctique, le traité sur l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, le traité de Tlatelolco portant dénucléarisation de l'Amérique latine et le traité sur la dénucléarisation des fonds marins ⁴¹.

Seuls les deux derniers ont fait l'objet d'analyses substantielles de la part de Pékin dans le cadre de l'O.N.U.

a) *Le traité de Tlatelolco.*

Conclu par vingt-et-un pays latino-américains, le 14 février 1967 et entré en vigueur depuis mai 1969, le traité de Tlatelolco vise l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine. Signé en application des recommandations de l'Assemblée générale de l'O.N.U. contenues dans sa résolution 1911 (XVIII) du 27 novembre 1963, il comporte 21 articles, un préambule et deux protocoles additionnels.

Les signataires de l'accord s'engagent à ne pas essayer, utiliser, produire ou obtenir des armes nucléaires à l'intérieur de leurs territoires respectifs. Ces dispositions n'interdisent pas l'usage de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Le protocole I annexé au traité appelle tous les pays extérieurs à la zone dénucléarisée d'Amérique latine et qui « sont internationalement responsables » d'un territoire situé dans cette zone, à reconnaître les clauses du traité. Les puissances nucléaires sont invitées à signer le protocole II, ce qui n'implique

⁴⁰ P.I. du 20 décembre 1971, p. 24. Le correspondant de l'agence Hsinhua reprenait le 4 août 1973 les informations de l'Institut d'études stratégiques de Londres selon lequel l'U.R.S.S. disposait de 100 missiles balistiques intercontinentaux en 1963, l'année de la signature du traité de Moscou. Elle en a aujourd'hui plus de 1.500, soit un accroissement de plus de 14 fois en l'espace de 10 ans. Cf. P.I., du 13 août 1973, pp. 5 à 7. Le même éditorial fait une simple allusion à l'accord sur la prévention d'une guerre nucléaire signé à Washington le 22 juin -973 (*Pravda* du 23 et supplément aux *Nouvelles de Moscou*, n° 26, juin 1973, p. 12).

⁴¹ Cf. FURET, M.F., *op. cit.*, pp. 147 à 200.

pas l'adhésion au traité mais l'engagement de s'abstenir de tout acte qui en violerait les dispositions.

L'attitude de la R.P.C. à l'égard de l'accord de Tlatelolco a subi une certaine évolution. Après avoir refusé de reconnaître l'existence du traité, elle a accepté de signer le protocole II, qui lui est annexé, le 21 août 1973. L'hostilité de l'U.R.S.S. à l'égard de ce texte n'est pas sans avoir influé sur ce choix⁴².

Dans un premier temps, le gouvernement chinois avait lié la dénucléarisation de l'Amérique latine à la question générale du désarmement nucléaire. Dès lors il fallait que tous les Etats possesseurs d'armes nucléaires, en particulier les Etats-Unis et l'U.R.S.S. prennent l'engagement de ne pas les utiliser les premiers, « démantèlent toutes leurs bases nucléaires installées à l'étranger, s'abstiennent d'y stocker des armes nucléaires et d'y stationner des forces armées nucléaires et mettent fin immédiatement à leur agression, intervention, contrôle et subversion contre les autres pays. Faute de quoi, la création de zones dénucléarisées et pacifiques serait impossible »⁴³. Un tel engagement n'ayant pas eu lieu, le gouvernement de Pékin refusait de voter sur le projet de résolution proposé par la Bolivie et 16 autres pays latino-américains le 10 décembre 1971 par lequel ils demandaient aux puissances nucléaires de ratifier le protocole II.

L'année suivante, en novembre 1972, la Première Commission de l'Assemblée générale examinait de nouveau la question du traité de Tlatelolco, tandis que le ministre des Affaires étrangères de la R.P.C. Ki Peng-fei faisait une déclaration selon laquelle son gouvernement soutenait la proposition sur la création d'une zone dénucléarisée latino-américaine mais ne pouvait signer le protocole II en raison des références faites par le traité aux résolutions de l'O.N.U. relatives aux traités sur la non-prolifération des armes nucléaires et sur l'arrêt partiel des essais nucléaires⁴⁴. Au cours du débat à l'O.N.U., les multiples conditions préalables posées par l'U.R.S.S. pour son approbation du protocole ont été vivement dénoncées par les Chinois. Elles révélaient selon eux une « duplicité soviétique »⁴⁵. Ils observaient, par exemple, que si Moscou a refusé de reconnaître la limite de la zone dénucléarisée, définie par les pays latino-américains « c'est en fait pour s'opposer à leurs droits souverains sur les eaux territoriales établies à 200 milles marins qui empêchent les navires de guerre et sous-marins nucléaires

⁴² Sur la position soviétique à l'égard du traité de Tlatelolco cf. ALEXEEV, A., « Les questions du désarmement à la XXVII^e session de l'Assemblée générale de l'O.N.U. », *La Vie internationale*, fév. 1973, p. 31.

⁴³ Déclaration du représentant chinois Tchen Tchou à la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 10 déc. 1971, *P.I.* du 20 déc. 1971, p. 24.

⁴⁴ Cf. le texte de la déclaration de Ki Peng-fei du 14 nov. 1972, dans *Pékin information* du 27 nov. 1972, pp. 7-8. Le préambule du traité de Tlatelolco rappelle les résolutions 808 (IX), 1911 (XVIII) et 2028 (XX) de l'Assemblée générale.

⁴⁵ Cf. sous ce titre le commentaire du correspondant de l'agence Hsinhua aux Nations Unies le 20 nov. 1972, *P.I.*, 4 déc., pp. 11 et 19.

soviétiques de sillonner comme bon leur semble les mers et le fond de la mer en Amérique latine »⁴⁵. L'U.R.S.S. a également fait de l'engagement pris par d'autres puissances nucléaires une condition préalable pour le soutien soviétique à la zone dénucléarisée d'Amérique latine. « Cela est non seulement un prétexte pour refuser son soutien mais révèle encore la pratique soviétique habituelle consistant à toujours considérer les pays petits et moyens comme enjeu dans sa rivalité avec l'autre " superpuissance " pour des sphères d'influence nucléaires »⁴⁵. » Enfin le représentant de Moscou a prétendu que son pays a refusé de soutenir la zone dénucléarisée d'Amérique latine parce qu'il n'avait pas participé aux consultations à ce sujet. C'est là « un argument chauvin »⁴⁶, que Pékin n'a pas retenu lorsque, le 21 août 1973, le gouvernement chinois a signé le protocole II. L'obstacle que constituaient les références indirectes aux accords sur le contrôle des armements nucléaires, contenues dans le préambule du traité de Tlatelolco a été surmontée par le biais juridique d'une déclaration interprétative. En effet, au cours de la cérémonie de signature, l'ambassadeur de Chine à Mexico donnait lecture d'une déclaration du gouvernement chinois selon laquelle la signature du protocole additionnel II « ne signifie pas un changement quelconque de la position de principe adoptée par la Chine sur les problèmes du désarmement et des armes nucléaires, et surtout n'affecte pas la position du gouvernement chinois qui consiste à s'opposer au " traité sur la non-prolifération des armes nucléaires " et au " traité sur l'arrêt partiel des essais nucléaires " »⁴⁶. Des observations relatives au monopole et à la suprématie détenue par « certains pays » accompagnent cette interprétation de la signature chinoise. Elles n'en réduisent pas la portée juridique et politique majeure. Voici en effet le premier des grands textes mondiaux sur le désarmement qui reçoit l'adhésion de Pékin.

b) *Le traité sur la dénucléarisation des fonds marins.*

Le Comité du fond des mers des Nations Unies créé le 18 décembre 1967⁴⁷ a examiné, jusqu'en 1970, la question de l'affectation à des fins pacifiques de façon plus approfondie que celle de l'exploitation des richesses. Trois ans après la création de ce comité, le texte du traité de dénucléarisation était proposé par l'Assemblée générale, le 7 décembre 1970, à la ratification des Etats⁴⁸.

Signé le 11 février 1971 par l'U.R.S.S. et les Etats-Unis le traité interdit d'installer des armes nucléaires et autres armes de destruction massive dans les

⁴⁶ P.I. du 10 sept. 1973, p. 39.

⁴⁷ Résolution 2340 (XXII).

⁴⁸ Résolution 2660 (XXV).

⁴⁹ Cf. DUPUY, R.J., « L'affectation exclusive du lit des mers et des océans à une utilisation pacifique », COLLIARD, C.A., DUPUY, R.J., POLVECHE, J. et VAISSIERE, R., *Le fond des Mers*, Armand Colin, Paris, 1971, pp. 29 à 64; et FURET, M.F., *op. cit.*, pp. 186-200; FISCHER, G., *A.F.D.J.*, 1970, pp. 68-81.

fonds marins et les fonds océaniques⁴⁹. Le texte et le contexte de cet accord n'ont pu entraîner l'adhésion du gouvernement chinois pour une double raison. En premier lieu le traité vise, dans son article, des installations fixes. Or le gouvernement de Pékin a relevé les explications d'un représentant américain relatives à ces dispositions et selon lesquelles, des sous-marins porteurs d'armes nucléaires « seraient considérés comme n'importe quels autres navires et par conséquent, ne violeraient pas le traité... Il s'agit là d'une nette tentative de l'impérialisme américain et d'une autre super-puissance de légaliser le va-et-vient de leurs sous-marins et flottes équipées d'armes nucléaires partout où cela leur convient⁵⁰ ». Au cours de la session du sous-comité du Comité du fond des mers et des océans qui s'est tenue à Genève le 27 juillet 1972, le délégué de la R.P.C. Hsia Pou a exposé l'opinion de son pays sur la mise au point d'un régime international applicable à la zone internationale. A cette occasion il a indiqué : « Ce qui importe en premier lieu, c'est d'interdire toutes activités des sous-marins nucléaires aussi bien dans le fond international des mers et des océans que dans celui d'autres pays, du fait que les navires des superpuissances chargés d'armes nucléaires mouillent, croisent et naviguent dans les océans du monde, pratiquant envers les peuples de tous les pays la menace et le chantage nucléaire⁵¹. » Il ne suffit pas d'interdire la mise en place d'armes nucléaires et leurs essais dans la zone des fonds marins. Une telle interdiction « n'a guère de sens pratique, au contraire elle créerait une ambiance de sécurité fictive »⁵¹.

En second lieu, la limite extérieure de la zone du fond des mers définie à l'article II coïncide avec la limite de douze milles fixée par la Convention de Genève du 29 avril 1958 pour la mer territoriale. Or il se trouve précisément que cette largeur de la mer territoriale, est aujourd'hui remise en cause par la plupart des pays du Tiers Monde, et en particulier par les Etats sud-américains. La limite de 200 milles généralement établie ou revendiquée par ces Etats a pour dessein de leur réserver les ressources naturelles des zones adjacentes aux côtes. Dès lors, la R.P.C. rejoint les nombreux Etats « qui ont condamné la limite de 12 milles fixée dans le " traité pour la dénucléarisation des fonds marins et des fonds d'océan " comme une manœuvre de la part des superpuissances pour piller les ressources maritimes et empiéter sur les eaux territoriales d'autre pays »⁵⁰.

La délégation chinoise au Comité du fond des mers a vivement critiqué les dispositions de la convention de 1958⁵². Elle a montré que dans l'histoire du droit international il n'y a jamais eu de largeur unifiée de la mer territoriale.

⁵⁰ P.I. du 8 mars 1971, p. 22.

⁵¹ 51^e séance A/AC.138/SCI/SR51 et P.I. du 28 août 1973.

⁵² Intervention de Chen Wei-liang au Sous-comité II, le 29 mars 1972, A/AC.138/SCII/SR29.

« Nous soutenons, disait-elle, que la détermination des limites du droit sur les eaux territoriales relève de la souveraineté de chaque pays. Les pays côtiers ont le droit de définir rationnellement l'étendue de leurs eaux territoriales et de leur juridiction, en fonction de leurs conditions géographiques et compte tenu des besoins de leur sécurité et de leurs intérêts économiques nationaux⁵³... »

C. L'INTERDICTION DES ARMES BACTERIOLOGIQUES ET CHIMIQUES

L'interdiction des armes bactériologiques et chimiques (A.B.C.) préoccupe les Nations Unies depuis les années 1952-1953. A cette époque la question avait été soulevée précisément à propos de la Chine et de la Corée, ces dernières et leurs alliés ayant accusé les forces des Nations Unies de mener contre elles une guerre bactériologique⁵⁴. Dans sa résolution du 28 novembre 1953 l'Assemblée générale affirmait la nécessité d'aboutir à « l'élimination et l'interdiction de l'arme atomique, à l'hydrogène, de l'arme bactérienne, de l'arme chimique et de tous autres engins similaires de guerre et de destruction massive »⁵⁵.

Depuis lors, la question a été examinée dans le cadre du désarmement général et complet par l'Assemblée générale et le Comité des dix-huit puissances. Elle a fait l'objet d'un rapport du Secrétaire général en 1969⁵⁶. Au cours des années 1969-1970, l'Union soviétique et les autres pays de l'Est soumettaient à l'Assemblée générale un projet de convention sur l'interdiction de mettre au point, de fabriquer et de stocker des armes chimiques et bactériologiques, ainsi que sur leur destruction.

Cette initiative a été soutenue par de nombreux Etats. Sur proposition de divers pays occidentaux un accord envisagé comme première mesure a été rédigé, prévoyant l'interdiction des seules armes bactériologiques. Ce texte en 15 articles et un préambule est intitulé « Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes *bactériologiques* (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction ». Il a été adopté par l'Assemblée générale, dans une résolution du mois de février 1972⁵⁷. Le problème de l'interdiction de tous les types d'armes *chimiques* restait donc posé à la XVIII^e session de l'Assemblée

⁵³ Intervention de An Tche-yuan au comité plénier A/AC.138/SR72, et P.I. du 13 mars 1972. Voir également l'intervention de Tchouang Yen au Sous-comité II, le 20 mars 1973, P.I. du 2 avril 1973.

⁵⁴ Cf. TOULEMONDE, B., *L'attitude de la République populaire de Chine à l'égard de l'Organisation des Nations Unies*, op. cit., p. 19.

⁵⁵ Résolution 715 (VIII).

⁵⁶ *Les Nations Unies et le désarmement, 1945-1970*, cité, p. 353 à 388, et le rapport du Secrétaire général, *Les armes chimiques et bactériologiques et les effets de leur utilisation éventuelle*, A/7575/ Rev. 1, New York, 1969, XV et 112 p.

⁵⁷ A/RES/2826 (XXVI) du 28 fév. 1972.

générale. A la suite de consultations détaillées entre les délégations, l'Assemblée a adopté une résolution priant le Comité du désarmement de poursuivre les négociations à cette fin⁵⁸.

La résolution 2826 (XXVI) ouvrant à la signature la convention sur les armes bactériologiques et à toxines n'a pas été votée par la délégation chinoise qui y a vu « un produit de transactions menées dans les coulisses par les deux superpuissances, et une autre supercherie du désarmement fictif qu'elles ont machiné »⁵⁹.

Cette convention présente pour la R.P.C. trois défauts majeurs. En premier lieu, elle viole le protocole concernant la prohibition à la guerre des gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, signé à Genève le 17 juin 1925⁶⁰. En effet ce texte stipule en termes explicites que les parties contractantes acceptent la prohibition de l'emploi des armes chimiques et bactériologiques et consentent à se plier aux contraintes du protocole. Or la convention ne porte aucune mention relative à l'emploi des armes bactériologiques (biologiques) et toxiques. Ce faisant les Etats-Unis et l'U.R.S.S. qui ont élaboré ce texte « se réservent la possibilité d'utiliser les armes bactériologiques dans leurs agressions ultérieures »⁶¹.

En second lieu la convention, par sa seule existence, opère une distinction entre les armes bactériologiques d'une part et les armes chimiques d'autre part. Les secondes, n'entrant pas dans le cadre de la convention, sont aujourd'hui utilisées sur une large échelle et leur interdiction est réclamée d'urgence par les peuples de nombreux pays. Pour Pékin, le but réel de l'U.R.S.S. et des Etats-Unis « est de se ménager la possibilité de posséder et de développer continuellement les armes chimiques et de pouvoir les utiliser librement »⁶¹.

En troisième lieu lorsque la convention sur les armes bactériologiques (biologiques) et à toxines a été ouverte à la signature à Washington, à Moscou et à Londres, le gouvernement de Formose fut autorisé à y apposer sa signature. La délégation chinoise a exprimé son indignation à ce sujet. « La clique de Tchian Kai-chek n'a aucun droit de représenter le peuple chinois. Sa signature est illégale, nulle et non avenue »⁶¹.

⁵⁸ A/RES/2933 (XXVII) du 29 nov. 1972.

⁵⁹ Déclaration de Lin Fang à la Première Commission de l'Assemblée générale, le 21 nov. 1971, P.I. du 4 déc. 1972, p. 10.

⁶⁰ Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. XCIV, 1929, n° 2138. Sur la convention du 28 février 1925, cf. FISCHER, G., « La convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction », *A.F.D.J.*, 1971, pp. 85 à 130.

⁶¹ Lin Fang, déclaration à la Première Commission de l'Assemblée générale citée.

Quant à la résolution 2933 (XXVII), elle s'inscrit dans le sillage de la précédente. Or le gouvernement et le peuple chinois ont toujours préconisé l'interdiction de l'utilisation de toutes les armes biologiques et chimiques et ont reconnu en 1952 le protocole de Genève de 1925. Dès lors, la délégation s'est abstenue, comme d'ailleurs la délégation française, de voter cette résolution, le 29 novembre 1972. Le même jour, l'Assemblée générale adoptait une résolution créant un comité spécial, afin d'examiner toutes les vues et suggestions exprimées par les gouvernements au sujet de la convocation d'une conférence mondiale du désarmement et les problèmes connexes, et de présenter, sur la base d'un consensus, un rapport à la 28^e session de l'Assemblée générale⁶². Le vote positif de la Chine sur ce texte ne signifiait pas son adhésion à une telle convocation dont elle a soigneusement analysé l'objet et la procédure.

II. LA CONVOCATION D'UNE CONFERENCE MONDIALE DU DESARMEMENT

Deux résolutions de l'Assemblée générale concernant cette question ont été adoptées, à l'initiative de l'U.R.S.S., la résolution 2833 (XXVI) et la résolution 2930 (XXVII). En 1971, l'Assemblée générale avait approuvé la nécessité de prendre d'urgence des mesures pour examiner en détail la question de la convocation, après une préparation adéquate, de la conférence mondiale du désarmement, ouverte à tous les Etats. Divers pays, parmi lesquels les non-alignés, ayant manifesté leur intérêt pour une telle réunion, le ministre soviétique des Affaires étrangères adressait le 14 août 1972, une lettre au secrétaire général de l'O.N.U.⁶³. L'U.R.S.S. estimait que les participants devaient examiner un vaste ensemble de problèmes concernant en particulier le désarmement général et complet, but final de l'entreprise mais aussi les mesures partielles visant à limiter et à mettre un terme à la course aux armements. Afin de préparer la réunion de la conférence, l'U.R.S.S. a proposé de créer un comité de 35 membres qui devrait comprendre toutes les puissances nucléaires, les pays membres du comité de Genève pour le désarmement et divers autres Etats désignés en vue d'assurer une représentation géographique et politique équitable.

Face à ces projets, la réaction chinoise est apparue sur deux plans. Au cours d'une première période d'observation, la Chine nouvellement admise dans l'organisation internationale n'a soulevé pratiquement que des questions de procédure pour empêcher ou retarder la réunion de la conférence. Elle a poursuivi sa politique lorsque le comité spécial de la conférence a été créé.

⁶² Résolution 2930 (XXVII) du 29 nov. 1972.

⁶³ Cf. ВИКТОРОВ, V., « Les initiatives soviétiques restent au centre de l'attention (bilan de la XXVII^e session de l'Assemblée générale de l'O.N.U.) », *La Vie internationale*, mars 1973, p. 69.

Puis, dès la seconde année de présence à l'O.N.U., la R.P.C. prenait position nettement au fond et dénonçait les dangers d'une telle convocation.

A. LES QUESTIONS DE PROCEDURE

Dès son arrivée à l'O.N.U., la délégation chinoise a manifesté son accord de principe en faveur d'une conférence dont l'objet serait précis. Dans son intervention du 24 novembre 1971, Kiao Kouan-houa expliquait que le gouvernement chinois a été de tout temps pour la convocation d'une conférence mondiale appelée à discuter de l'interdiction complète et de la destruction totale des armes nucléaires. « La tenue d'une telle conférence doit contribuer réellement au désarmement nucléaire et à l'atténuation des menaces de la guerre nucléaire, et non servir à dissimuler l'expansion des armements nucléaires et à aggraver les menaces d'une guerre nucléaire ⁶⁴... »

De fait, l'accord de principe de Pékin ne modifiait pas la thèse chinoise. Hostile à tout forum sur le désarmement qui rappellerait trop les conférences de Genève, la délégation chinoise a rapidement multiplié les obstacles formels. Elle a d'abord demandé que d'amples consultations préliminaires soient menées en vue de réaliser un consensus aussi large que possible. Il est aisé d'imaginer qu'un tel consensus serait irréalisable. Elle a ensuite vivement remis en cause la composition du comité spécial dont elle avait accepté la création en 1972.

a) *La multiplication des consultations préalables.*

L'interdiction complète et la destruction totale des armes nucléaires comme la prévention de la guerre nucléaire concernent la paix et la sécurité de tous les pays du monde. Dès lors disent les Chinois « tous les pays du monde, grands ou petits, possesseurs ou non d'armes nucléaires, doivent avoir le même droit à la parole » ⁶⁴. Un petit nombre de pays n'ont pas le droit de se réunir arbitrairement pour examiner cette question et prendre des décisions. « Je réaffirme ici au nom du gouvernement chinois, disait Kiao Kouan-houa, que la Chine ne consentira en aucun cas à participer aux négociations des puissances nucléaires sur le prétendu désarmement nucléaire dans le dos des pays non nucléaires ⁶⁴. »

Or précisément la résolution proposée par l'U.R.S.S. à la 26^e session de l'Assemblée générale ne tenait pas compte de cette exigence. La délégation chinoise a donc invité l'Assemblée à ne pas la mettre aux voix afin de permettre aux Etats membres de l'O.N.U. de procéder à d'amples consultations et discussions sur la question. « Nous partons du désir d'œuvrer de telle sorte que l'O.N.U., conformément au principe du consensus, puisse disposer d'un nouveau

⁶⁴ A/PV. 1995.

point de départ qui soit réellement favorable au désarmement », disait Kiao Kouan-houa⁶⁵.

Cette intervention rejoignait celle d'un certain nombre de délégations de pays non alignés. Si bien que, devant les différentes réserves exprimées au cours du débat, il a été décidé à la 26^e session d'ajourner le vote du projet soviétique. La résolution votée à cette session⁶⁶ exprimait simplement la conviction qu'il était hautement souhaitable de prendre des mesures immédiates afin d'étudier la possibilité de convoquer après des préparatifs adéquats, une conférence mondiale du désarmement ouverte à tous les Etats.

b) *La contestation du Comité spécial.*

La République populaire de Chine adopte également ici une attitude analogue à celle de la France. Elle met en doute l'efficacité des conférences de Genève sur le désarmement. Elle se défie de tout organisme préparatoire qui, par sa composition notamment, rappellerait trop ces conférences. Dès lors si elle accepte en 1972 la création d'un comité en vue d'examiner tous les points de vue des gouvernements⁶⁷, c'est plus pour soutenir, d'ailleurs sans risques, les efforts de 52 coauteurs de la résolution que pour participer à un organisme dont la composition sera remise en cause très rapidement.

La résolution 2930 (XXVII) adoptée par 111 voix pour, aucune contre et la seule abstention des Etats-Unis décide la création d'un comité spécial dont la mission est « d'examiner toutes les vues et suggestions exprimées par les gouvernements au sujet de la convocation d'une conférence mondiale du désarmement et des problèmes connexes et de présenter à l'Assemblée générale, à sa vingt-huitième session, un rapport sur la base d'un consensus ». Un tel projet a été accepté d'autant plus facilement par la Chine que la compétence du comité spécial se limite à l'établissement d'un rapport sans le moindre caractère obligatoire. Les Chinois n'ont pas manqué de relever les observations faites au nom des 52 coauteurs de la résolution, par le représentant de la Zambie. Pour ce dernier, le texte « sera simplement un rapport sur les points de vue et les déclarations des différentes délégations. Il n'aura aucune valeur de contrainte »⁶⁸. Le représentant canadien était aussi d'avis que la commission spéciale « n'adoptera pas de décisions ou recommandations d'aucune sorte »⁶⁸.

Au cours des débats relatifs à cette résolution⁶⁹, elle avait fait savoir que la Chine accepterait de maintenir des contacts avec le comité spécial, une fois

⁶⁵ *A/PV. 1996.*

⁶⁶ Résolution 2833 (XXVI) du 16 déc. 1971.

⁶⁷ Résolution 2930 (XXVII) du 29 nov. 1972.

⁶⁸ *P.I.* du 4 déc. 1972, p. 8.

⁶⁹ *A/PV. 2093.*

celui-ci formé, mais qu'elle n'était pas disposée à y participer. La Chine refusait que, dans le projet de résolution, la composition du comité spécial comprenne cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Elle refusait également que soient réservés des sièges à la Chine ou à tout autre pays membre.

A l'issue de consultations, les pays coauteurs avaient consenti à supprimer, dans le projet de résolution, le passage stipulant que « les 5 membres permanents du Conseil de sécurité, les membres de la C.C.D. (Conférence du Comité du Désarmement de Genève) et 8 autres membres devaient faire partie du comité. Or, le 19 décembre 1972, à la dernière séance plénière de la 27^e session de l'Assemblée générale, son président avait déclaré que le manque de temps l'avait empêché d'achever toutes les consultations indispensables avec les pays membres. Puis, le 20 décembre, il décidait de ne plus consulter les groupes régionaux. Il éliminait de la liste des membres du comité, les Philippines préalablement désignées par le groupe asiatique et rejetait la demande commune du groupe régional africain de prévoir deux sièges africains supplémentaires. Il nommait alors 31 Etats membres parmi lesquels l'Union soviétique, et annonçait que pour les quatre autres pays nucléaires des sièges seraient réservés.

La réaction chinoise parvint aux Nations Unies trois semaines plus tard sous la forme d'une déclaration, en date du 9 janvier 1973, adressée au Secrétaire général. L'accusation portée par la délégation de Pékin contre le président était assez grave. Aux termes de cette déclaration, Kiao Kouan-houa affirmait que « par son acte arbitraire, le président a abusé de ses fonctions et pouvoirs en tant que président de l'Assemblée générale, et est allé tout à fait à l'encontre de l'esprit de la résolution de l'Assemblée générale concernant l'établissement du Comité spécial. Il a aussi complètement ignoré les objections formulées sans équivoque durant les consultations entre de nombreux représentants des groupes régionaux et contredit sa propre position manifestée ouvertement le 19 décembre avant la clôture de la session »⁷⁰. La nationalité du président vice-ministre des Affaires étrangères polonais, suscitait de la part de Pékin une accusation complémentaire d'allégeance à l'U.R.S.S. : « ... de toute évidence, poursuivait la déclaration, une telle façon d'agir, contradictoire, grossière et arbitraire, ne peut être interprétée que comme une soumission et une adaptation aux exigences d'une supercherie politique perpétrée par une certaine superpuissance⁷⁰. »

B. LES CRITIQUES DE FOND

C'est l'opportunité d'une telle conférence mondiale qui paraît suspecte au gouvernement chinois. A la fin de 1972, il en vient à reconnaître qu'il vaut mieux ne pas la convoquer⁷¹, car la réunion envisagée engendrerait divers

⁷⁰ P.I. du 22 janv. 1973, p. 9.

⁷¹ P.I. du 20 nov. 1972, p. 9.

périls, finalement plus redoutables que la situation actuelle. La République populaire de Chine en décèle trois. La conférence détournerait les peuples de la lutte contre l'impérialisme, elle consoliderait le monopole nucléaire des grandes puissances, elle couvrirait leur course aux armements.

Le caractère de diversion attribué à la conférence n'est pas un grief nouveau, il a été invoqué par la Chine à l'occasion de toutes les manifestations de coexistence pacifique entre l'U.R.S.S. et les Etats-Unis et en particulier pour la conclusion des accords de désarmement⁷². Selon Pékin les mouvements de libération nationale pourraient être handicapés par un forum démobilisateur où la recherche de la paix occulterait l'élan révolutionnaire. Les déclarations du représentant du Burundi à cet égard ont été largement reprises par la Chine : « Pour ceux qui se complaisent dans la polémique, la convocation d'une conférence internationale sur le désarmement est chose urgente. Mais nous, les peuples d'Afrique, nous considérons comme prioritaire la convocation d'une conférence mondiale sur la décolonisation⁷¹. »

La consolidation du monopole des deux grandes puissances est le second élément de l'argumentation chinoise. Il n'est pas non plus très nouveau, ni spécifique. D'autres gouvernements l'ont invoqué pour s'opposer aux traités de 1963 et 1968. L'alternative est simple. Ou bien c'est le désarmement réel qui est cherché et il convient d'interdire à la fois l'acquisition et la possession des armes de destruction massive, c'est-à-dire de détruire les stocks et de cesser la production, ou bien le désarmement est sélectif, il poursuit un dessein d'hégémonie des deux puissances les plus avancées qui cherchent à priver les autres Etats des moyens modernes de défense nationale.

Enfin la Chine observe que ces dernières années l'U.R.S.S. et les Etats-Unis ont pris part aux diverses conférences sur le désarmement, ce qui ne les a nullement empêchés d'entreprendre une expansion massive des armements. Les dépenses militaires annuelles des pays du monde atteignent actuellement un total de 200 milliards de dollars U.S. Celles des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. en représentent une bonne moitié⁷¹.

III. LE NON-RECOURS A LA FORCE ET LA PROHIBITION DE L'EMPLOI DES ARMES NUCLEAIRES

Dans sa résolution 2936 (XXVII) l'Assemblée générale de l'O.N.U. a proclamé solennellement, « au nom des Etats membres de l'organisation, leur renonciation à la menace ou à l'emploi de la force sous toutes ses formes et

⁷² Cf. au cours du conflit sino-soviétique les documents publiés en 1963 et BETTATI, M., *op. cit.*, p. 250.

manifestations dans les relations internationales, conformément à la Charte des Nations Unies, ainsi que l'interdiction permanente de l'utilisation des armes nucléaires »⁷³. Ce texte, auquel la délégation chinoise s'est opposée depuis l'origine, a été adopté à la suite d'une proposition formulée par l'U.R.S.S.

La proposition soviétique prévoyait la renonciation, par les Etats, à tout emploi de la force dans la solution des litiges internationaux. La force comprenant l'utilisation des armes nucléaires et classiques. La délégation de l'U.R.S.S. a précisé que l'engagement de renoncer à l'emploi de la force ne mettait nullement en question le droit des Etats, consacré dans l'article 51 de la Charte de l'O.N.U., d'assurer leur défense individuelle et collective. Cette proposition ne touchait guère non plus au droit des Etats de faire riposte par tous les moyens à une agression éventuelle. M. Gromyko a ajouté : « Il est prévu de conférer à cette renonciation un caractère tel qu'il soit impossible à qui que ce soit de s'abstenir de l'observer strictement »⁷⁴.

Toujours favorable à un désarmement nucléaire total, la Chine préconise de la part de tous les Etats possesseurs d'armes nucléaires, l'engagement de ne pas utiliser les premiers de telles armes. Toujours favorable aux mouvements de libération nationale et à la lutte armée des peuples du Tiers Monde, elle dénonce dans le projet soviétique un renoncement à la lutte contre l'oppression.

A. L'ENGAGEMENT DE NE PAS UTILISER LES PREMIERS L'ARME NUCLEAIRE

Dès sa première intervention aux Nations Unies, la R.P.C. a réaffirmé qu'à aucun moment et en aucune circonstance elle ne serait la première à utiliser les armes nucléaires.

Dans une longue déclaration devant l'Assemblée générale, Kiao Kouan-houa réfutait, le 26 novembre 1971, les diverses accusations formulées à l'égard de son gouvernement par le délégué de l'U.R.S.S., Y.A. Malik, deux jours auparavant⁷⁵. Le représentant de la République populaire de Chine invitait Moscou à prendre un engagement unilatéral en ces termes : « Si le gouvernement soviétique avait vraiment le désir de réaliser le désarmement, en particulier, le désarmement nucléaire, le représentant soviétique devrait alors déclarer solennellement du haut de cette tribune qu'en aucun moment ni en aucune circonstance, l'Union soviétique ne sera la première à utiliser les armes nucléaires et qu'elle démantèlera toutes ses bases nucléaires à l'étranger et en retirera toutes ses armes nucléaires ainsi que leurs vecteurs »⁷⁶. » L'engagement n'est

⁷³ Résolution votée le 29 novembre 1972 par 76 voix pour, 4 contre (celles du Portugal, de l'Afrique du Sud, de l'Albanie et de la Chine) et 4 abstentions.

⁷⁴ Cité par VIKTOROV, doc. cit., *La Vie internationale*, n° 3, mars 1973, p. 66.

⁷⁵ A/PV. 1995, cf. également A/PV. 2051 du 3 octobre 1972.

⁷⁶ A/PV. 1996 et P.I. du 6 déc. 1971, p. 31.

évidemment pas exigible de la seule U.R.S.S. Dans l'esprit du gouvernement de Pékin il n'est pas douteux que les pays possesseurs d'armes nucléaires doivent s'engager à ne pas employer les premiers les armes nucléaires l'un contre l'autre, mais également à ne pas y recourir contre les pays non nucléaires et les zones dénucléarisées.

Les explications avancées par Moscou pour démontrer les fondements de la thèse chinoise dans ce domaine sont uniquement d'ordre stratégique.

En premier lieu, l'U.R.S.S. observe que les attaques les plus violentes du délégué chinois se sont portées sur le fait que la proposition soviétique met en évidence le rapport étroit entre le non-recours à la force, avec renonciation à l'emploi des armes conventionnelles, et l'interdiction d'utiliser les armes nucléaires. L'établissement de cette interdépendance correspond au principe de la sécurité égale des Etats, et met dans les mêmes conditions tous les pays, grands et petits, nucléaires et non nucléaires. De cette observation les Soviétiques induisent que si Pékin a essayé d'opposer à l'initiative soviétique, ayant pour but d'aboutir à l'interdiction de l'emploi des armes nucléaires, l'idée maoïste interdisant d'y recourir les premiers c'est pour éviter de prendre quelque engagement que ce soit dans le domaine de l'utilisation des armes conventionnelles.

La conclusion est donc claire : « Les dirigeants maoïstes considèrent que l'adoption de leur exigence sur l'engagement de ne pas recourir les premiers à l'arme nucléaire, assurerait aussitôt à Pékin une position prédominante, vu le nombre considérable de la population chinoise et le fait que la Chine dispose d'une des plus grandes armées du monde ⁷⁷. »

B. LE RENONCEMENT A LA LUTTE CONTRE L'OPPRESSION

La Chine observe tout d'abord que la proposition soviétique n'a pas provoqué un grand enthousiasme au sein des Nations Unies. Les commentaires de l'agence de presse Hsinhua sur le climat d'apathie qui a régné durant les deux semaines de débat ne sont pas sans piquant ⁷⁸. La grande majorité des Etats membres ont gardé le silence. Seuls des représentants de 17 Etats ont assisté à la réunion du 7 novembre, ce qui était loin du quorum et le président de l'Assemblée a dû ajourner la réunion. Le faible nombre des orateurs inscrits conduisit le président à ramener la durée des séances d'une journée à une demi-journée, elles devaient être levées avant l'heure prévue ou traiter de sujets n'ayant rien à voir avec la question à discuter. De plus, des réunions ont été

⁷⁷ РЫБАКОВ, В., « La R.P.C. à l'O.N.U. : une politique sans lendemain », *La Vie internationale*, mars 1973, p. 53.

suspendues pendant trois jours faute d'orateurs et la session était pratiquement paralysée ⁷⁸.

Une des raisons qui peuvent expliquer cette morosité et l'absence d'intérêt pour la proposition de l'U.R.S.S. se trouve dans l'équivoque d'un texte qui pour Pékin met dans la même situation un Etat agresseur éventuel et les pays coloniaux luttant pour leur liberté. Certes le préambule de la résolution 2930 (XXVII) réaffirme la reconnaissance de la légitimité de leur lutte mais cette référence est insuffisante pour entraîner l'adhésion de la Chine. Le défaut de la proposition soviétique « réside dans son oblitération de la ligne de démarcation entre agresseur et victime d'agression, ainsi que sa trahison vis-à-vis des intérêts des différents peuples en lutte contre l'agression impérialiste » ⁷⁹. Si cette proposition était entièrement en conformité avec les principes de la Charte des Nations Unies, pourquoi produire une nouvelle déclaration sur le non-recours à la force ? La demande soviétique semble très équitable, « mais dans la conjoncture où de nombreux pays sont encore victimes de l'agression et de la menace de la force de l'impérialisme et du social-impérialisme, mettre sur un pied d'égalité les superpuissances et les pays moyens et petits, les pays agresseurs et les pays victimes de l'agression » est un choix inadmissible ⁸⁰.

Cette attitude revient, selon Kiao Kouan-houa à « empêcher les peuples de tous les pays à mener des luttes armées contre l'agression et l'oppression et de se dresser contre les deux superpuissances » ⁸⁰.

*
**

Une question demeure posée. L'attitude de Pékin est-elle uniquement négativistes, les préoccupations de son gouvernement sont-elles dictées par la seule volonté de rejeter toutes les tentatives de désarmement élaborées à l'O.N.U. par l'U.R.S.S et les Etats-Unis ? La réponse doit être nuancée.

La force nucléaire chinoise n'est probablement pas encore opérationnelle. La nécessité de gagner du temps, face à un ennemi dont l'identité n'est plus cachée et dont la menace aux frontières est largement dénoncée exerce sans doute une influence majeure dans les thèses de la Chine à l'égard du désarmement. Le climat de préparation à la guerre qui règne en Chine et que les observateurs ont pu noter constitue le volet interne d'une politique dont le volet international demeure fondé sur une revendication d'indépendance à l'égard des deux superpuissances, source unique de péril nucléaire. Faute de solution globale et concrète, la Chine qui se pose en Etat éminemment pacifique

⁷⁸ P.I. du 27 nov. 1972, pp. 10-11.

⁷⁹ Commentaire du « Renmin Ribao », P.I. du 20 nov. 1972, p. 7.

⁸⁰ Kiao Kouan-houa à l'Assemblée générale le 13 nov. 1972, A/PV. 2083.

fonde sa politique sur la règle universelle posée à la fin du iv^e siècle par le théoricien militaire latin Vegece : *qui desiderat pacem, praeparet bellum*⁸¹.

Au terme de cette analyse l'analogie avec les thèses françaises est apparue plus clairement. Il convient toutefois de se défier de toute identification hâtive. Les situations stratégiques, politiques et économiques des deux pays sont très différentes et les rapprochements récents n'ont pas caché les nuances des politiques étrangères des deux capitales. La France par exemple s'est abstenue dans le vote sur la résolution 2936 (XXVII), la Chine a voté contre⁸². Sous réserve de ces observations, les dirigeants de Pékin ne désavoueront pas le président de la République Française qui, dans sa conférence de presse du 27 septembre 1973, déclarait : « Il faut que ce désarmement soit un désarmement véritable, simultané, et qu'il n'ait pas pour but simplement de maintenir ceux qui sont armés ou surarmés dans leur état actuel et d'empêcher les autres de s'armer, faute de quoi c'est un faux désarmement qui tend à l'asservissement ou à la parodie et on voudra bien excuser la France de ne se prêter ni à l'un ni à l'autre.⁸³ »

⁸¹ *Epitome rei Militaris*, III, prol.

⁸² Cf. KLEIN, J., « Désarmement ou " Arms Control ", la position française sous la V^e République », *Etudes internationales*, sept. 1972, vol. 3, n^o 3, pp. 356-389.

⁸³ *Le Monde* du 29 sept. 1973.