

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

par

P. PIERSON-MATHY

Maître de recherche à l'Institut de Sociologie de l'Université de Bruxelles

### 5. LA MISE EN CAUSE DES PRINCIPAUX PARTENAIRES COMMERCIAUX ET DES INTERETS FINANCIERS ETRANGERS \*

Les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de l'embargo sur les livraisons d'armes et de munitions à destination de l'Afrique du Sud et l'impossibilité où s'était trouvé le Conseil de sécurité de décider, en novembre 1965, l'application de sanctions efficaces contre le régime rhodésien, qui venait de proclamer illégalement l'indépendance, ont contribué à convaincre les Etats africains de l'inutilité d'un nouveau recours au Conseil, les principales puissances hostiles à des sanctions économiques et commerciales, basées sur le chapitre VII, et dirigées contre l'Afrique du Sud étant celles-là mêmes qui venaient de s'opposer à une action de même nature à l'égard de la Rhodésie.

C'est donc au sein de l'Assemblée générale, où les conditions de vote étaient plus favorables, que la lutte pour l'adoption de sanctions économiques a été poursuivie.

Deux facteurs vont l'influencer profondément; d'une part l'aggravation de la situation en Afrique australe, résultant de la consolidation du pouvoir des colons et de l'appui fourni au régime rhodésien par l'Afrique du Sud; d'autre part, la constatation, par une majorité croissante d'Etats, que l'existence de liens économiques puissants entre l'Afrique du Sud et certains pays industrialisés à économie de marché, constitue le principal obstacle aux efforts des Nations Unies en vue d'éliminer l'apartheid.

\* Voir le début de la présente étude dans cette *Revue*, 1970 (I), pp. 203-245 et 1970 (II), pp. 539-580.

a) Les répercussions de la crise rhodésienne sur l'action des Nations Unies.

Les événements de Rhodésie ont eu d'abord pour effet de mettre en évidence le caractère d'interdépendance des problèmes posés par le maintien de l'apartheid et du colonialisme en Afrique australe, ainsi que le rôle déterminant exercé par le régime sud-africain sur l'évolution de la situation politique dans cette partie du continent africain.

Les résolutions adoptées postérieurement à la proclamation d'indépendance par la minorité européenne en Rhodésie dénoncent ainsi l'appui direct apporté par le gouvernement sud-africain « aux régimes périphériques coloniaux et racistes » (rés. A/2054 [XX] et A/2202 [XXI] B), soutien qui consolide ces régimes et aggrave la situation en Afrique australe <sup>270</sup>.

En décembre 1968, l'Assemblée générale notait avec inquiétude que :

« ... le gouvernement sud-africain continue à intensifier et à étendre au-delà des frontières de l'Afrique du Sud, sa politique inhumaine et agressive d'apartheid et que cette politique a abouti à un conflit violent... » (Rés. A/2396 [XXIII] réaffirmée par la rés. A/2506 [XXIV]).

Elle condamnait aussi le gouvernement sud-africain « pour son occupation illégale de la Namibie et son intervention militaire ainsi que son assistance au régime rhodésien » (Rés. A/2396 [XXIII]).

La prise du pouvoir par la minorité « blanche » en Rhodésie a conduit l'Assemblée à se préoccuper des répercussions éventuelles de cette crise sur l'ensemble de la situation en Afrique australe. L'Assemblée soulignait ainsi, le 15 décembre 1965, la nécessité :

« ... d'une action internationale rapide et efficace... afin d'éviter le grave danger d'un violent conflit racial en Afrique qui ne manquera pas d'avoir de graves répercussions dans le monde entier. » Rés. A/2054 (XX).

Pour la première fois, l'Assemblée attirait l'attention du Conseil de sécurité sur l'existence d'une menace à la paix et à la sécurité internationales en Afrique du Sud et sur le fait que :

« ... des mesures prévues au chapitre VII de la Charte étaient indispensables pour résoudre le problème de l'apartheid. »

Cet appel a été renouvelé au cours des sessions ultérieures. Mais étant donné le rôle exercé ouvertement par l'Afrique du Sud dans le sous-continent, l'Assemblée a considéré à partir de 1966, que la « menace à la paix » concernait l'ensemble de la situation en Afrique australe (Rés. A/2202 A [XXI]).

Simultanément l'Assemblée s'est préoccupée désormais de traiter certains aspects de la question de l'apartheid dans le cadre des problèmes posés par la

<sup>270</sup> D'autres résolutions de l'Assemblée, adoptées dans le cadre de « l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux peuples et aux territoires coloniaux », appellent l'attention des Etats sur les graves conséquences résultant de la formation en Afrique australe d'« une entente » entre les gouvernements sud-africain et portugais et le régime rhodésien... dont l'existence et les activités sont contraires aux intérêts de la paix et de la sécurité. (Rés. A/2189 (XXI), § 10 du 13 décembre 1966; A/2326 (XXII), § 9 du 16 décembre 1967; A/2465 (XXIII) préambule, 20 décembre 1968.)

persistance du colonialisme en Afrique australe et une coordination plus étroite des efforts internationaux en vue d'éliminer l'apartheid et le colonialisme a été recherchée par elle.

Il est assez significatif que toutes ces résolutions constatant l'existence d'une menace à la paix en Afrique du Sud et en Afrique australe furent adoptées à de fortes majorités allant de 80 à 89 voix <sup>271</sup>.

Aucun Etat en dehors de l'Afrique du Sud et du Portugal n'y fit obstacle.

Une opposition aussi peu représentative ne pouvait évidemment avoir d'effet sur la légitimité de l'action des Nations Unies.

Le nombre d'abstentionnistes était néanmoins plus important et plus significatif puisque parmi les douze à seize Etats qui s'abstenaient régulièrement figuraient, en effet, les principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud y compris trois membres permanents du Conseil de sécurité, et la plupart des pays industrialisés à économie de marché ainsi qu'un Etat africain nouvellement indépendant, le Malawi <sup>272</sup>.

<sup>271</sup> Rés. A/2054 A (XX) adoptée le 15 décembre 1965, par 80 voix contre 2 et 16 abstentions; Rés. A/2202 A (XXI) adoptée le 16 décembre 1966, par 84 voix contre 1 et 12 abstentions; Rés. A/2307 (XXII) adoptée le 13 décembre 1967 par 89 voix contre 2 et 12 abstentions; Rés. A/2396 (XXIII) adoptée le 2 décembre 1968 par 85 voix contre 2 et 14 abstentions et Rés. A/2506 B (XXIV) adoptée le 21 novembre 1969, par 80 voix contre 5 et 25 abstentions.

Lors des votes par paragraphes qui se déroulèrent au sein de la Commission politique spéciale, les majorités qui se prononcèrent en faveur de l'adoption des dispositions attirant l'attention du Conseil de sécurité sur l'existence d'une menace à la paix furent légèrement plus faibles que lors du vote à l'Assemblée générale; une dizaine d'Etats votèrent contre ce paragraphe et quelque dix-sept Etats s'abstinrent, le nombre total d'Etats prenant part au vote étant donc un peu plus élevé qu'à l'Assemblée générale. Ainsi le § 6 de la rés. A/2054 (XX), le § 7 de la rés. A/2202 A (XXI) et les § 3 et 4 de la rés. A/2307 (XXII) ont été adoptés l'un par 70 voix contre 12 et 13 abstentions, l'autre par 70 voix contre 10 et 17 abstentions et les derniers par 85 voix contre 10 et 17 abstentions et par 93 voix contre 2 et 8 abstentions. *O.N.U.*, Chronique mensuelle, janvier 1966, p. 61; *ibid.*, janvier 1967, p. 67; *ibid.*, décembre 1967, p. 75, et janvier 1968, pp. 54-57.

En ce qui concerne la résolution A/2307 (XXII) le vote par paragraphe demandé en Commission politique spéciale par certains Etats a été écarté par 68 voix contre 29 et 9 abstentions. Un amendement introduit par les Etats-Unis et visant à écarter le § 4 relatif à l'appel au Conseil de sécurité pour qu'il constate l'existence d'une menace à la paix a été rejeté par 80 voix contre 9 et 21 abstentions. Rapport du Comité spécial, Doc. A/7348.

De même, il n'y a pas eu de vote par paragraphe lors de l'adoption de la résolution A/2506 (XXIV), *O.N.U.*, Chronique mensuelle, décembre 1966, pp. 35 et ss.

<sup>272</sup> Ex. : Se sont abstenus lors de l'adoption de la résolution A/2054 A (XX) Australie, Autriche, Belgique, Canada, Etats-Unis, France, Finlande, Grande-Bretagne, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, *O.N.U.*, Chronique mensuelle, janvier 1966, p. 61. Lors de l'adoption de la résolution A/2202 A (XXI) ce sont les mêmes Etats qui se sont abstenus à l'exception toutefois de la Finlande, de l'Islande, de l'Irlande, de la Norvège qui ont voté en faveur de la résolution et du Malawi qui s'est abstenu, *ibid.*, janvier 1967, p. 58.

On retiendra cependant que plusieurs Etats d'Europe occidentale ont appuyé ces résolutions. Parmi eux figuraient notamment la Suède et depuis 1966, les autres Etats scandinaves : Danemark, Finlande et la Norvège.

En novembre 1969, toutefois, la résolution A/2506 (XXIV) B a été adoptée par 80 voix contre 5 et 25 abstentions. Pour la première fois depuis 1960, trois Etats se sont rangés à côté de l'Afrique du Sud et du Portugal pour voter contre la résolution. Il s'agit des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de l'Australie <sup>273</sup>.

b) Mise en cause des principaux partenaires commerciaux.

La lutte pour l'adoption de sanctions économiques qui s'est poursuivie à l'Assemblée générale est également caractérisée par le fait qu'elle tend désormais à mettre en évidence les responsabilités indirectes de certains Etats dans le maintien de la situation raciale en Afrique du Sud.

L'Assemblée générale disposait, en effet, à dater de sa XX<sup>e</sup> session, de tous les éléments nécessaires pour lui permettre de constater que le nombre relativement limité d'Etats qui s'opposaient à toute action énergique contre l'Afrique du Sud, groupait ceux-là mêmes, qui possédaient le pouvoir et les moyens matériels de faire pression sur ce pays, mais qui, en contradiction avec la lutte menée par les Nations Unies contre l'apartheid, préféraient continuer à tirer profit de l'existence en Afrique du Sud d'un système économique caractérisé notamment par l'exploitation coloniale de la force de travail des non-Européens, en n'intervenant pas pour y susciter un changement de situation.

Certaines dispositions des résolutions adoptées par l'Assemblée s'apparentèrent dès lors, d'assez près, à un réquisitoire dirigé contre l'attitude des « principaux partenaires commerciaux » parmi lesquels trois membres permanents du Conseil de sécurité, ainsi que contre le rôle joué par certains intérêts financiers étrangers implantés en Afrique du Sud.

Le 15 décembre 1965, l'Assemblée générale lançait ainsi, pour la première fois, un appel pressant aux principaux partenaires commerciaux de la République sud-africaine :

<sup>273</sup> La « Chronique mensuelle » n'énumère pas les Etats qui, à l'Assemblée générale, ont voté contre la résolution. Il ressort toutefois des explications de vote que les Etats-Unis et la Grande-Bretagne figurent parmi ceux-ci.

En Commission politique spéciale, la résolution avait été adoptée par 83 voix contre 4 (Australie, Etats-Unis, Portugal, Royaume-Uni) et 20 abstentions.

On peut dès lors supposer que l'Afrique du Sud a été le cinquième Etat à voter contre la résolution à l'Assemblée générale, *O.N.U.*, Chron. mens., décembre 1969, p. 42. Voy. HORRELL, M., *op. cit.*, 1969, pp. 77-78.

Ces Etats ont justifié leur vote en invoquant l'incompétence de l'Assemblée générale en matière de sanctions et en prétextant du fait que de telles mesures internationales lèseraient d'abord le peuple africain. Pour une réfutation de ces arguments, cf. cette étude, 1<sup>er</sup> partie, *op. cit.*, pp. 238 et 243.

« ... pour qu'ils mettent fin à leur collaboration économique croissante avec le gouvernement sud-africain, collaboration qui encourage ce gouvernement à défier l'opinion mondiale et à accélérer l'application de la politique d'apartheid. » Rés. A/2054 (XX), § 1.

L'Assemblée déplorait aussi « les actes des Etats qui en collaborent avec le gouvernement sud-africain dans les domaines politique, économique l'encourageait dans sa politique raciale », *ibid.*, § 7<sup>274</sup>.

Dans la logique de cette nouvelle conception de l'action internationale contre l'apartheid, fondée sur une analyse du système économique sud-africain, et du rôle joué dans ce système par certains Etats étrangers, l'Assemblée générale décidait d'associer directement ces Etats à l'élaboration de la politique générale de lutte contre l'apartheid.

Il s'agissait, en d'autres termes, de les encourager à participer activement aux travaux de l'organe, qui donne l'impulsion à cette action internationale et détermine, en grande partie, son orientation : le Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid, dont la composition, nous l'avons vu, est en majorité afro-asiatique<sup>275</sup>.

L'Assemblée décidait donc d'élargir la composition de ce Comité et d'ajouter six nouveaux membres aux onze Etats qui forment depuis l'origine cet organe. C'est le président de l'Assemblée générale M. A. Fanfani qui fut chargé de les désigner sur base des trois critères suivants : 1) responsabilité principale dans le commerce mondial; 2) responsabilité principale dans le maintien de la paix; 3) répartition géographique équitable.

La participation de pays occidentaux qui, comme le Danemark et la Suède, ont manifesté leur appui au peuple africain, était également vivement souhaitée<sup>276</sup>.

Sur les dix-neuf Etats officiellement pressentis par M. Fanfani<sup>277</sup>, un seul,

<sup>274</sup> En Commission spéciale, le paragraphe 1 a été adopté par 75 voix contre 3 (Australie, Portugal, Royaume-Uni) et 17 abstentions, le paragraphe 7 a recueilli 72 voix contre 4 (les mêmes, plus la Belgique) et 19 abstentions, *O.N.U. Chronique mensuelle*, janvier 1966, pp. 61-63.

<sup>275</sup> Cf. cette étude, 1<sup>re</sup> partie, cette *Revue*, 1970 (I), pp. 224-225.

<sup>276</sup> L'intérêt de ces pays pour la cause de la majorité en Afrique du Sud, se manifeste notamment par leur soutien important aux programmes humanitaires des Nations Unies en faveur des victimes de l'apartheid et par les contributions élevées qu'ils versent régulièrement au Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'Afrique du Sud, dont le président est un Suédois. En tenant, en 1967, une session à Stockholm, le Comité spécial entendait ainsi reconnaître la participation suédoise aux programmes institués par l'O.N.U. pour venir en aide aux victimes de l'apartheid. Durant son séjour dans la capitale suédoise, le Comité spécial a été reçu par M. Gunnar Lange, ministre des Affaires étrangères par *intérim*. Rapport du Comité spécial, Doc. A/7254, § 41 et ss.

<sup>277</sup> Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, France, Italie, Japon, Canada, Ceylan, Danemark, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et U.R.S.S. Cf. Rapport du Comité spécial S/7387 également publié sous la cote A/6356. Voir aussi A/6226, Add. 1 et Add. 2.

l'U.R.S.S. a accepté de devenir membre de ce Comité; deux autres Etats, l'Italie et le Danemark firent savoir qu'ils étaient disposés à se faire représenter si la composition du Comité était élargie conformément aux critères fixés. Le Canada ne répondit pas à la date prévue. Les autres Etats déclarèrent qu'ils ne souhaitaient pas participer au Comité, soit pour des raisons matérielles (ex. : Argentine, Mexique, etc.), soit parce qu'ils estimaient ne pas répondre aux deux premiers critères (ex. : Belgique, Autriche, Norvège, Suède) soit encore parce qu'ils étaient politiquement opposés à une telle décision (ex. : Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, etc.)<sup>278</sup>.

Cette fin de non recevoir a eu inévitablement des conséquences sur l'action de l'Assemblée générale.

Emanant de membres permanents du Conseil de sécurité, ayant une responsabilité particulière en ce qui concerne le maintien de la paix, cette attitude négative a été ressentie non seulement comme une nouvelle manifestation d'opposition à l'adoption de sanctions mais aussi comme un refus de prendre part à des discussions en vue de concilier les divergences de vue sur les mesures à prendre à l'égard de l'Afrique du Sud. Il est hors de doute que ce refus quasi général des Etats sollicités a contribué à la radicalisation des conceptions quant aux modes de solution du problème sud-africain.

Ainsi, en prenant acte, le 16 décembre 1966, de cette attitude, l'Assemblée a déploré la collaboration croissante des principaux partenaires commerciaux avec le gouvernement sud-africain, collaboration qui contribue, selon elle, à accroître le danger d'un conflit violent (rés. A/2202 [XX 1], § 3 et 4)<sup>279</sup>.

Ceux-ci ont été invités, par la suite, à prendre des mesures urgentes en vue de « se dégager de l'Afrique du Sud » (Rés. A/2307 [XXII], § 6, réaffirmée par la rés. A/2396 [XXIII], § 5)<sup>280</sup>.

L'Assemblée condamnait simultanément, mais toujours sans les nommer spécifiquement, les Etats qui, par leur collaboration économique, politique et militaire, encouragent le gouvernement sud-africain à persister dans sa politique raciale.

<sup>278</sup> Ces trois Etats ainsi que les Pays-Bas et la Belgique ont rappelé qu'ils s'étaient abstenus lors du vote de la résolution décidant l'élargissement du Comité et qu'ils n'étaient dès lors pas disposés à en devenir membres.

<sup>279</sup> En Commission politique spéciale, le § 3 relatif aux refus des Etats de devenir membres du Comité spécial, a été adopté par 67 voix contre 3 et 19 abstentions; le § 4 qui dénonce la collaboration de certains Etats avec le régime sud-africain a été adopté par 78 voix contre 7 et 12 abstentions, *O.N.U.*, Chronique mensuelle, janvier 1967, p. 67.

<sup>280</sup> La disposition de la résolution A/2307 (XXII) relative à la condamnation des principaux partenaires commerciaux a été adoptée en Commission par 80 voix contre 8 et 16 abstentions. *Ibid.*, décembre 1967, p. 79, et janvier 1968, pp. 56-57. Un amendement des Etats-Unis tendant, en Commission, à écarter le § 5 de la résolution A/2396 (XXIII) a été rejeté par 77 voix contre 9 et 21 abstentions, *ibid.*, décembre 1968, p. 81, et janvier 1969, pp. 105-107.

Pour l'Assemblée, il était clair désormais que toute forme de relations avec le régime sud-africain était l'équivalent d'une « collaboration raciste ».

C'est ainsi que l'Assemblée, s'adressant à ces mêmes Etats, leur recommandait d'appliquer, en outre, les mesures particulières suivantes :

« — Décourager l'immigration de personnel qualifié et de personnel technique en Afrique du Sud <sup>281</sup>.

— Suspender les échanges culturels, éducatifs, sportifs et autres avec le régime raciste et avec les organisations ou institutions de l'Afrique du Sud qui pratiquent l'apartheid <sup>281\*</sup>.

— Décourager sur leur territoire, par des mesures législatives ou autres toutes les activités et les organisations qui soutiennent la politique d'apartheid aussi bien que toute organisation de propagande en faveur de la politique d'apartheid et de discrimination <sup>282</sup>. » Rés. A/2396 (XXIII).

A sa XXIV<sup>e</sup> session, l'Assemblée a constaté que le commerce extérieur de l'Afrique du Sud s'était encore considérablement accru. L'augmentation était évaluée à 86 % pour les importations et 56 % pour les exportations, pendant la période qui s'est écoulée de 1962 à 1968 inclus <sup>283</sup>. Trois membres permanents du Conseil de sécurité figuraient parmi les principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud <sup>284</sup>.

<sup>281</sup> La Belgique n'a pris aucune mesure en vue de décourager cette immigration. C'est ainsi que des chiffres fournis par l'Ambassade d'Afrique du Sud à Bruxelles, indiquent un total de 511, 570 et 515 immigrants belges pour les années 1967, 1968, 1969 respectivement. Il s'agit d'une immigration très sélective qui écarte les ouvriers non qualifiés, *Images d'Afrique du Sud*, mars 1970, vol. XV, n° 3.

Or l'immigration européenne contribue directement au renforcement de l'apartheid. Elle vise, d'une part, à maintenir le pourcentage actuel des Blancs dans ce pays face à une population non européenne dont le taux d'accroissement naturel est plus élevé que celui des Européens. Elle tente, d'autre part, de répondre au besoin croissant en main-d'œuvre qualifiée d'une industrie en pleine expansion, tout en continuant à exclure les travailleurs africains des emplois qualifiés, réservés par la loi aux seuls Européens.

<sup>281\*</sup> Conclu pour une durée de cinq ans, l'accord culturel belgo-sud-africain du 1<sup>er</sup> juin 1955 a été renouvelé par tacite reconduction. Le gouvernement belge n'a pas encore manifesté l'intention de faire usage de la faculté de dénonciation prévue à l'article 7 de cet accord.

<sup>282</sup> Cette dernière mesure est destinée à contrecarrer l'action du service gouvernemental sud-africain d'information et de propagande dont les activités orientées surtout vers les Etats-Unis et l'Europe occidentale « ont pour but de promouvoir les relations extérieures de la République d'Afrique du Sud ». Elle s'insère dans le cadre de l'action menée depuis 1965 par les Nations Unies pour intensifier la diffusion d'informations sur les méfaits de l'apartheid. Rapport du Sous-comité de l'Information du Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid, publié à l'Annexe I du Rapport du Comité spécial, Doc. A/7254, pp. 43 et ss.

<sup>283</sup> Les importations sont passées de 1013,2 en 1962 à 1.884,3 millions de rands en 1968, tandis que les exportations s'élevaient de 949,5 à 1.507,3 millions de rands. Cf. Rapport du Comité spécial, Doc. A/7625, Rev. 1, p. 37.

<sup>284</sup> Les six principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud ont été pendant cette période, par ordre décroissant : la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la République fédérale d'Allemagne, le Japon, l'Italie, la France. C'est le commerce avec le Japon qui a

L'Assemblée a prié en conséquence les Etats de prendre les mesures appropriées pour dissuader les principaux partenaires commerciaux de collaborer avec le gouvernement sud-africain (Rés. A/2506 [XXIV], § 5 d).

c) Mise en cause des intérêts financiers étrangers.

1° Dans le cadre de la lutte contre le colonialisme.

On notera que l'Assemblée générale développant son analyse du système économique sud-africain, a mis également en évidence le rôle joué par certains intérêts étrangers d'origine privée en dénonçant l'importance des liens financiers établis entre certaines grandes sociétés de type capitaliste et l'Afrique du Sud.

L'Assemblée reconnaissait ainsi que l'apartheid n'est pas l'œuvre exclusive de la minorité d'origine coloniale, mais que son maintien sert également les intérêts des Etats à économie de marché qui entretiennent d'importantes relations économiques et financières avec l'Afrique du Sud, ainsi que ceux des monopoles étrangers qui contrôlent une partie de son économie.

L'action de l'Assemblée générale, en ce domaine, se rattache incontestablement à la lutte qu'elle poursuit, en coopération avec le Comité des XXIV, contre les monopoles financiers étrangers qui appuient les régimes coloniaux en Afrique.

On sait, en effet, que sur base de rapports établis par un sous-comité du Comité des XXIV, chargé d'examiner la question des intérêts étrangers économiques et autres, au Sud-Ouest africain, en Rhodésie et dans les territoires portugais<sup>285</sup>, l'Assemblée générale a condamné le rôle joué par les sociétés internationales à capitaux étrangers, en majorité britanniques, américains et sud-africains qui, par leur appui aux régimes coloniaux, constituent un obstacle à l'application de la résolution A/1514 (XV). (Rés. A/2189 [XXI], 12 décembre 1966.)

Poursuivant cette action, l'Assemblée a décidé, au cours de sa XXII<sup>e</sup> session, d'inscrire à son ordre du jour une question particulière relative à ce problème et qui est actuellement libellée comme suit :

augmenté dans des proportions les plus élevées, *ibid.* Voy. aussi, cette étude, 1<sup>re</sup> partie, cette *Revue*, 1970 (I), note 100, p. 237 et *ibid.*, 1970 (II), note 132, p. 543.

Les relations commerciales entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et l'Afrique du Sud connaissent un certain développement. Les importations de l'U.E.B.L. en provenance de l'Afrique du Sud sont passées de 3,9 milliards de F.B. en 1967 à 4,3 milliards en 1968. Les exportations de l'U.E.B.L. vers ce pays sont passées de 1,6 à près de 1,9 milliard de F.B. Pour les cinq premiers mois de l'année 1969, le total des exportations vers l'Afrique du Sud était en augmentation de 26 % par rapport à la période correspondante de 1968.

Cf. *Bulletin commercial*, Banque de Bruxelles, n° 33, 18 septembre 1969. Voy. aussi *Bulletin hebdomadaire*, Kredietbank, n° 18, 1<sup>er</sup> mai 1970.

<sup>285</sup> Doc. A/5840; A/6000, Rev. 1 (chap. V); A/6300, Add. 1 (2<sup>e</sup> partie) et Add. 3 (2<sup>e</sup> partie).

« Activités des intérêts étrangers, économiques et autres, qui font obstacle à l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance... et aux efforts tendant à éliminer le colonialisme, l'apartheid et la discrimination raciale dans le sud de l'Afrique. »

Trois résolutions ont été adoptées dans le cadre de cette action. Elles s'appliquent à l'Afrique du Sud qui est, à la fois, le principal promoteur de l'apartheid dans le sous-continent, mais aussi la puissance coloniale du Sud-Ouest africain et l'un des Etats dont les intérêts économiques et financiers sont implantés et opèrent dans l'ensemble de l'Afrique australe.

C'est ainsi qu'aux termes de la résolution A/2288 (XXII), § 7, les Puissances coloniales ont été priées d'interdire les pratiques ci-après qui caractérisent le système économique et social sud-africain, aussi bien que celui des colonies voisines.

- « a) Exploiter la main-d'œuvre et les ressources naturelles au détriment des intérêts des autochtones;
- b) Entraver l'accès des habitants autochtones à ces ressources;
- c) Tolérer et encourager l'injustice et la discrimination dans la rémunération de la main-d'œuvre et dans l'établissement des conditions de travail<sup>286</sup>. »

Les résolutions A/2425 (XXIII)<sup>287</sup> et A/2554 (XXIV)<sup>288</sup> confirment l'interdiction de ces méthodes d'exploitation qui vont à l'encontre du droit des peuples colonisés à la possession et à la disposition des ressources naturelles de leurs territoires au mieux de leurs intérêts<sup>289</sup>. Elles prient en conséquence les puissances administrantes et les Etats dont les sociétés et les ressortissants exercent leurs activités dans ces territoires, de prendre des mesures immédiates pour mettre fin à toutes les activités qui ont pour effet d'exploiter les territoires et les peuples assujettis au régime colonial.

## 2° Dans le cadre de l'action contre l'apartheid.

Le problème des investissements étrangers en Afrique du Sud même a fait, d'autre part, l'objet de deux rapports établis, l'un par le Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid, l'autre par le Groupe de l'apartheid du Secrétariat des Nations Unies.

Le rapport du Comité spécial soulignait comme suit certains des avantages retirés par l'Afrique du Sud de ces investissements :

<sup>286</sup> Adoptée, le 7 décembre 1967, par 91 voix contre 2 (Afrique du Sud, Portugal) et 17 abstentions : Autriche, Australie, Canada, Danemark, Etats-Unis, Finlande, France, Islande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suède, Royaume-Uni, Malawi et Cuba, *O.N.U.*, Chronique mensuelle, janvier 1968, pp. 77-79.

<sup>287</sup> Adoptée, le 10 décembre 1968, par 87 voix contre 2 et 19 abstentions, *ibid.*, janvier 1969, p. 116, la Chronique ne précise toutefois pas les votes.

<sup>288</sup> Adoptée, le 12 décembre 1969, par 80 voix contre 2 (Afrique du Sud et Portugal) et 18 abstentions, *ibid.*, janvier 1970, p. 127 et février 1970, p. 76.

<sup>289</sup> FISCHER, G., « La souveraineté sur les ressources naturelles », *A.F.D.I.*, 1962, pp. 516-528.

« L'Afrique du Sud a recherché des capitaux étrangers non seulement pour accroître ses réserves de devises mais surtout parce que ces capitaux entraînaient avec eux, le matériel, les licences et les connaissances techniques nécessaires, ainsi que l'expérience acquise en matière de recherche et de développement par les sociétés mères, sans compter d'autres avantages.

Par ailleurs, pour le gouvernement sud-africain l'entrée des capitaux étrangers donne une indication de la confiance que les autres pays ont dans la stabilité du pays sous le régime racial actuel et est un atout contre une action internationale visant à mettre fin à la politique d'apartheid <sup>290</sup>. »

Le Groupe de l'apartheid a étudié plus spécialement l'origine et le rôle des principaux investissements dans ce pays <sup>291</sup>.

En 1965, les avoirs étrangers en Afrique du Sud étaient estimés à 4.802 millions de dollars. Les investissements britanniques, de loin les plus importants (2.827 millions de dollars) représentaient les 3/5 du montant total des avoirs étrangers dans ce pays <sup>292</sup>. Ceux des Etats-Unis représentaient, en 1965, environ 12 % de ce total. Venaient ensuite, par ordre décroissant, la France, la Suisse, les Organisations internationales (B.I.R.D., F.M.I., *infra*), la Belgique et le Luxembourg.

Les revenus de ces investissements ont atteint un niveau très élevé :

« Les versements effectués dernièrement par l'Afrique du Sud au titre des investissements ont été de l'ordre de plus de 260 à plus de 300 millions de dollars par an. Les revenus des investissements directs privés du Royaume-Uni et des Etats-Unis en Afrique du Sud ont atteint, au cours des dernières années pour lesquelles on dispose de données, respectivement 173 et 101 millions de dollars <sup>293</sup>. »

Comme il n'est pas douteux que la solidarité dont l'Afrique du Sud bénéficie sur le plan économique est en grande partie fonction des prêts et des investissements étrangers dont ce pays continue à bénéficier, l'Assemblée générale n'a pas manqué de se préoccuper de l'accroissement de ceux-ci pour souligner :

« La nécessité de décourager l'établissement de relations financières plus étroites avec l'Afrique du Sud, particulièrement en ce qui concerne les investissements et le commerce, ainsi que l'octroi de prêts par des banques de leur pays au gouvernement sud-africain ou à des sociétés sud-africaines. » (Rés. A/2202 (XXI), § 5, b.)

<sup>290</sup> Notes sur les investissements étrangers effectués récemment dans la République sud-africaine. Rapport du Comité spécial, Doc. A/5932, Annexe 11; voy. aussi HOUGHTON, H.D., *op. cit.*, pp. 175-181.

<sup>291</sup> « Les investissements étrangers en République sud-africaine », Groupe de l'apartheid du département des Affaires politiques et des Affaires du Conseil de sécurité, Nations Unies, New York, 1967, Doc. ST/PSCA/SER. A/1.

<sup>292</sup> L'Afrique du Sud vient au quatrième rang dans l'ordre d'importance des investissements britanniques à l'étranger. Sont supérieurs les avoirs des sociétés britanniques au Canada, en Australie et aux Etats-Unis, *ibid.*, pp. 2 et 6.

<sup>293</sup> *Ibid.*, p. 19.

Elle a également condamné les activités des « intérêts étrangers financiers et autres », qui par leur collaboration avec le gouvernement sud-africain encouragent ce gouvernement à persister dans sa politique raciale. (Rés. A/2307 (XXII), § 5, et A/2396 (XXIII), § 5.)

Ces résolutions n'ayant pas été suivies d'effet<sup>294</sup>, plusieurs gouvernements prétextent notamment du caractère libéral de leur économie, pour ne pas leur donner suite<sup>295</sup>, l'Assemblée a prié, à sa XXIV<sup>e</sup> session, les Etats de prendre des mesures d'ordre interne :

« ... pour interdire aux intérêts financiers et économiques relevant de leur juridiction nationale de coopérer avec le gouvernement sud-africain et les sociétés immatriculées en Afrique du Sud. » Rés. A/2506 (XXIV), § 5.

Elle les a également priés de :

« ... s'abstenir d'accorder des prêts et des capitaux destinés à des investissements et à une assistance technique au gouvernement sud-africain et aux sociétés immatriculées en Afrique du Sud. » *Ibid.*

Le même appel a été adressé aux organes des Nations Unies<sup>296</sup>, aux institutions spécialisées et aux autres organisations internationales afin qu'elles :

<sup>294</sup> *Le Monde* du 29 mars 1969 signale que les investissements au cours de l'année 1968 se sont élevés à 274 millions de livres sterling, soit 98 millions de plus qu'en 1967. Voir aussi *Le Monde* du 2 août 1969.

En avril 1969, quatre banques européennes, dont une banque belge, établissent à Johannesburg une représentation conjointe. Il s'agit de la « Société générale de Banque » (Belgique), la « Amsterdam-Rotterdam Bank » (Pays-Bas), la « Deutsche Bank » (Allemagne) et la « Midland Bank » (Grande-Bretagne). Le bureau ouvert à Johannesburg est destiné à contribuer au développement des échanges commerciaux entre l'Afrique du Sud et les Etats représentés par ces banques. *La Métropole*, 10 mars 1970; *Le Peuple*, 9 avril 1970.

En 1967, la « Banque de Bruxelles » signait avec l'« Industrial Development Corporation of South Africa Ltd » (Johannesbourg) une convention déterminant les modalités de financement à moyen terme de vente de biens d'équipement d'origine belge à l'Afrique du Sud. Un montant de 250 millions de F.B. était réservé au financement des commandes passées en Belgique dans un délai de deux ans. Cette somme n'étant pas épuisée, l'accord a été prolongé en 1969, pour une durée de deux ans. Banque de Bruxelles, *Bulletin commercial*, n° 33, 18 septembre 1969.

<sup>295</sup> On notera cependant qu'en 1967, le représentant permanent des Etats-Unis aux Nations Unies a fait part à un groupe de banques américaines dont la « First National City Bank », et la « Chase Manhattan Bank », des préoccupations du Comité spécial chargé d'étudier l'apartheid, devant la décision de ces banques de renouveler, une nouvelle fois, le crédit de 40 millions de dollars alloué au gouvernement sud-africain depuis 1959. Cette démarche est restée sans effet. Cf. Rapport du Comité spécial, Doc. A/6864, pp. 29-30.

Mais une vaste campagne à laquelle ont participé plusieurs Eglises protestantes ainsi que des milieux universitaires américains, visant au retrait des comptes et à la cessation de toutes relations d'affaires avec ces banques, avait été lancée, dès 1966, aux Etats-Unis par le « Committee of Conscience against Apartheid ». L'ampleur qu'elle aurait progressivement réussie à atteindre aurait conduit le gouvernement sud-africain à ne plus solliciter en 1970, le renouvellement de ce crédit. *Le Monde*, 6 février 1967; *Sechaba*, mars 1970.

<sup>296</sup> Le Comité spécial avait eu son attention attirée par le fait que l'une des banques participant au financement cité à la note 295, possédait une agence au sein même de l'immeuble des Nations Unies à New York.

« ... s'abstiennent d'accorder des facilités aux banques et institutions financières qui fournissent une assistance au gouvernement sud-africain et aux sociétés immatriculées en Afrique du Sud. » *Ibid.*, § 8.

Dénonçant désormais toute forme de collaboration avec le régime sud-africain, l'Assemblée a renouvelé, d'autre part, pour la première fois depuis sa résolution A/1761 (XVII), sa demande de rupture des communications maritimes et aériennes avec l'Afrique du Sud<sup>297</sup>, en priant les Etats :

« ... d'interdire aux lignes aériennes et aux compagnies de navigation immatriculées dans leur pays d'assurer des services en direction et en provenance de l'Afrique du Sud et à refuser toutes facilités aux services aériens et maritimes en direction et en provenance de l'Afrique du Sud. » Rés. A/2506 (XXIV), § 5 b.

#### d) Investissements d'une organisation internationale : la B.I.R.D.

En 1965, les organisations internationales, et principalement la Banque mondiale, venaient au cinquième rang des investisseurs étrangers en Afrique du Sud, avec des investissements représentant un total de 181 millions de dollars.

L'Afrique du Sud était l'un des principaux bénéficiaires des prêts accordés par la B.I.R.D. aux pays du continent africain. La Banque lui avait concédé à cette date onze prêts s'élevant à un total de 241,8 millions de dollars<sup>298</sup>.

Or ces prêts de la Banque mondiale ont été fréquemment attribués concurremment à des prêts émanant de banques privées américaines, allemandes, suisses ou italiennes d'un montant souvent plus élevé<sup>299</sup>.

<sup>297</sup> Le Comité spécial s'est alarmé, en 1969, de l'extension des services internationaux de la compagnie « South African Airways » grâce aux facilités accordées par un certain nombre de gouvernements. C'est ainsi qu'un nouveau vol de la « South African Airways » à destination de New York avec escale à Rio de Janeiro a été inauguré, le 23 février 1970. Se fondant sur la résolution A/1761 (XVII) (1<sup>re</sup> partie, *op. cit.*, p. 236), qui priait les Etats de refuser le droit d'atterrissage et des facilités de passage aux aéronefs sud-africains, ainsi que sur les résolutions ultérieures priant les Etats de cesser toute collaboration avec le gouvernement sud-africain, le Comité spécial a demandé aux deux gouvernements intéressés d'envisager de supprimer ces facilités. Cf. « Lettre datée du 20 février 1969, adressée au Secrétaire général par le président du Comité spécial », Doc. S/9019. Voir aussi, « Lettre datée du 5 mars 1969, adressée au Secrétaire général par le représentant permanent des Etats-Unis auprès de l'O.N.U. », Doc. S/9050. Les Etats-Unis ont refusé de donner suite à cette demande. Ils ont invoqué le caractère non obligatoire de la résolution A/1761 (XVII) qui n'a pas reçu leur appui et le fait que les vols de la « South African Airways » à destination de New York, représentent l'exécution par les Etats-Unis d'un engagement contractuel datant de 1947.

On trouvera des informations sur le développement des relations aériennes belgo-sud-africaines in *Afrique australe*, Bulletin d'information du Comité de soutien à la lutte contre le colonialisme et l'apartheid, Bruxelles, novembre 1970, p. 21.

<sup>298</sup> Sur 74 prêts accordés par la Banque à des pays africains, les onze prêts attribués à l'Afrique du Sud représentent le chiffre le plus élevé pour un seul pays, *Le Groupe de la Banque mondiale*, Washington (Publication de la Banque), (s.d.).

<sup>299</sup> *Keesing's Contemporary Archives*, 1961-1962, p. 18538.

Il était inévitable, dans ces conditions, qu'à ce stade de la mise en cause des intérêts financiers étrangers opérant en Afrique du Sud l'aide financière accordée par une institution spécialisée, en contradiction avec l'action menée par les Nations Unies contre le régime sud-africain, fasse l'objet des préoccupations de cette Organisation.

### 1° *Le conflit O.N.U.-B.I.R.D.*

#### 1) Historique de la question.

Sur ce point également, la lutte contre l'apartheid et la lutte contre le colonialisme au sud de l'Afrique se sont révélées indissociables. C'est le Comité des XXIV qui a pris, ici aussi, l'initiative de l'action.

Dès la création de ce Comité, les institutions spécialisées et par conséquent la B.I.R.D. avaient été invitées à lui apporter leur coopération<sup>300</sup>. A plusieurs reprises le Comité des XXIV s'était adressé à la Banque en ce sens. Ainsi, le 16 juillet 1964, la Banque fut avertie par le secrétariat des Nations Unies de ce que le Comité spécial souhaitait entendre un représentant de la Banque sur la question des prêts accordés par cette institution au Portugal. Le 17 juillet, le secrétariat des Nations Unies informait la Banque de la décision de ce Comité d'étudier « les activités des intérêts étrangers, économiques et autres, qui font obstacle, dans les territoires administrés par le Portugal à l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance » et l'invitait à apporter son concours à ces travaux<sup>301</sup>.

La Banque ne s'est guère montrée empressée d'apporter sa coopération. Elle communiqua, le 24 juillet, des renseignements sur les prêts accordés au Portugal mais ne donna pas suite à l'invitation du Comité spécial. La Banque se borna également à accuser réception de la résolution du Comité spécial, adoptée le 10 juin 1965 et contenant un appel lui demandant de s'abstenir d'apporter une aide financière, économique et technique au Portugal.

La Banque observa la même attitude lorsque le problème fut examiné par l'Assemblée générale à la XX<sup>e</sup> session, à la fois dans le cadre de la lutte contre l'apartheid et dans celui de la lutte contre le colonialisme.

Trois résolutions adoptées par l'Assemblée en décembre 1965 furent, en effet, transmises par le Secrétaire général au président de la Banque qui se borna à

<sup>300</sup> La résolution A/1634 (XVI) du 27 novembre 1961 prévoyant cette coopération fut notifiée à la B.I.R.D. par le Secrétaire général. Les institutions spécialisées ont été également invitées à fournir leur assistance et leur coopération au Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid, *cf. rés. A/1978 (XVII), § 4, 16 décembre 1963.*

<sup>301</sup> « Consultations avec la Banque internationale pour la reconstruction et le développement », Rapport du Secrétaire général, Doc. A/6825, voy. Annexe I, Historique de la question. Les considérations présentées ici sont fondées en grande partie sur les éléments d'information contenus dans ce document.

en accuser réception. L'une de ces résolutions, A/2054 A (XX), invitait les institutions spécialisées « à prendre les mesures nécessaires pour refuser l'assistance technique et économique au gouvernement sud-africain ». L'autre résolution adoptée dans le cadre de l'application de la « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux » demandait à ces mêmes institutions :

« De refuser toute assistance quelle qu'elle soit aux gouvernements portugais et sud-africain tant qu'ils n'auront pas renoncé à leur politique de domination coloniale et de discrimination raciale. » (A/2105 (XX), 20 décembre 1965.)

Cette demande a été renouvelée pour le Portugal aux termes de la résolution A/2107 (XX), du 21 décembre 1965.

Or, le 8 septembre 1966, six mois après que ces résolutions lui eurent été communiquées, la Banque signait avec une société sud-africaine d'électricité, un accord aux termes duquel elle lui accordait un prêt de 20 millions de dollars d'une durée de dix ans<sup>302</sup>. Le même jour, un accord de garantie était signé avec le gouvernement sud-africain.

Des prêts d'un montant de 30 millions de dollars, consentis pour dix ans, avaient été également accordés en juin 1966, à deux sociétés portugaises aux fins d'utilisation dans le territoire métropolitain<sup>303</sup>.

Manifestement, la Banque ne s'était donc pas considérée comme juridiquement liée par les recommandations de l'Assemblée<sup>304</sup>.

Même si l'on tient compte de la nature particulière de cette Institution spécialisée<sup>305</sup> qui est une organisation bancaire et de l'« indépendance » que lui reconnaît dès lors, l'accord de coopération avec l'O.N.U.<sup>306</sup>, la méconnaissance des résolutions de l'Assemblée générale venant d'une organisation reliée à l'O.N.U. et ayant avec celle-ci des liens de coordination et de subordination<sup>307</sup>, n'a pas manqué d'être considérée par la majorité des Etats comme la preuve d'un « mépris réel » à l'égard de la lutte menée par les Nations Unies contre le colonialisme et l'apartheid au sud de l'Afrique. Cette attitude a soulevé certains problèmes juridiques liés à l'interprétation de l'accord O.N.U. - Banque et au

<sup>302</sup> B.I.R.D., Communiqué de presse (Paris), 29 juillet 1966.

<sup>303</sup> *Ibid.*, 10 juin 1966.

<sup>304</sup> VIRALLY, M., « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *A.F.D.I.*, 1956, pp. 66-96, voy spécial, pp. 92-94.

<sup>305</sup> « Art. I, § 2. Par suite de la nature de ses attributions internationales et des articles de ses statuts, la Banque est une organisation internationale indépendante et doit fonctionner comme telle. »

<sup>306</sup> « Accord entre l'Organisation des Nations Unies et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement », 15 novembre 1967, *R.T.N.U.*, 1948, vol. 16, pp. 341 et ss.

<sup>307</sup> Sur les rapports entre les institutions spécialisées et l'O.N.U., consultez notamment, LABEYRIE-MENAHÉM, *cf. Les institutions spécialisées. Problèmes juridiques et diplomatiques de l'administration internationale*, Paris (Pedone), 1953, pp. 34 et ss.; DAGORY, J., « Les rapports entre les Institutions spécialisées et l'Organisation des Nations Unies », *R.G.D.I.P.*, 1969, n° 2, pp. 285-377; DUPUY, R.J., « Le droit des relations entre les organisations internationales », *R.C.A.D.I.*, 1960 (II), t. 100, pp. 478-584.

statut de cette organisation <sup>308</sup>, qu'il nous a paru intéressant d'examiner. Elle a mis en évidence la nécessité d'organiser une coordination plus étroite entre la politique de cette institution, moins universelle que représentative d'un certain ordre économique mondial, et les activités des Nations Unies dans des domaines aussi importants que ceux du maintien de la paix et de la lutte contre le colonialisme et le racisme.

L'absence de suite réservée par la Banque aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale a contraint la Banque à se justifier. Des explications lui ayant été demandées, la Banque ne pouvait plus se borner à une réponse de pure forme. Usant du droit qui lui est reconnu (art. II de l'accord O.N.U. - Banque), sous réserve de réciprocité, de se faire représenter à titre consultatif aux séances de certains organes des Nations Unies <sup>309</sup>, la Banque a délégué son conseiller général, le 26 novembre 1966, devant la Quatrième Commission de l'Assemblée générale qui examinait alors la politique de la Banque en matière de prêts au Portugal.

L'Assemblée ne s'est pas estimée satisfaite des arguments juridiques développés par le représentant de la Banque; elle a renouvelé, aux termes de résolutions subséquentes, ses appels pour que :

« Les Etats agissant par l'intermédiaire des institutions spécialisées dont ils sont membres s'abstiennent de fournir une assistance quelconque aux gouvernements portugais et sud-africain... <sup>310</sup>. »

Elle a également prié le Secrétaire général d'engager des consultations avec la B.I.R.D. pour obtenir qu'elle conforme sa politique de prêt à ces résolutions <sup>311</sup>.

## 2) Position juridique des deux Organisations.

### *La thèse de la Banque* <sup>312</sup>.

La Banque a invoqué deux raisons pour justifier l'absence de suite réservée aux demandes de l'Assemblée.

La première, qui est relative aux rapports O.N.U. - Banque et au pouvoir de recommandation réciproque des deux Organisations, est basée sur le

<sup>308</sup> « Accord relatif à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement », 27 décembre 1945, *R.T.N.U.*, 1947, vol. 2, pp. 135 et ss.

<sup>309</sup> Sur la signification juridique de cette représentation réciproque, cf. DUPUY, R.J., *op. cit.*, pp. 469 et ss., et DAGORY, J., *op. cit.*, pp. 324-325.

<sup>310</sup> Rés. A/2189, (XXI), § 9, 13 décembre 1966, intitulée « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux ».

<sup>311</sup> Rés. A/2202 (XXI), § 6, 16 décembre 1966, relative à la politique d'apartheid. Voir aussi les paragraphes 9 et 10 de la résolution A/2134 (XXI), du 12 décembre 1966, relative aux territoires sous administration portugaise.

<sup>312</sup> Les consultations et des échanges de vues auxquels il a été procédé entre le secrétariat de l'O.N.U. et la B.I.R.D. ont fait l'objet du rapport déjà cité (note 301) adressé, le 15 septembre 1967, par le Secrétaire général de l'O.N.U. à l'Assemblée générale. On y trouve exposée la thèse de la Banque ainsi que sa réfutation par le secrétariat des Nations Unies.

non-respect par l'Assemblée d'une des conditions de mise en œuvre de ce pouvoir. En vertu de l'article IV, § 2 de l'accord reliant la Banque à l'O.N.U., la présentation de « recommandations formelles » d'une Organisation à l'autre est subordonnée à des « consultations normales » préalables<sup>313</sup>.

En l'espèce, la Banque s'était jugée en droit d'accorder les prêts au Portugal et à l'Afrique du Sud sans examiner les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, car elle estimait que les « consultations préalables » n'avaient pas eu lieu et que, dès lors, les résolutions de l'Assemblée n'étaient pas des « recommandations formelles » au sens du paragraphe 2 de l'article IV de l'Accord précité.

La deuxième raison, beaucoup plus importante pour l'avenir des relations entre la B.I.R.D. et l'O.N.U., est liée à l'interprétation par la Banque de son propre statut et en particulier de la section 10 a de l'article IV de l'Accord relatif à la Banque<sup>314</sup>. Cette disposition interdit à la Banque et à ses dirigeants toute activité politique.

Selon ses représentants, la B.I.R.D. ne se laisserait pas influencer dans ses décisions en matière de prêts par l'orientation politique d'un Etat membre. Seules des considérations économiques inspiraient ses décisions. C'est pourquoi, toutes les demandes de prêt émanant de l'Afrique du Sud et du Portugal continueraient à être traitées comme celles émanant d'autres Etats<sup>315</sup>.

#### *La thèse du secrétariat de l'O.N.U.*

L'argumentation de la Banque a été réfutée par le secrétariat des Nations Unies.

1° En ce qui concerne la question des consultations préalables, le secrétariat a soutenu que rien dans cet article ne permettait d'apprécier quelles doivent être la forme, la nature et l'étendue de ces consultations. Dès lors, le Secrétaire général tirait argument du fait qu'à partir du 15 mars 1962, le secrétariat de l'O.N.U. avait transmis des résolutions à la Banque, s'était adressé à elle pour obtenir des renseignements et l'avait invitée à se présenter, à la demande du Comité spécial, devant cet organe pour conclure que « l'on peut à bon droit prétendre que des consultations normales » avaient eu lieu avant que l'Assemblée

<sup>313</sup> Cet article se lit comme suit : « Art. IV, § 2. Aucune de ces deux organisations et aucun de leurs organismes subsidiaires ne présentera à l'autre ou à ses organismes subsidiaires des recommandations formelles sans avoir procédé, au préalable, à des consultations normales à ce sujet. Toute recommandation formelle faite, après une telle consultation, par l'une de ces organisations sera examinée, dès que possible, par l'organe approprié de l'autre. »

<sup>314</sup> L'article IV, section 10 des statuts est libellé comme suit : « La Banque et ses dirigeants n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un Etat membre quelconque; ni ne se laisseront influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'Etat membre (ou des Etats membres) en cause. Leurs décisions seront fondées exclusivement sur des considérations économiques... »

<sup>315</sup> Déclaration du président de la Banque, le 29 mars 1966, Doc. A/6825, Annexe I, p. 9.

générale n'adopte la résolution A/2105 (XX) et que dès lors la Banque était obligée de considérer cette résolution comme une « recommandation formelle » devant être examinée par les organes compétents de la Banque.

De toute manière, estimait le secrétariat, la participation du conseiller général de la Banque à la discussion qui a eu lieu, le 26 novembre 1966, à la Quatrième Commission constituait « les consultations préalables adéquates », tout au moins en ce qui concerne la résolution A/2184 (XXI). *A fortiori* des consultations préalables ont eu lieu en ce qui concerne la résolution A/2202 (XXI) qui lui était postérieure. Or aux termes de ces deux résolutions, l'Assemblée priait le Secrétaire général d'engager des consultations avec la Banque pour qu'elle se conforme aux résolutions A/2105 (XX) et A/2107 (XX). Dans ces conditions, concluait le secrétariat, l'objection fondée sur l'absence de consultation préalable ne peut être retenue et la Banque devrait envisager de donner effet à ces résolutions.

Mais là n'était certes pas le point essentiel de la controverse puisque au-delà d'une certaine date, des consultations au rang le plus élevé, ont eu lieu entre les deux Organisations, sans que cependant la Banque se considérât pour autant comme liée par les résolutions de l'Assemblée générale.

C'est donc la réfutation du deuxième motif avancé par la Banque qui traitait du problème quant au fond qui doit retenir surtout l'attention.

2<sup>o</sup> Selon l'argument de la Banque, le fait de se conformer aux résolutions priant la B.I.R.D. de ne pas accorder de prêts au Portugal et à l'Afrique du Sud constituerait une violation de l'interdiction de toute activité d'ordre politique prescrite à la section 10, article IV, de l'accord relatif à la Banque. C'est là, a estimé le secrétariat, une interprétation trop restrictive de cet article, dont le but est d'interdire toute ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat membre et toute discrimination fondée sur l'orientation politique du gouvernement d'un Etat membre.

Or, notait le secrétariat, les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale concernaient non des affaires politiques intérieures, mais des situations « menaçant la paix et la sécurité internationales », la situation dans les territoires africains sous administration portugaise et celles régnant en Afrique du Sud, ayant été qualifiées aux termes de nombreuses résolutions, soit du Conseil de sécurité, soit de l'Assemblée générale, de trouble à la paix ou de menace à la paix et à la sécurité internationales.

La pratique de la Banque révèle d'ailleurs que les considérations économiques ne sont pas les seuls facteurs examinés par celle-ci<sup>316</sup>, ainsi qu'en témoigne

<sup>316</sup> Touscoz, J., « Le groupe de la Banque mondiale face aux exigences du développement », cette *Revue*, 1970 (I), pp. 10-43, voir p. 26. Cet auteur écrit que : « Cette disposition ne peut être facilement respectée en raison de l'impossibilité de distinguer nettement les problèmes économiques et politiques. » Selon les termes d'un document de la Banque cité par l'auteur « ... la situation politique dans la mesure où elle peut peser sur la rentabilité du prêt doit être prise en considération. »

notamment la prise en considération par la Banque de la résolution A/377 (V), l'« Union pour le maintien de la paix ».

L'article VI de l'accord de coopération Banque-O.N.U. oblige d'ailleurs la Banque à « prendre dûment en considération », dans la conduite de son activité, les décisions du Conseil de sécurité prises en vertu des articles 41 et 42 de la Charte. L'adoption par la Banque, le 13 septembre 1951, sans qu'aucune modification ait été apportée à son statut, d'une résolution par laquelle elle s'engageait à tenir compte des recommandations de l'Assemblée générale, formulées comme suite à la résolution 377 (V) confirme, d'autre part, que rien n'interdit à la Banque de se préoccuper de la conduite internationale d'un Etat membre, ni de prendre en considération les résolutions de l'Assemblée générale relatives à la paix et à la sécurité<sup>317</sup>.

Portant le débat sur son véritable plan, le Secrétaire général observait en outre, qu'en tant qu'Organisation reliée à l'O.N.U., il semblait improbable que :

« La Banque veuille faire complètement abstraction de l'action internationale menée par l'O.N.U. à l'égard du Portugal et de l'Afrique du Sud, action visant à assurer le maintien de la paix. »

Il n'a pas manqué de s'inquiéter de la contradiction existant entre la constatation par l'Assemblée générale que la politique du Portugal et de l'Afrique du Sud constitue :

« Une menace à la paix et à la sécurité internationales et que ces Etats sont coupables de pratiques constituant « un crime contre l'humanité »

et l'attitude de la Banque qui :

« ... s'estime tenue d'accorder des prêts à ces Etats parce que sur le plan des considérations économiques, ces projets sont judicieux et le remboursement garanti.

... un tel degré d'indépendance outrepasserait celui dont jouit n'importe quel établissement bancaire national, mais encore semble difficilement conciliable avec le fait que les membres des organismes des Nations Unies servent une cause commune, à savoir la réalisation des objectifs de la Charte<sup>318</sup>. »

Le 10 juillet 1967, le Secrétaire général a, compte tenu de la persistance des

<sup>317</sup> « La Banque prend note de l'obligation que ceux de ses membres, qui sont également membres de l'Organisation des Nations Unies, ont assumés, aux termes du paragraphe 2 de l'article 48 de la Charte des Nations Unies, et par laquelle ils sont tenus d'exécuter les décisions du Conseil de sécurité, grâce à leur action dans les institutions spécialisées appropriées dont ils font partie, et prendra dûment en considération, dans la conduite de son activité, les décisions prises par le Conseil de sécurité en vertu des articles 41 et 42 de la Charte des Nations Unies... »

<sup>318</sup> A/6825, Annexe I, p. 22 et Annexe III, p. 1. Voy. aussi, KIROIS, F.L., « Developments in the Law and Institutions of International Economic Relations », *A.J.I.L.*, janvier 1970, pp. 106-138, voir pp. 116-117.

divergences entre la thèse du secrétariat et celle de la B.I.R.D., mis un terme aux consultations juridiques entre les deux Organisations<sup>319</sup>.

Quelques semaines plus tard, les administrateurs de la Banque qui sont chargés d'interpréter les statuts appuyaient, avec toutefois quelques avis dissidents, la thèse exposée par le conseiller général de la Banque.

En informant le secrétariat de cette décision, le président de la Banque donnait néanmoins l'assurance assez ambivalente, vu les circonstances :

« ... du désir de la Banque de coopérer par tous les moyens légitimes avec l'O.N.U. et dans la mesure où cela est conforme à son statut d'éviter toute action qui pourrait aller à l'encontre de la poursuite des buts élevés des Nations Unies<sup>319\*</sup>. »

### 3) L'absence de solution dans le cadre de l'action contre l'apartheid.

La procédure de consultation suivie par l'O.N.U. et la Banque, juridiquement conforme à l'accord de coopération O.N.U. - Banque, a révélé l'écart considérable quant à la conception que se font les deux Organisations de la coordination nécessaire entre l'action des Nations Unies et celle de la Banque dans un domaine qui relève du maintien de la paix.

Dans le cadre spécifique de l'action contre l'apartheid, ce problème a abouti à une impasse. En effet, en possession du rapport du Secrétaire général l'informant du résultat de ses consultations avec la Banque, l'Assemblée générale a réitéré, le 13 décembre 1967, la demande adressée à la Banque de « refuser » (alors que le prêt avait déjà été octroyé) toute aide financière, économique et technique au gouvernement sud-africain (rés. A/2307 [XXII], § 7) et a pris acte, sans aucun commentaire, de l'assurance donnée par les autorités de la Banque du « désir » de cette Organisation de coopérer avec l'O.N.U.

A la session suivante, la résolution A/2396 (XXIII) ne mentionnait plus spécifiquement la Banque. En novembre 1969, lors de sa XXIV<sup>e</sup> session, l'Assemblée s'est adressée d'une manière générale à toutes les organisations internationales et non seulement aux institutions spécialisées avec lesquelles elle entretient cependant des rapports particuliers. Elle leur a demandé, aux termes de sa résolution A/2506 (XXIV), § 10, « de refuser au gouvernement sud-africain les bénéfices de la coopération internationale aussi longtemps qu'il

<sup>319</sup> L'interprétation de la section IV de l'article 10 du statut de la B.I.R.D. et de l'article VI de l'accord de coopération O.N.U.-B.I.R.D., par le secrétariat des Nations Unies avait en effet été rejetée par la Banque. Le commentaire de la Banque était fondé principalement sur le caractère d'organisation technique et financière de cette institution ainsi que sur l'autonomie plus large que celle d'autres institutions spécialisées dont elle bénéficie par rapport à l'O.N.U., Cf. Commentaires du département juridique de la Banque concernant le mémorandum du secrétariat, Doc. A/6825.

<sup>319\*</sup> *Ibid.*

persistera dans sa politique d'apartheid », la Banque n'était pas expressément citée. L'Assemblée ne se désintéressait pas cependant de cette importante question.

*2° La coopération O.N.U. - Institutions spécialisées en vue d'assurer l'application de la résolution 1514 (XV). Le cas de la B.I.R.D.*

Les difficultés rencontrées dans les relations O.N.U. - B.I.R.D. ont conduit, en effet, l'Assemblée à examiner, en tant que question distincte, le problème général de la coordination entre l'action des Nations Unies dans le domaine de la lutte contre le colonialisme et la discrimination raciale et celle des institutions spécialisées et organisations internationales associées aux Nations Unies. Cette question a été portée à l'ordre du jour de l'Assemblée générale à dater de sa XXIII<sup>e</sup> session<sup>320</sup>. L'Assemblée a adopté trois résolutions s'y rapportant (rés. A/2311 [XXII] du 17 décembre 1967; rés. A/2426 [XXIII] du 18 décembre 1968 et A/2555 [XXIV], adoptée le 12 décembre 1969<sup>321</sup>).

L'action de l'Assemblée en ce domaine poursuit deux objectifs complémentaires : obtenir de ces organisations, d'une part, qu'elles mettent fin à l'octroi de toute forme d'aide et d'assistance aux gouvernements coloniaux et racistes et, d'autre part, qu'elles fournissent toute l'aide et l'assistance nécessaires aux peuples dont la légitimité de la lutte a été reconnue par les Nations Unies et notamment aux mouvements de libération qui administrent des régions libérées.

Nous n'envisageons ici que le premier de ces aspects relatif à la cessation de l'aide dans la mesure uniquement où il concerne la B.I.R.D.

1) Mesures d'ordre général recommandées aux termes de la résolution A/2311 (XXII).

L'Assemblée générale part du principe que ces organisations et donc la B.I.R.D. « devraient prêter leur entière coopération » à l'O.N.U., pour atteindre les buts de la résolution A/1514 (XV).

A cet effet, l'Assemblée usant de son pouvoir de recommandation en vue de coordonner l'activité des institutions spécialisées (art. 58 de la Charte) s'est adressée, en premier lieu, aux organisations intéressées elles-mêmes pour qu'elles prennent les « mesures nécessaires » afin de se conformer aux résolutions pertinentes de l'Assemblée (Rés. A/2311 [XXII]).

<sup>320</sup> Ce point est libellé comme suit : « Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux par les Institutions spécialisées et les Institutions internationales associées à l'Organisation des Nations Unies. »

<sup>321</sup> Diverses autres résolutions relatives à des territoires particuliers contiennent également des dispositions se rapportant à cette question. Voir notamment rés. A/2262 (XXII), § 18 et 19 du 3 novembre 1967 (Rhodésie); rés. A/2270 (XXII), § 13, 14, 16 du 17 novembre 1967 (territoires administrés par le Portugal); rés. A/2324 (XXII), § 3, 7 et 8 du 16 décembre 1967 (Sud-Ouest africain).

L'Assemblée a tenu compte également des différents obstacles politiques et juridiques auxquels peut se heurter, au sein de certaines institutions, une action en ce sens et a prié les Etats membres qui contrôlent politiquement le fonctionnement de ces organisations de faciliter l'application des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. Le Conseil économique et social, organe normalement compétent aux termes de la Charte (art. 60 et 63) pour assurer la coordination des relations avec les Institutions spécialisées, a été chargé, en consultation avec le Comité des XXIV, d'envisager des mesures appropriées, à cette fin, tandis que le Secrétaire général était prié d'aider ces Institutions à « mettre au point » les mesures qui s'imposaient<sup>322</sup>.

## 2) Mise en œuvre de la résolution A/2311 : Attitude négative de la B.I.R.D.

Des échanges de renseignements et des consultations ont eu lieu, à plusieurs reprises au cours de l'année 1968, en application de cette résolution entre le Secrétaire général des Nations Unies et les chefs des secrétariats des institutions spécialisées, notamment au cours des réunions du Comité administratif de coordination (C.A.C.) et du Comité du programme et de la coordination (C.P.C.).

Des précisions ont été ainsi fournies par les institutions spécialisées sur les mesures déjà mises en œuvre par certaines d'entre elles en application de la résolution A/2311. La B.I.R.D. ne figurait pas parmi ces organisations<sup>323</sup>.

Des renseignements écrits sur les mesures déjà prises en application de cette résolution ont été également donnés par les organisations intéressées, en réponse à la demande qui leur avait été adressée en avril 1968, par le Secrétaire général, agissant à la requête du Comité des XXIV, qui avait décidé, le 1<sup>er</sup> avril 1968,

<sup>322</sup> « L'Assemblée... »

5. Prie tous les *Etats* de faciliter, directement par *leur action* dans les institutions spécialisées et les institutions internationales dont ils sont membres, l'application des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale.

6. Prie le *Conseil économique et social d'envisager*, en consultation avec le *Comité spécial* chargé d'examiner la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, des *mesures appropriées* en vue de *coordonner* les programmes et les activités des institutions spécialisées pour appliquer les résolutions pertinentes de l'Assemblée.

7. Prie le *Secrétaire général d'aider* les institutions spécialisées et les institutions internationales intéressées à *mettre au point des mesures appropriées* pour appliquer les résolutions pertinentes et de présenter un rapport à ce sujet à l'Assemblée générale à sa XXIII<sup>e</sup> session, *rés. A/2311 (XXII)* du 17 décembre 1967.

<sup>323</sup> Rapport du Secrétaire général, Doc. A/7301, qui contient un résumé des déclarations des représentants des institutions spécialisées. Voir aussi, Rapport du président du C.P.C. et du C.A.C., Doc. E/4457; Rapport du Conseil économique et social, 7 août 1967 - 2 août 1968, Assemblée générale, XXIII<sup>e</sup> session, supplément n<sup>o</sup> 3, A/7203, pp. 127-128; et Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux par les institutions spécialisées et les institutions internationales associées à l'O.N.U., Note du Secrétaire général, Doc. S/4546.

d'inscrire cette question à son ordre du jour <sup>324</sup>. La B.I.R.D. s'est bornée, pour sa part, à faire savoir que sa position exprimée antérieurement demeurerait inchangée.

C'est également sur proposition du Comité des XXIV <sup>325</sup> que les institutions spécialisées ont été invitées à participer à la 45<sup>e</sup> session du Conseil économique et social. D'après les renseignements fournis au cours des débats par les représentants de ces organisations <sup>326</sup> au sujet des mesures prises ou à prendre en application de la résolution A/1514 (XV), les institutions spécialisées et organisations associées aux Nations Unies, pourraient être classées en trois catégories :

- 1) celles qui fournissent une aide effective;
- 2) celles qui font preuve de bonne volonté, mais sont handicapées par des difficultés;
- 3) celles qui ont conclu à l'incompatibilité de leurs statuts avec une action visant à mettre en œuvre la Déclaration <sup>327</sup>.

La Banque doit être évidemment rangée dans la dernière catégorie.

Interrogé, en effet, au cours des débats du Conseil, en juillet 1968, sur l'octroi éventuel d'une nouvelle aide financière à l'Afrique du Sud ou au Portugal, tant que ces deux pays poursuivraient leur politique de domination coloniale, le représentant de cette Organisation s'était retranché derrière le « caractère confidentiel » des relations entre la Banque et ses membres pour laisser la question sans réponse <sup>328</sup>.

Une telle attitude basée sur une interprétation technique étroite des statuts et témoignant, une nouvelle fois, du refus de la Banque de coordonner ses activités futures avec celles des Nations Unies dans le domaine de la lutte contre le colonialisme, a eu évidemment des répercussions sur l'action des Nations Unies.

Le caractère peu satisfaisant de la réponse a fourni au représentant de

<sup>324</sup> On trouvera le texte de ces réponses dans le Rapport du Secrétaire général, Doc. A/AC 109/304.

<sup>325</sup> Des consultations ont également eu lieu entre le président du Conseil économique et social et le président du Comité des XXIV à ce sujet. Rapport du Comité spécial des XXIV, A/7200 (Partie II).

<sup>326</sup> E/SR. 1552, 1553, 1555, 1558, 1559.

<sup>327</sup> Déclaration de M. Tabaranov, représentant de la Bulgarie, Doc. E/1559.

<sup>328</sup> Déclaration de M. Consolo (B.I.R.D.), le 26 juillet 1968, en réponse à une question de M. Cox (Sierra Leone), Doc. E/1553.

M. Consolo avait affirmé que ces relations ne pouvaient être discutées en dehors du Conseil des gouverneurs et qu'on ne pouvait enfreindre le principe « pour deux pays particuliers », sans risquer de voir se produire un débat sur les relations du Conseil des gouverneurs avec d'autres pays et d'affaiblir, de ce fait, l'efficacité de son pouvoir d'action.

l'U.R.S.S., M. Zakharov, l'occasion de dénoncer le fait extrêmement rare « d'entendre un fonctionnaire international donner une réponse aussi cynique à un membre du Conseil économique et social »<sup>329</sup>. Simultanément, M. Zakharov proposait que le Conseil économique et social recommande à la Banque de « réclamer le remboursement des prêts accordés au Portugal et à l'Afrique du Sud »<sup>330</sup>. Cette proposition radicale allait être adoptée quelques mois plus tard par l'Assemblée générale.

### 3) Durcissement de l'action de l'Assemblée à l'égard de la B.I.R.D.

C'est en possession de ces différents éléments d'information qui confirmaient la rigidité de l'attitude de la B.I.R.D. et son refus de se considérer comme liée, maintenant ou à l'avenir, par l'action des Nations Unies contre la persistance du colonialisme que l'Assemblée a adopté, le 18 décembre 1968, la résolution A/2426 (XXIII). Celle-ci confirme, dans son ensemble, la résolution précédente. Elle témoigne cependant d'une double préoccupation de l'Assemblée : trouver, d'une part, une procédure appropriée qui tienne compte de la nature des rapports réciproques entre l'O.N.U. et les institutions spécialisées, dénoncer, d'autre part, l'attitude récalcitrante de la B.I.R.D.

Ainsi, les problèmes juridiques que soulève la coopération de certaines institutions spécialisées avec l'O.N.U., dans le domaine de la lutte contre le colonialisme, ont conduit l'Assemblée à tenir compte de ce que l'application par ces organisations de certaines résolutions peut prendre un certain temps et exiger une attention soutenue. Cependant, pour briser l'inertie de certaines organisations qui, comme la B.I.R.D., invoquent des dispositions de leur statut, pour refuser toute forme de coopération, le Secrétaire général a été non seulement prié de continuer à aider les organisations à mettre au point des « mesures appropriées » pour appliquer les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, mais il a été également chargé d'obtenir de ces organisations des « suggestions concrètes » quant aux meilleurs moyens d'assurer l'application rapide de la résolution 1514 (XV) (Rés. A/2426, § 8).

Le cas de la B.I.R.D. a fait, d'autre part, l'objet d'une attention particulière. Alors que la résolution précédente ne mentionnait pas cette organisation, la résolution A/2426 (XXIII) s'adresse spécifiquement à celle-ci, et pour la première fois au F.M.I. pour qu'ils prennent les « mesures nécessaires » afin de mettre un terme à toute forme d'assistance à l'Afrique du Sud et au Portugal.

<sup>329</sup> Déclaration de M. Zakharov, le 30 juillet 1968, Doc. E/1555. Voir également les déclarations de désapprobation de M. Cox, le 30 juillet 1968 et de M. Clamoungou (Tchad), Doc. E/1555.

<sup>330</sup> Doc. E/1555.

Franchissant une nouvelle étape, l'Assemblée demandait à la B.I.R.D. de :

« ... retirer les prêts et crédits qu'elle a consentis aux gouvernements portugais et de la République sud-africaine et que ceux-ci utilisent pour écraser le mouvement de libération nationale dans les colonies portugaises et en Namibie ainsi que contre la population africaine de la République sud-africaine », Rés. A/2426 (XXIII) <sup>331</sup>.

Une telle demande risquait évidemment de n'être pas suivie d'effet.

La Banque avait d'ailleurs dénoncé, avant son adoption, l'illégalité d'une telle proposition qui contreviendrait, selon elle, aux accords de prêt <sup>332</sup>.

Sans doute faudrait-il plus correctement parler de suspension ou d'annulation des prêts consentis, mais quelle que soit la terminologie employée, il est clair que l'exercice de tels droits reconnus à la Banque est strictement réglementé et subordonné à certains manquements dans le chef de l'emprunteur ou du garant. La perte de la qualité de membre de la Banque, soumise également à des conditions de vote difficilement réalisables dans ces cas-ci, produit toutefois le même effet d'annulation du prêt <sup>333</sup>.

Officiellement informée de la teneur de cette résolution, la Banque a confirmé sa position antérieure, selon laquelle il n'existerait « aucun motif d'ordre contractuel ni aucun motif d'ordre juridique qui autorise la Banque à retirer maintenant ces prêts » <sup>334</sup>.

<sup>331</sup> Rés. adoptée par 82 voix contre 7 et 25 abstentions, *O.N.U.*, Chronique mensuelle, janvier 1969, pp. 116-117.

Un vote par appel nominal avait eu lieu à la Quatrième Commission pour l'adoption de ce paragraphe, introduit sous forme d'amendement par l'U.R.S.S. Il a été adopté le 10 décembre 1968, par 31 voix contre 30 et 35 abstentions, Rapport du C.E.S., Doc. A/7424.

<sup>332</sup> La Banque avait d'ailleurs tenté de persuader l'Assemblée de ne pas adopter ce paragraphe en portant à son attention, avant qu'elle examine le rapport de la Quatrième Commission, l'avis du conseiller juridique de la Banque sur ce texte. Cet avis faisait ressortir que ce paragraphe contesté : « tendrait à demander à la Banque de contrevenir à des accords de prêts formels qu'elle a conclus et qui sont enregistrés au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies » ... aux termes de ces accords, la Banque ne pouvait légalement faire ce que prévoit cet amendement... si la Banque essayait d'agir illégalement de la manière indiquée par l'amendement, les emprunteurs en question pouvaient intenter une action contre la Banque devant les tribunaux internationaux d'arbitrage prévus par les accords de prêts... L'Assemblée générale ne voudra pas recommander à la Banque de manquer aux obligations qu'elle a contractées aux termes de ces accords de prêt », cf. Communication du représentant spécial de la B.I.R.D. et de l'A.I.D., adressée au Secrétaire général, le 17 décembre 1968, Doc. A/7446.

<sup>333</sup> SALMON, J., *Le rôle des Organisations internationales en matière de prêts et d'emprunts*, Londres, (Stevens), 1958, pp. 252 et ss.

<sup>334</sup> La Banque a fait valoir, d'autre part, que les prêts consentis à ces deux pays « étaient destinés à des projets précis de développement économique, et la Banque selon sa pratique habituelle a pris les mesures voulues pour s'assurer que le montant des prêts ne serait utilisé que pour ces projets ». Cf. Rapport du Secrétaire général, Doc. A/AC/109/333 et Add. 1 et 2.

Il eût été préférable, en effet, que la résolution se réfère à l'utilisation indirecte de ces

L'élément le plus préoccupant pour l'avenir des relations Banque - O.N.U. réside toutefois dans la fin de non-recevoir, opposée par la Banque, à l'offre d'assistance faite par le Secrétaire général en conformité avec la résolution A/2426 (XXIII), § 8. La Banque a déclaré « ne pouvoir l'accepter dans les circonstances actuelles » et n'avoir aucune suggestion à faire à ce propos<sup>335</sup>.

On ne manquera pas de s'interroger sur la légitimité voire la légalité d'une telle attitude émanant d'une institution spécialisée, organisation reliée à l'O.N.U. et participant au système des Nations Unies dans la mesure où cette offre d'assistance et l'appel à des « suggestions concrètes » ne concernent que les opérations futures de la Banque et s'exercent dans un domaine, celui de la décolonisation, étroitement lié au maintien de la paix et où, par conséquent, la dépendance des institutions spécialisées à l'égard de l'action des Nations Unies est la plus étroitement marquée (art. 48, § 2, Charte et art. 6, accord O.N.U. - Banque)<sup>336</sup>.

Lorsque le Secrétaire général a renouvelé, le 26 décembre 1969, en application de la résolution A/2555 (XXIV), § 11, son offre d'assistance, la Banque s'est bornée à indiquer, en réponse, que la résolution avait été portée à l'attention des administrateurs<sup>337</sup>.

\*  
\*\*

#### 4) Perspectives de solution.

Comment les Nations Unies ont-elles réagi à cette attitude de défi ?

Le Conseil économique et social, chargé de veiller, sous la responsabilité de l'Assemblée (art. 60 et 63), à la coordination de l'action des institutions spécialisées avec celles des Nations Unies a adopté, le 7 août 1969, une résolution sur cette question (E/1450 [XLVII]). Celle-ci confirme la recherche déjà discernable dans la résolution A/2426 d'une procédure qui tienne compte des difficultés que peut soulever la coordination entre l'action des Nations Unies et celle de ces diverses organisations.

Le Conseil ne se borne pas, en effet, à déplorer l'absence d'une véritable coopération entre la B.I.R.D., le F.M.I. et les Nations Unies dans l'application

fonds pour consolider un régime dont la politique officielle est fondée sur la discrimination raciale.

On notera également la réponse laconique du F.M.I. : « Nous n'avons ni observation ni suggestion à faire, à l'égard de l'action de l'O.N.U. », réponse qui s'apparente au refus de coopérer de la Banque, alors que toutes les autres institutions spécialisées, pour s'en tenir à cette catégorie d'organisations internationales, ont accepté l'offre d'assistance du Secrétaire général, *Ibid.*

<sup>335</sup> *Ibid.*

<sup>336</sup> DAGORY, J., *op. cit.*, pp. 343 et ss.

<sup>337</sup> Rés. A/2555 (XIV), § 11, adoptée le 1<sup>er</sup> décembre 1969. On trouvera le texte de la réponse résumée de la Banque dans le rapport du Secrétaire général au Comité spécial, Doc. A/AC.109/353.

de la résolution 1514 (XV). Il recommande, en outre, aux organes délibérants, ou, selon le cas, aux organes directeurs des organisations intéressées, d'entreprendre l'examen des différents aspects du problème de la coopération en matière de lutte contre le colonialisme, aspects qu'il énumère et dont l'étude devrait conduire ces organisations à assurer une coopération plus étroite entre elles et l'action de l'O.N.U.<sup>338</sup>.

Le Comité spécial des XXIV a également appuyé cette procédure<sup>339</sup>.

La résolution A/2555 (XXIV), adoptée le 12 décembre 1969 par l'Assemblée confirme en quelque sorte cette attitude réaliste. On notera cependant que la plupart des Etats occidentaux n'ont pas appuyé ce texte qui a été, en effet, adoptée par 76 voix contre 5 et 21 abstentions, et qu'ils ont observé, par la suite, la même réserve à l'égard de la décision du Comité spécial de créer, en son sein, un groupe *ad hoc*, chargé d'examiner de façon systématique les mesures adoptées par les institutions spécialisées en ce qui concerne la mise en œuvre des résolutions pertinentes de l'Assemblée<sup>340</sup>.

\*  
\*\*

<sup>338</sup> « Le Conseil économique et social recommande aux *organes directeurs* ou, selon le cas, aux *organes délibérants* des institutions spécialisées et des institutions internationales d'examiner sur la base des rapports que soumettront leurs chefs de secrétariats les questions suivantes :

a) L'*historique* des délibérations de l'Assemblée générale sur la question de l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux depuis l'adoption de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale;

b) Les *dispositions législatives ou les procédures adoptées* jusqu'ici par les institutions spécialisées ou les institutions internationales pour aider l'Assemblée générale à s'acquitter de son mandat;

c) Les *difficultés particulières* rencontrées éventuellement par les chefs des secrétariats pour appliquer des suggestions et des programmes concrets visant à faciliter l'exécution des mandats de l'Assemblée générale;

d) Les *programmes et les procédures* qui pourraient encore être mis au point pour accroître l'efficacité des programmes et des procédures en vigueur, ainsi que les nouvelles *propositions concrètes* qui pourraient être élaborées en vue d'aider l'Assemblée générale;

e) La création d'un mécanisme destiné à contrôler et suivre l'application des mesures adoptées en vue de la mise en œuvre des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale;

f) L'établissement d'un *rapport annuel d'activité* au Conseil économique et social sur les mesures prises. »

<sup>339</sup> Rés. A/AC.109/345 du 20 octobre 1969, adoptée par 13 voix contre 0 et 5 abstentions (Italie, Côte d'Ivoire, Norvège, Royaume-Uni et Irak), *O.N.U.*, Chronique mensuelle, novembre 1969.

<sup>340</sup> Sans doute cette réserve, s'explique-t-elle, par les dispositions que contiennent ces dernières résolutions concernant l'élaboration par les institutions spécialisées de « programmes concrets d'assistance aux peuples opprimés » destinés aux populations des régions libérées plutôt qu'aux seuls réfugiés.

Ont voté contre la résolution A/2555 (XXIV) Argentine, Afrique du Sud, Etats-Unis, Portugal, Royaume-Uni. La Belgique s'est abstenue. Pour la répartition des voix, cf. *ibid.*, janvier 1970, p. 128.

Rés. A/AC/109/37, 27 août 1970, adoptée par 17 voix contre 2 (Royaume-Uni et Etats-Unis) et 2 abstentions (Italie, Norvège), *ibid.*, août-Sept. 1970, pp. 64 et ss.

Quelles qu'aient été les procédures formelles d'information suivies, à l'origine, entre les deux Organisations, on peut affirmer sans risque d'erreur, que de toute manière la Banque a toujours été parfaitement au courant de ce qui se passait aux Nations Unies au sujet du Portugal et de l'Afrique du Sud.

Mais fondée sur des principes capitalistes, la Banque possède une structure qui « confie le contrôle de son fonctionnement aux Etats dont le marché des capitaux est le plus important ». Grâce au système de la pondération des voix, six Etats, Etats-Unis (avec près d'un quart des voix), Royaume-Uni, Allemagne fédérale, France, Inde, Japon, sur un total de 107 Etats membres, détiennent la majorité<sup>341</sup>.

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres institutions spécialisées, la quasi-totalité des Etats qui mènent la lutte contre le colonialisme et l'apartheid ne participent que de très loin aux décisions de la Banque. Loin d'être « l'organisme apolitique et exclusivement économique que ses auteurs déclaraient vouloir créer »<sup>342</sup> et que ses dirigeants actuels soutiennent qu'elle est demeurée, la Banque, qui ne compte aucun Etat socialiste parmi ses membres, apparaît, à cette majorité d'Etats engagés dans la lutte contre l'apartheid, comme une institution propre au monde capitaliste et dont la politique vise globalement à soutenir la politique générale et les intérêts des Etats qui la contrôlent.

Compte tenu de ces caractéristiques et du degré d'autonomie que lui reconnaît l'accord de coopération O.N.U. - B.I.R.D. de 1948, il est vain, croyons-nous, d'espérer pouvoir obtenir de la Banque qu'elle coordonne sa politique en matière de prêt avec l'action des Nations Unies contre le colonialisme et l'apartheid.

Mais cet accord qui détermine la valeur juridique des recommandations de l'O.N.U. à l'égard de cette Institution est susceptible de révision (art. XII). Rien n'empêche dès lors en droit, et pour tenir compte de l'évolution du fonctionnement des Nations Unies et des développements de l'action internationale contre l'apartheid et le colonialisme, que cet accord soit amendé pour qu'à l'avenir les recommandations des Nations Unies adoptées dans certains domaines ou matières liés au maintien de la paix soient rendues obligatoires pour la Banque<sup>343</sup>.

Ainsi dans le cadre de la lutte contre l'apartheid, on pourrait concevoir que

<sup>341</sup> Touscoz, J., *op. cit.*, p. 14.

<sup>342</sup> « ... Aujourd'hui, il apparaît nettement que la Banque défend une certaine conception de l'ordre mondial et des relations internationales », *ibid.*, p. 27.

<sup>343</sup> DI QUAL, L., *op. cit.*, p. 45; Voy. aussi CLARK, G., et SOHN, L., *La paix par le droit mondial*, Paris (P.U.F.), 1961. Ces auteurs préconisaient un renforcement de la coordination entre l'O.N.U. et les institutions spécialisées, en faisant notamment de ces institutions, des organes d'exécution des recommandations de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social.

l'Assemblée recommande au Conseil économique et social de prendre l'initiative en vue de l'ouverture de négociations O.N.U.-Banque ayant pour but d'amender l'accord existant en conformité avec la nécessité, dans l'intérêt de la communauté internationale, de resserrer les liens entre les Nations Unies et les institutions spécialisées sans que, pour autant, cette révision entraîne nécessairement une modification du statut de la Banque<sup>344</sup>.

En ce qui concerne cette dernière éventualité, une révision des statuts est certes juridiquement possible (art. VIII): L'initiative de l'amendement peut même émaner d'un seul Etat membre (art. VIII, § a). Mais la procédure d'adoption des amendements repose sur les mêmes règles de vote inégalitaire qui caractérisent le fonctionnement de l'Organisation (art. VIII)<sup>345</sup>. En pratique, aucun amendement ne peut donc être adopté sans l'approbation des Etats-Unis qui à eux seuls représentent près d'un quart du total des voix.

À côté de cette procédure d'amendement à laquelle il n'a pratiquement jamais été recouru, les administrateurs disposent, en vertu de l'article IX, d'un pouvoir formel d'interprétation des statuts. Celui-ci n'aurait toutefois été utilisé que pour leur apporter des modifications d'ordre principalement technique<sup>346</sup>.

Or la pratique de la Banque révèle que les fonctions et les pouvoirs de cette organisation ne sont pas demeurés statiques mais ont été, au contraire, étendus à des domaines non prévus par les statuts<sup>347</sup>.

Ces développements constitutionnels ont été rendus juridiquement possibles par le fait que les administrateurs, qui sont chargés de la conduite des opérations générales de la Banque (art.V, sect. 4), ont fait un usage très dynamique du pouvoir d'interprétation inhérent à la gestion quotidienne de cette institution.

L'adaptation de la Banque à l'évolution de la situation économique mondiale a pu se faire, ainsi, en dehors de toute procédure formelle d'amendement et sans autre limite que le respect des objectifs généraux assignés à la Banque par ses statuts.

<sup>344</sup> La question de la révision des dispositions des statuts qui empêcheraient la Banque de donner suite aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale a été soulevée notamment au sein du Conseil économique et social, par plusieurs représentants, voir notamment les déclarations de MM. Korosso (Tanzanie), Doc. E/1555; Krishnan (Inde), Doc. E/1555 et Diallo (Haute-Volta), Doc. E/1559.

<sup>345</sup> Pour être adopté, l'amendement doit être approuvé par les trois cinquièmes des Etats membres disposant des quatre cinquièmes du total des voix attribuées. Certaines catégories d'amendements qui touchent aux droits fondamentaux des Etats membres doivent être approuvés à l'unanimité (art. VIII des statuts).

<sup>346</sup> Cf. ZACKLIN, R., *The Amendment of the Constitutive Instruments of the United Nations and Specialized Agencies*, Leyden (Sijthoff), 1968, pp. 174 et ss.; YEMIN, E., *Legislative Powers in the United Nations and the Specialized Agencies*, Leyden (Sijthoff), 1969, pp. 25-26.

<sup>347</sup> ZACKLIN, R., *op. cit.*, pp. 177-178; Touscoz, J., *op. cit.*, pp. 15 et ss.

D'éminents commentateurs de la Banque, exerçant ou ayant exercé des hautes fonctions en son sein, ont parlé à ce propos de « pouvoirs quasi-législatifs » exercés par les administrateurs<sup>348</sup>.

Comment, dans ces conditions, admettre dès lors que la Banque puisse légitimement invoquer l'incompatibilité de ces statuts avec une action visant à mettre en application la résolution 1514 (XV) alors que la pratique de cette institution révèle combien ces derniers sont susceptibles d'une interprétation évolutive. Juridiquement, la coopération O.N.U. - B.I.R.D. dans la lutte contre l'apartheid et le colonialisme est donc possible, seule la volonté politique des Etats qui contrôlent le fonctionnement de la Banque y fait obstacle.

En ce domaine, comme en ce qui concerne les rapports du F.M.I. avec l'Afrique du Sud, la place que tient l'or sud-africain dans le système monétaire international explique sans doute bien des attitudes<sup>349</sup>.

\*

\*\*

Point n'est besoin, pour conclure cette partie de l'étude, d'insister sur le fait que l'action menée depuis 1960 au sein des Nations Unies pour l'adoption de mesures internationales de pression économique contre le régime sud-africain s'est heurtée à l'obstruction d'un certain nombre de puissances dont les intérêts économiques, financiers et parfois politiques et militaires les incitaient à accroître leur coopération avec un régime dont ils désapprouvaient cependant la politique d'exploitation raciale.

Pendant que se déroulait cette action, la situation politique, économique et militaire de l'Afrique australe ne demeurait pas statique. D'une part, la résistance des peuples opprimés s'était engagée dans la voie de la lutte clandestine et violente ou de la lutte armée, révélant la détermination de ces peuples à se libérer, par leurs propres moyens, des systèmes de domination coloniale et d'oppression raciste qui caractérisent cette partie de l'Afrique; d'autre part, le renforcement d'un régime de type colonial en Rhodésie et la consolidation de la mainmise sud-africaine sur la Namibie confirmaient le poids déterminant de l'Afrique du Sud sur l'évolution politique du sous-continent.

En présence de cette situation, il devenait évident que le refus de certains Etats de mettre fin ou de limiter leurs relations économiques, politiques et militaires avec le régime sud-africain, tout en acceptant cependant de participer à des mesures coercitives internationales de portée limitée tel l'embargo sur les armes

<sup>348</sup> BROCHES, A., « International Legal Aspects of the Operation of the World Bank », *R.C.A.D.I.*, 1959, pp. 297-409, voir p. 313; HEXNER, E.P., « Interpretation by Public International Organizations of their Basic Instruments », *A.J.I.L.*, 1959, pp. 341-370; voir aussi ZACKLIN, R., *op. cit.*, pp. 176-179.

<sup>349</sup> MORRISON, R.J., « Apartheid and International Monetary Reform », *The Review of Politics*, juillet 1970, n° 3, pp. 338-346. Voir spéc. pp. 344-346.

et les munitions, correspondait, en fait, à une stratégie visant à préserver les structures du pouvoir dans cette partie de l'Afrique.

Une telle constatation a eu des répercussions profondes sur la nature de l'action des Nations Unies contre l'apartheid. Ainsi l'action pour l'adoption de mesures de pression économique telle qu'elle est encore menée sert surtout à mettre en évidence, aux yeux de la communauté internationale, la part prise par certaines puissances et certains intérêts étrangers dans le maintien du régime sud-africain. La lutte qui se poursuit au sein des Nations Unies a désormais pour objectif essentiel de faire reconnaître par la communauté internationale que la responsabilité de libérer l'Afrique du Sud de sa forme particulière de colonialisme et de racisme ne peut dépendre de l'extérieur mais appartient, avant tout, au peuple sud-africain et que le devoir de la communauté internationale est de reconnaître la légitimité et la légalité de la lutte menée sous la direction du mouvement de libération et de l'appuyer.

#### 6. LA RECONNAISSANCE PAR LES NATIONS UNIES DE LA LEGITIMITE DE LA LUTTE DU PEUPLE SUD-AFRICAIN \*

##### a) Les circonstances de cette reconnaissance.

L'affirmation par les Nations Unies de la légitimité de la lutte du peuple sud-africain contre l'apartheid est indissociable de l'action poursuivie par l'Assemblée générale en vue d'assurer l'application en faveur des peuples africains de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux peuples et aux pays coloniaux.

C'est en décembre 1965 (rés. A/2105 [XX], 12 décembre 1965), soit quelques semaines après la proclamation unilatérale d'indépendance en Rhodésie, événement qui a eu un profond retentissement sur la nature de la lutte contre le colonialisme, que l'Assemblée reconnaissait expressément, d'une manière générale, « la légitimité de la lutte que les peuples sous domination coloniale mènent pour l'exercice de leur droit à l'autodétermination et à l'indépendance ».

Aucun peuple ou territoire particulier n'était cité dans la résolution, mais l'Assemblée déplorait l'attitude des gouvernements portugais et sud-africain qui refusaient de reconnaître aux peuples coloniaux le droit à l'indépendance.

Toutes les résolutions postérieures, adoptées par l'Assemblée dans le cadre de son action en vue de l'application de la résolution 1514 (XV), affirment en termes identiques, la légitimité de la lutte des peuples coloniaux ou soumis

\* Cette dernière partie est directement fondée sur le rapport intitulé « La légalité des luttes de libération nationale; le cas des colonies portugaises et des territoires d'Afrique australe » que nous avons présenté au IX<sup>e</sup> Congrès de l'A.I.J.D., Helsinki, 15-19 juillet 1970, *offset*, rapport cité *infra* « La légalité des luttes de libération... ».

à la domination de régimes minoritaires racistes en Afrique « pour l'exercice de leur droit à l'autodétermination et à l'indépendance »<sup>350</sup>.

A cette reconnaissance était joint un appel aux Etats membres pour qu'ils apportent « une aide matérielle et morale aux mouvements de libération nationale dans les territoires coloniaux » (rés. A/2105 [XX], § 10 et A/2189 [XXI], § 7).

L'importance des succès remportés dans la libération des colonies portugaises dont des parties appréciables de territoire échappent d'ores et déjà au contrôle de la métropole et sont administrées par les mouvements de libération eux-mêmes<sup>351</sup>, a conduit l'Assemblée, à sa XXIII<sup>e</sup> session à :

« ... noter avec satisfaction les progrès accomplis dans les territoires coloniaux par les mouvements de libération nationale tant par la lutte qu'ils mènent que par la mise en œuvre de programmes de relèvement et à renouveler son appel d'aide en faveur de ces mouvements de libération<sup>352</sup>. »

L'Assemblée a réaffirmé, dans de nombreuses autres résolutions relatives à des territoires particuliers (colonies portugaises, Rhodésie et Namibie), le caractère légitime des luttes de libération nationale<sup>353</sup>.

Dans le cas de l'Afrique du Sud, c'est l'attitude adoptée par certaines puissances qui refusent de mettre fin ou de limiter leurs relations économiques et financières avec cet Etat, tout en s'abstenant de proposer d'autres moyens d'action pour tenter d'arriver à une solution pacifique du problème sud-africain, qui a conduit l'Assemblée à envisager l'adoption d'autres voies qui permettraient à l'Organisation de contribuer à l'élimination de l'apartheid.

<sup>350</sup> Rés. A/2189 (XXI), § 7, 13 décembre 1966; Rés. A/2326 (XXII), § 6, 16 décembre 1967; Rés. A/2465 (XXIII), § 5 du 20 décembre 1968 et Rés. A/2548 (XXIV), § 5, 11 décembre 1969.

<sup>351</sup> On sait, par exemple, que le mouvement de libération de la Guinée-Bissau le « Parti africain de l'indépendance de la Guinée et du Cap Vert » (P.A.I.G.C.) contrôle et administre les 2/3 du territoire de la Guinée, à l'exception des îles du Cap Vert. Les Portugais ne détiennent plus que les villes et plusieurs camps militaires fortifiés. Au Mozambique et en Angola, les mouvements de libération ont également réussi à libérer des zones assez étendues de territoires qu'ils administrent. Cf. MONDLANE, E., *The Struggle for Mozambique*, Londres (Penguin African Library), 1969; CABRAL, A., *Revolution in Guinea - An African People's Struggle*, Londres (Stage I), 1969; DAVIDSON, B., *La révolution en Afrique*, op. cit., supra note 224, voir aussi, *Le Monde diplomatique*, septembre 1970, et *Sunday Times*, 16 août 1970.

<sup>352</sup> Rés. A/2326 (XXII), § 6, réaffirmée par les rés. A/2465 (XXIII), § 5, et A/2548 (XXIV), § 5.

<sup>353</sup> Rés. A/2107 (XX) du 21 décembre 1965 relative aux territoires portugais; Rés. A/2074 (XX), § 12, 17 décembre 1965, concernant la Namibie; et Rés. A/2022 (XX) du 5 novembre 1965, relative à la Rhodésie, antérieure donc à la proclamation unilatérale d'indépendance. C'est dans ces résolutions que l'on trouve, affirmée pour la première fois, la légitimité des luttes menées dans ces territoires spécifiques, légitimité réaffirmée à chaque session de l'Assemblée générale, cf. : « La légalité des luttes de libération nationale... », op. cit., pp. 8-20.

En présence également de l'aggravation de la répression des milieux non-européens et de la détermination du peuple sud-africain de se préparer à la lutte armée <sup>354</sup>, l'Assemblée décidait dès sa XX<sup>e</sup> session « d'appuyer *fermement* tous ceux qui *s'opposent* à la politique d'apartheid et particulièrement ceux qui, en Afrique du Sud, *combattent* cette politique » (rés. A/2054 [XX], § 5, 15 décembre 1965).

A sa XXI<sup>e</sup> session, l'Assemblée établissait une distinction nette entre l'assistance matérielle à la lutte pour mettre fin à l'apartheid et l'aide humanitaire aux victimes de cette politique. L'Assemblée faisait ainsi appel à tous les Etats pour qu'ils envisagent d'apporter un *appui politique*, moral et *matériel*, à tous ceux qui combattent la politique d'apartheid » (rés. A/2202 [XXI], § 5, c) en même temps qu'elle leur demandait de contribuer généreusement aux programmes humanitaires des Nations Unies.

En décembre 1967, l'Assemblée renouvelait son appel à tous les Etats et à toutes les organisations internationales pour qu'ils fournissent au peuple sud-africain « l'aide morale, *politique* et *matérielle* voulue dans son *combat légitime* pour l'acquisition des droits reconnus par la Charte » (rés. A/2307 [XXII], § 8) <sup>355</sup>.

Quelques mois plus tôt, des combats avaient opposé, en Rhodésie, des membres du mouvement de libération de l'Afrique du Sud aux forces armées rhodésiennes et aux unités des forces de sécurité sud-africaines <sup>356</sup>.

Il est évident, toutefois, que le peuple sud-africain ne lutte pas, comme ceux des colonies portugaises, pour l'exercice de son droit à l'indépendance. Le combat dont l'Assemblée reconnaît la légitimité est celui qui vise à éliminer la politique d'apartheid :

« ... afin que la population de l'Afrique du Sud dans son ensemble puisse exercer son droit à l'*autodétermination* et parvenir au *gouvernement par la majorité fondé sur le suffrage universel* ». (Rés. 2356 (XXIII), § 3; Rés. A/2506 (XXIV), (B), § 3.)

C'est un combat « pour assurer la jouissance des droits politiques et des libertés fondamentales à tout le peuple sud-africain sans distinction de race, de couleur ou de croyance ». (Rés. A/2396 (XXIV), § 6.)

Simultanément l'Assemblée a lancé, à chaque session, un appel pour qu'une assistance morale, politique, matérielle accrue soit accordée au mouvement de libération.

Le Comité spécial a été chargé, par elle, de prendre, en consultation avec

<sup>354</sup> Cf. cette étude, 1<sup>re</sup> partie, cette *Revue*, 1971 (I), pp. 221 et ss.

<sup>355</sup> Par aide matérielle, le Comité spécial précisait qu'il fallait entendre des contributions versées directement aux mouvements de libération, Rapport du Comité spécial, Doc. A/7254, p. 31.

<sup>356</sup> Cf. cette étude, 1<sup>re</sup> partie, *op. cit.*, p. 223.

l'O.U.A. et le Secrétaire général de l'O.N.U., des « mesures supplémentaires » pour promouvoir l'aide au mouvement de libération nationale. Il a été prié d'entrer, à cette fin, « en consultation avec des représentants de ce mouvement sur divers aspects de la question » (A/2506 [XXIV], § 12).

Le Conseil économique et social est engagé parallèlement et en consultation avec le Comité spécial dans une action qui vise à assurer, en application de la résolution A/1514 (XV), la mise en œuvre par les institutions spécialisées de programme concrets d'aide au profit des mouvements de libération<sup>357</sup>.

La légitimité de la lutte du peuple sud-africain a été en outre solennellement réaffirmée par la Conférence internationale des droits de l'homme, réunie à Téhéran, du 22 avril au 13 mai 1968. La proclamation finale, adoptée par 89 Etats, s'y réfère.

Elle est réaffirmée, aussi, aux termes de plusieurs autres résolutions de la Conférence qui a notamment déclaré :

« ... qu'elle reconnaît expressément et appuie vigoureusement la *légitimité du combat* mené par les populations et les mouvements patriotiques de libération en Afrique australe, en vue d'obtenir la jouissance de leurs droits indéniables à l'égalité, à la liberté et à l'indépendance, conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies<sup>358</sup>. »

La Conférence a prié tous les Etats et organisations internationales de fournir, en conséquence, une aide politique, morale, matérielle aux peuples qui luttent pour leur indépendance<sup>359</sup>.

Ainsi, depuis la XX<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, se dégage une pratique déjà très nettement établie affirmant la légitimité des luttes des peuples sous domination coloniale ou victimes de l'exploitation de régime minoritaire raciste « pour l'exercice de leur droit à l'autodétermination et à l'indépendance » et reconnaissant la légalité de l'aide à apporter à ces peuples.

Bien que reconnu par la majorité des Etats<sup>360</sup> et s'appliquant, en fait, à des peuples déjà engagés dans la lutte armée ou s'y préparant et victimes, dans tous les cas, de régimes de type colonial et raciste dont les fondements mêmes et les méthodes de gouvernement et de répression sont incompatibles avec les règles du

<sup>357</sup> *Supra*, pp. 61 et ss.

<sup>358</sup> Rés. III, § 6, « Mesures destinées à assurer la rapide et totale élimination de toutes les formes de discrimination raciale en général et de la politique d'apartheid en particulier », cf. *Acte final de la Conférence internationale des droits de l'homme*, Doc. A/ Conf. 32/41; voir aussi Rés. IV « Traitement des adversaires des régimes racistes », § 3 du préambule, cf., *ibid.*, pp. 7-8; et Rés. VIII « Importance, pour la garantie et l'observation effective des droits de l'homme, de la réalisation universelle du droit des peuples à l'autodétermination et de l'octroi rapide de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », § 3, cf., *ibid.*, p. 10.

<sup>359</sup> Rés. VIII, § 5, et Rés. III, § 8.

<sup>360</sup> Les résolutions postérieures à 1965 dans lesquelles l'Assemblée reconnaît la légitimité de la lutte contre l'oppression ont toutes été adoptées à des très importantes majorités, cf. *supra*, p. 44.

droit international, ce droit à la lutte armée de peuples dépossédés de tout autre moyen d'accéder à l'égalité, à la liberté et à l'indépendance, demeure encore l'objet de controverses.

Les puissances coloniales le rejettent. D'autres Etats en discutent le fondement ou n'en acceptent guère les effets. Nous évoquerons brièvement les principales questions d'ordre juridique que soulève ce problème sans perdre de vue qu'un examen strictement juridique de ce problème risque d'en masquer l'essentiel.

#### b) Fondement juridique de la légalité des luttes de libération nationale.

Celle-ci résulte de l'affirmation progressive par le droit international contemporain de l'illégitimité et de l'illégalité du colonialisme et de la discrimination raciale.

##### 1° L'illégalité du colonialisme.

L'illégalité du colonialisme est fondée sur le droit à l'autodétermination des peuples, incorporé encore assez timidement dans la Charte des Nations Unies Unies à l'initiative des Etats socialistes comme un des principes fondamentaux du droit international contemporain, mais considérablement affirmé et développé en faveur des peuples coloniaux par l'action dynamique menée au sein de l'Assemblée générale par une majorité croissante d'Etats qui ont interprété, très tôt, les dispositions de la Charte relatives aux territoires non-autonomes, comme imposant aux puissances coloniales l'obligation légale de préparer les peuples de leurs colonies à exercer, dans un temps relativement bref, leur droit à l'autodétermination<sup>361</sup>.

<sup>361</sup> Les articles 1<sup>er</sup>, § 2, et 55, § 1, de la Charte font expressément mention du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », en relation avec le principe de « l'égalité des droits des peuples ». Les chapitres XI à XIII s'y réfèrent également, mais plus indirectement. Sur l'origine et la portée juridique de ce principe, nous citerons notamment : GOODRICH, L.M., et HAMBRO, E., *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, Neuchâtel (La Bâconnière), 1946, pp. 122-123; 281-285 et 326 et ss.; DE VISSCHER, Ch., *Théories et réalités en droit international public*, Paris (Pedone), 1960, pp. 116-118 et 213-215; CHAUMONT, Ch., *L'O.N.U.*, Paris (P.U.F.), 1968, pp. 90-96; HIGGINS, R., *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Londres (O.U.P.), 1964, pp. 90-106; VIRALLY, M., « Droit international et décolonisation devant les Nations Unies », *A.F.D.I.*, 1963, pp. 508 et ss.; TUNKIN, G.I., *Droit international public*, Paris (Pedone), 1965, pp. 42 et ss.; NAWAZ, M.K., « The Meaning and Range of the Principle of Self-Determination », *Duke Law Journal*, vol. 65, pp. 82-101; EMERSON, R., « Colonialism, Political Development and the U.N. », *Intern. Org.*, vol. IXI, n° 3, Summer 1965, pp. 484-503; BROWNLIE, J., *Principles of International Law*, Londres (Clarendon Press), 1966, pp. 482-486; SAHOVIC, M., « Influence des Etats nouveaux sur la conception du droit international », *A.F.D.I.*, 1966, pp. 30-49; CALOGEROPOULOS-STRATIS, S., « Fondement et évolution historique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *Mélanges Bridel*, Lausanne, 1968, pp. 41-55; Bos, M., « Self-Determination by the Grace of History », *Revue néerlandaise de droit international*, 1968, n° 4, pp. 362-373; DI QUAL, L., *op. cit.*, pp. 249 et ss.; DEHOUSSE, F., « Eléments du droit des gens », Liège, 1970, t. II, pp. 26 et ss.; « Aspects juridiques de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'homme dans le monde contemporain », Rapport présenté par l'Association italienne des juristes démocrates, IX<sup>e</sup> Congrès de l'A.I.J.D., Helsinki, juillet 1970, Doc. *offset*, p. 6-11.

Plusieurs résolutions de l'Assemblée générale relatives aux territoires non autonomes ont ainsi réaffirmé très tôt le droit à l'autodétermination des peuples coloniaux <sup>362</sup>.

Pour l'Assemblée, c'est en accédant à l'indépendance que les territoires coloniaux atteignent le mieux l'autonomie complète.

Cependant l'Assemblée a admis que cette autonomie peut être réalisée par la libre association ou l'intégration à un Etat indépendant, à condition que dans l'un et l'autre cas, la population du territoire se soit librement exprimée en connaissance de cause et par des voies démocratiques en ce qui concerne le nouveau statut qu'elle désire <sup>363</sup>.

Dès sa cinquième session, l'Assemblée reconnaissait aussi à l'initiative de l'U.R.S.S. le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes comme un droit fondamental de l'homme et décidait, en 1952, d'insérer dans les pactes relatifs aux droits de l'homme, un article sur le droit de tous les peuples y compris ceux des territoires non autonomes à disposer d'eux-mêmes <sup>364</sup>.

Le développement du principe d'autodétermination a été tel qu'il n'est plus guère contesté, ainsi qu'en attestent les circonstances de l'adoption de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux peuples et aux territoires coloniaux (rés. 1514 [XV], 14 décembre 1960) et l'application qui s'ensuit, tout comme la place primordiale que lui réservent les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme <sup>365</sup>, que l'on se trouve devant une règle fondamentale du droit international contemporain.

Ce principe figure également parmi les sept principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats dont l'Assemblée générale a décidé en 1962, d'entreprendre l'étude et la codification (Rés. A/1815 [XVII], 18 décembre 1962) <sup>366</sup>.

<sup>362</sup> Voy. notamment rés. A/567 (VI), 18 janvier 1952; A/648 (VII), 10 décembre 1952 et surtout A/742 (VIII) du 27 novembre 1953. Voy. aussi rés. A/1541, 18 décembre 1968 et Annexe.

<sup>363</sup> Voy. rés. 567 (VI); A/672 (VII), § 6, et rés. A/1541 (XV), Annexe, Principes VI à IX.

<sup>364</sup> Rés. 421 D (V), 4 décembre 1950; rés. 545 (VI), 5 février 1952, voir aussi rés. A/637 (VII), 16 décembre 1952 et Doc. E/CN4/516.

<sup>365</sup> L'article premier commun aux deux Pactes, adoptés le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale, présente, en effet, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes comme une condition préalable de la jouissance de tous les droits de l'homme.

En ce qui concerne les territoires non autonomes, les Pactes précisent en termes identiques que : « Les Etats parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies (Art. 1, § 3), MOURGEON, J., « Les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme », *A.F.D.I.*, 1967, pp. 342-344.

<sup>366</sup> Texte du projet de Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats, in « Rapport du Comité spécial des principes touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats », A.G., Doc. off., 25<sup>e</sup> session, suppl. n° 18, A/8018, pp. 64 et ss.

Le projet de déclaration relative à ces principes qui a été adopté par l'Assemblée générale à sa vingt-cinquième session s'y réfère comme à un principe fondamental du droit international. (Rés. A/2625 [XXIV] 24 octobre 1970.)

On notera toutefois que son contenu juridique déborde le cadre de la lutte anticolonialiste qui était celui de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance pour revêtir un caractère universel et général. C'est pourquoi l'on doit considérer cette dernière Déclaration comme représentant la formulation la plus solennelle et la plus élaborée du droit des peuples coloniaux à disposer d'eux-mêmes.

### 1) La Déclaration sur l'octroi de l'indépendance.

La Déclaration du 14 décembre 1960 ne se borne pas à réaffirmer le droit à l'autodétermination des peuples soumis à une exploitation et à une domination étrangères, mais précise quelque peu le contenu de ce droit :

« Tous les peuples ont le droit de libre détermination, en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel. »

Les autres dispositions de la Déclaration précisent encore la signification et la portée de ce droit. Parmi ces dispositions nous citerons : 1) l'illégalité de la sujétion des peuples à une domination et à une exploitation étrangères, parce que contraires à la Charte, comme constituant un déni des droits de l'homme et comme compromettant la cause de la paix; 2) le droit immédiat des peuples coloniaux à l'indépendance; 3) le droit de ces peuples à l'exercice de leur souveraineté et à l'intégrité de leur territoire national; 4) l'illégalité des mesures de répression et de toute action armée dirigée contre ces peuples dépendants.

Si la portée juridique du principe d'autodétermination fait encore l'objet de certaines controverses, la Déclaration qui le réaffirme aussi solennellement ne constituant pas en soi une source de droit, l'opinion la plus répandue tient compte cependant d'une série de facteurs qui ont entouré l'adoption de la Déclaration, et qui traduisaient un large *consensus* sur les principes qui y sont formulés<sup>367</sup>, ainsi que de l'application constante et générale qui en a été faite pour lui reconnaître une portée juridique assez considérable<sup>368</sup>.

<sup>367</sup> Quoique répondant à une initiative soviétique, le projet de Déclaration qui a été finalement adopté avait été introduit par 43 Etats. 89 Etats l'ont approuvé, 9 Etats se sont abstenus : Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, Belgique, Portugal, Union Sud-africaine, Espagne, Australie, République dominicaine. Aucun Etat n'a voté contre, cf. COREY, A., « La Déclaration de l'Assemblée générale de l'O.N.U. sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », *R.J.P.O.M.*, n° 4, oct. et déc. 1961, pp. 587-599, et n° 2, avril et juin 1962. pp. 222-234.

<sup>368</sup> Voir notamment les développements consacrés sur ce point par ASAMOAH, O.Y., *The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations*, La Haye (Nijhoff), 1966, pp. 163-185; VIRALLY, M., « Le rôle des "principes" dans le développement du droit international », in *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève (Fac. Droit - I.U.H.E.I.), 1965, pp. 331 et ss.; NAWAZ, N.K. *op. cit.*, p. 95; TUNKIN, G.I., *op. cit.*, pp. 42 et 101; et « The Legal Nature of the United

Les uns considèrent qu'il s'agit d'une règle de droit international contemporain, soit parce que le principe d'autodétermination était déjà incorporé dans la Charte en tant que norme du droit international et que son fondement obligatoire repose donc sur une base conventionnelle, soit qu'il ait fait l'objet, postérieurement à la Charte et antérieurement à la Déclaration, d'une pratique constante et générale ayant donné naissance à une règle coutumière constatée par la Déclaration qui ne ferait ainsi que formuler solennellement une règle déjà existante.

D'autres hésitent à reconnaître que ce principe était déjà partie intégrante du droit international au moment de l'adoption de la Déclaration, mais considèrent néanmoins que sa proclamation dans ces circonstances constitue soit une interprétation de la Charte qui adoptée sans opposition<sup>369</sup> représente une obligation juridique, soit un précédent d'une importance particulière qui, si la similitude des positions adoptées par les Etats sur ce problème permet de conclure à l'existence d'un usage fréquent et général et révèle une volonté générale de s'y conformer, peut contribuer à la formation accélérée de règles coutumières.

## 2) L'application de la Déclaration.

La pratique des Nations Unies, depuis l'adoption de la Déclaration, a incontestablement confirmé que la quasi-totalité des Etats considéraient les principes contenus dans la résolution comme devant effectivement être mis en œuvre par les Etats intéressés<sup>370</sup>.

La création, à la XVI<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, du Comité chargé de veiller à l'application de la résolution 1514 (XV), décidée à la quasi-unanimité, a été une première étape en ce sens<sup>371</sup>. Dès cette session, la résolution était

Nations », *R.C.A.D.I.*, 1966 (III), pp. 1-71, voy. pp. 32-37; BLEICHER, S.A., « The Legal Significance of Recitation of General Assembly Resolution », *A.J.I.L.*, 1969, n° 3, pp. 444-478; CASTENEDA, J., *Legal Effects of United Nations Resolutions*, New York, 1969; HIGGINS, R., « The United Nations and Lawmaking : The Political Organs », *A.J.I.L.*, septembre 1970, pp. 37-47.

<sup>369</sup> S.A. Bleicher considère que ce type de résolution, qu'il qualifie de déclarative de règles de droit coutumier, s'impose non seulement aux Etats qui ont voté en sa faveur mais également à ceux qui se sont abstenus alors qu'ils avaient la faculté de s'y opposer. Seuls les Etats qui auraient voté contre la résolution seraient, dans la mesure où la pratique suivie par eux n'irait pas en sens inverse de leur vote, en droit de ne pas se voir opposer la règle coutumière, BLEICHER, S.A., *op. cit.*, pp. 470 et ss.

<sup>370</sup> La résolution A/1514 (XV) est selon l'enquête auquel a procédé S.A. Bleicher, la résolution la plus fréquemment citée par d'autres résolutions, dans la pratique des Nations Unies, *cf.*, *ibid.*, pp. 473 et ss.

<sup>371</sup> La résolution A/1654 (XV) qui prévoit la création de cet organe a été adoptée par 97 voix. Il y eut quatre abstentions : Espagne, France, Royaume-Uni, République Sud-africaine. Aucun Etat n'a voté contre. CORET, A., *op. cit.*, p. 227; KHOL, A., « The Committee of Twenty-Four and the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples », *R.D.H.*, mars 1970, pp. 21-50.

rendue applicable à une série de territoires particuliers dont les colonies portugaises et la Rhodésie, en dépit de l'opposition de leur métropole respective. Ce Comité, qui est devenu un organe permanent des Nations Unies doté de compétences très étendues, poursuit une activité considérable.

On se rappellera aussi comment l'affaire de Goa a illustré, dès 1962, et de manière retentissante, combien le concept du droit international selon lequel les puissances coloniales exerçaient des droits souverains sur leur colonie, était inacceptable dans l'état actuel du droit international. L'intervention armée de l'Inde contre le maintien de la domination coloniale portugaise a été, en effet, considérée comme un emploi licite de la force, en légitime défense contre la domination coloniale dans l'exercice de son droit à l'autodétermination<sup>372</sup>.

Un attention particulière doit également être accordée à la formulation nouvelle, aux termes des résolutions A/2131 (XX) et A/2160 (XXI), du principe de non intervention et du principe de l'interdiction du recours à la force<sup>373</sup>. Il s'agit de deux exemples frappants de *jus cogens*, c'est-à-dire de normes impératives du droit international qui, dans l'état actuel de la communauté internationale, s'imposent à tous les Etats<sup>374</sup>.

Or ces deux résolutions, appuyées par des majorités considérables<sup>374</sup>, réaffirment le droit des peuples à l'autodétermination et à l'indépendance en se référant à la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux peuples et aux territoires coloniaux.

Ainsi, aux termes de la résolution A/2131 (XX), l'Assemblée réaffirme le principe de la non-intervention et déclare solennellement que :

« Tout Etat doit respecter le droit des peuples et des Nations à l'autodétermination et à l'indépendance et ce droit sera exercé librement en dehors de toute pression extérieure et dans le respect absolu des droits humains et des libertés fondamentales. En conséquence, *tous les Etats doivent contribuer à l'élimination complète de la discrimination raciale et du colonialisme* sous toutes leurs formes et dans toutes leurs manifestations. »

<sup>372</sup> FLORY, M., « Les implications juridiques de l'affaire de Goa », *A.F.D.I.*, 1962, pp. 476 et ss.; WRIGHT, Q., « The Goa Incident », *A.J.I.L.*, 1962, pp. 617-632; DI QUAL, L., *op. cit.*, pp. 258-259; FALK, R.A., « The New States and International Legal Order », *R.C.A.D.I.*, 1966, II, pp. 1-103, voy. pp. 53-57.

<sup>373</sup> Rés. A/2131 (XX) du 21 décembre 1965 intitulée « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté ». Cette résolution a été adoptée par 109 voix et une abstention (Royaume-Uni). Plusieurs délégations étaient absentes lors du vote dont celles du Portugal et de l'Afrique du Sud, *O.N.U.*, Chronique mensuelle, janvier 1966, pp. 26-34. Rés. A/2160 (XXI), 30 novembre 1966, intitulée « Stricte observation de l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales et du droit des peuples à l'autodétermination ». Rés. adoptée par 98 voix contre 2 (Portugal et Royaume-Uni) et 8 abstentions (Australie, Belgique, Chine, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud), *O.N.U.*, Chronique mensuelle, novembre 1966, pp. 61-70.

<sup>374</sup> Sur la notion de « jus cogens » et d'« ordre public international » consulter notamment les auteurs cités dans la première partie de cette étude, cette *Revue*, 1970 (I), note 45, p. 218.

L'intervention en vue d'assurer l'élimination du colonialisme et parvenir à l'autodétermination est donc reconnue comme légitime.

L'Assemblée condamne au contraire :

« L'usage de la force pour priver les peuples de leur identité nationale qui constitue une violation de leurs droits inaliénables et du principe de non-intervention. » (*Ibid.*, § 3.)

La résolution A/2160 (XXI) qui réaffirme l'obligation fondamentale des Etats de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans leurs relations internationales, formule avec la même insistance, le rappel du « *droit des peuples sous domination coloniale* d'exercer leur droit à l'autodétermination et à l'indépendance ».

L'Assemblée reconnaît également en leur faveur, un droit à l'assistance conforme aux buts de la Charte :

« Les peuples soumis à l'*oppression coloniale* ont le *droit* de rechercher et de recevoir dans leur lutte tout l'*appui* qui est conforme aux buts et principes de la Charte. »

La résolution précise quelque peu le contenu du principe de l'interdiction de recourir à la force en relation avec le principe de l'autodétermination des peuples.

« Toute action faisant appel à la contrainte directe ou indirecte, qui prive les peuples soumis à la domination étrangère de leur droit à l'autodétermination et à la liberté et à l'indépendance et de leur droit de déterminer librement leur statut politique et de poursuivre leur développement économique, social et culturel, constitue une violation de la Charte des Nations Unies. En conséquence, l'emploi de la force pour priver les peuples de leur identité nationale, interdit par la Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures d'un Etat,... constitue une violation de leurs droits inaliénables et du principe de non intervention. » (§ 1.)

Ainsi, dans l'état actuel du droit international, le principe de non intervention protège non seulement les Etats mais aussi les *peuples* soumis à l'oppression coloniale ou à la domination étrangère.

Il faut noter, enfin, le rapport établi par ces deux résolutions entre la violation du principe de non-intervention ou l'emploi arbitraire de la force et l'existence dans le monde de situations dangereuses qui constituent autant de *menaces à la paix et à la sécurité internationales* au sens de l'article 39 de la Charte.

Cette interaction entre le refus d'accorder l'indépendance aux peuples coloniaux et l'apparition de conflits internationaux, déjà dénoncée par la résolution 1514 (XV), a été mise en évidence dans de multiples résolutions relatives à l'application générale de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance ou à sa mise en œuvre aux cas particuliers des colonies portugaises et des territoires d'Afrique australe.

Ainsi, l'Assemblée ou le Conseil de sécurité, selon les circonstances, a reconnu que la menace à la paix découlait dans le cas des colonies portugaises de la guerre coloniale poursuivie par le Portugal et de l'exploitation économique de ces colonies par des intérêts économiques et financiers étrangers<sup>375</sup>. En ce qui concerne la Rhodésie et l'Afrique du Sud, c'est le maintien, par une minorité d'origine coloniale, d'une domination absolue sur la majorité africaine de la population, au moyen de techniques de discrimination raciale rigoureuses, qui a donné lieu à cette constatation<sup>376</sup>. En Namibie, la menace à la paix résulte de la prolongation de la présence de l'administration sud-africaine en violation du statut international de ce territoire<sup>377</sup>.

La Déclaration relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats réaffirme ces deux principes : non-intervention et interdiction de recourir à la force<sup>378</sup>. On notera qu'ils présentent le même caractère général que le principe d'autodétermination<sup>379</sup>. On ne trouve pas, par exemple, de référence directe à la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance (rés. 1514 [XV]); l'application de ces principes concernent tous les peuples et pas seulement les peuples coloniaux. Ces peuples trouveront cependant dans cette Déclaration une réaffirmation solennelle des règles du droit international interdisant tout recours à la force pour les priver de leur identité nationale et prohibant le recours à toute mesure de coercition « qui les priverait de leur droit à l'autodétermination, à la liberté et à l'indépendance »<sup>380</sup>.

On ne peut ignorer, enfin, le fait que l'ensemble des Etats indépendants du continent africain ont assigné à l'O.U.A. qu'ils instituaient en 1963 « l'élimination du colonialisme sous toutes ses formes de l'Afrique » comme l'un de ces objectifs principaux (Art. II, d) et demander à ces membres un « dévouement sans réserve à la cause de l'élimination totale des territoires africains non encore indépendants » (Art. III, 6).

<sup>375</sup> Ex. : Rés. A/2270 (XXII), § 4, 16 décembre 1966, et S/253, 29 mai 1968.

<sup>376</sup> Rés. S/232, 16 décembre 1966; Rés. A/2054 (XX), 15 décembre 1965.

<sup>377</sup> Rés. A/2372 (XXIII), 12 juin 1968.

<sup>378</sup> Ces deux principes sont libellés comme suit :

« Le principe relatif au devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat, conformément à la Charte. »

« Le principe que les Etats s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. »

<sup>379</sup> *Supra*, p. 182.

<sup>380</sup> « L'usage de la force pour priver les peuples de leur identité nationale constitue une violation de leurs droits inaliénables et du principe de non intervention. (Cf. Principe relatif au devoir de ne pas intervenir...) »

« Tout Etat a le devoir de s'abstenir de recourir à toute mesure de coercition qui priverait les peuples mentionnés dans la formulation du principe de l'égalité des droits et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, de leur droit à l'autodétermination, à la liberté et à l'indépendance. » (Cf. Principe que les Etats s'abstiennent...)

La résolution sur la Décolonisation qui complète la Charte d'Addis-Abéba se réfère directement à la Déclaration des Nations Unies sur l'octroi de l'indépendance. Elle contient l'engagement des Etats africains indépendants de mener une lutte effective contre le colonialisme. Cette lutte comprend non seulement la mise en œuvre de sanctions à caractère diplomatique et consulaire et l'application de mesures coercitives à caractère économique et commercial à l'égard du Portugal et de l'Afrique du Sud, mais pour la première fois, l'ensemble des Etats africains s'engagent à appuyer concrètement les luttes de libération nationale.

Un Comité de coordination, mieux connu sous le nom de Comité de libération, est chargé à cette fin d'harmoniser l'assistance matérielle fournie par les Etats africains, ainsi que de gérer le fonds spécial institué à cette fin. Ce fonds, alimenté par les contributions des Etats membres, accorde une aide matérielle et financière aux mouvements de libération. L'aide des Etats couvre aussi l'accueil des militants des mouvements de libération sur le territoire national des membres, leur formation et leur instruction, le passage en transit de l'aide matérielle et le recrutement de volontaires<sup>381</sup>. En d'autres termes, les Etats membres de l'O.U.A. s'engagent à apporter un soutien logistique et financier aux peuples africains qui recourent à la lutte armée dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination.

Or, et on ne saurait trop le souligner, la compatibilité de l'O.U.A. avec les buts et les principes de l'Organisation internationale n'a jamais été dénoncée, si ce n'est par les puissances colonialistes elles-mêmes : Portugal et Afrique du Sud<sup>382</sup>. Au contraire, les Nations Unies ont fait aux termes de nombreuses résolutions appel à l'O.U.A. pour assurer la mise en œuvre des résolutions relatives à l'assistance matérielle aux mouvements de libération. Ex. : Rés. A/2506 (XXIV) § 12.

## 2° *L'illégalité de la discrimination raciale.*

Il n'est guère besoin d'insister sur la reconnaissance par la communauté internationale du principe de non-discrimination comme une des règles de base

<sup>381</sup> BORELLA, F., « Le régionalisme africain et l'Organisation de l'Unité africaine », *A.F.D.I.*, 1963, pp. 838; BOUTROS-GHALI, B., *L'Organisation de l'Unité africaine*, Paris (Colin), 1969, pp. 67 et ss.; CERVENKA, Z., *The Organization of African Unity and its Charter*, Londres, (Hurts), 1969.

<sup>382</sup> DUGARD, C.J.R., « The Organization of African Unity and Colonialism. An Inquiry into the Plea of Self-Defence as a Justification for the Use of Force in the Eradication of Colonialism », *I.C.L.Q.*, 1967, pp. 157 et ss.; YTURRIAGA, Y.A., « L'Organisation de l'Unité africaine et les Nations Unies », *R.G.D.I.P.*, 1965, avril-juin,

du droit international contemporain, dont la réalisation constitue un indispensable facteur de paix <sup>383</sup>.

1) Le principe de non-discrimination, règle fondamentale du droit international.

Un des buts des Nations Unies est la promotion d'un ordre social basé sur le respect des droits de l'homme sans discrimination (art. 1, § 3; art. 13, § 1 et 76, § 6). L'article 55 de la Charte consacre, d'autre part, ce principe comme un facteur de paix. Les principaux textes relatifs aux droits de l'homme, la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), et les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme (1966) sont également fondés sur le principe de la non-discrimination.

L'influence que ces textes et principalement la Déclaration universelle ont exercé et exercent encore sur l'action des Nations Unies, comme sur les conventions et traités internationaux ainsi que sur le droit interne d'un nombre important d'Etats n'est plus à démontrer <sup>384</sup>.

Parmi les nombreux instruments internationaux qui concernent spécifiquement la lutte contre la discrimination raciale et confirment l'obligation d'encourager le respect du principe de non-discrimination quant à la race, deux textes doivent être mis en évidence en raison de leur portée générale.

Il s'agit, en premier lieu, de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée à l'unanimité le 20 novembre 1963 par l'Assemblée générale, (rés. A/1904 [XVIII]). Cette Déclaration condamne la discrimination raciale et particulièrement l'apartheid (art. 5) comme une violation des droits de l'homme et comme un obstacle à la paix et à la sécurité. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée le 21 décembre 1965 par l'Assemblée et entrée en vigueur le 4 janvier 1969, mentionne également le lien entre le respect du principe de non-discrimination et le maintien de la paix, et dénonce spécifiquement l'apartheid que les Etats s'engagent à éliminer (art. 5) <sup>385</sup>.

La pratique des Nations Unies, abondante et constante, qu'il s'agisse du problème général de la non-discrimination ou de questions particulières, telle la

<sup>383</sup> Voir sur ce point : ASAMOAH, O.Y., *op. cit.*, pp. 192-193; BROWNLIE, J., *op. cit.*, pp. 27 et 486; RÖLING, B.V.A., « Human Rights and the War Problem », *Revue néerlandaise de droit international*, 1968, n° 4, pp. 346-361; MOSKOWITZ, M., *The Politics and Dynamics of Human Rights*, Oceana, 1968; et surtout l'opinion dissidente du juge Tanaka, dans l'arrêt de la C.I.J. sur le Sud-Ouest africain (1966), in STEVENSON, J.R., « South West Africa Case », *A.J.I.L.*, 1967, pp. 161 et ss., voir pp. 153-162; celle du juge Jessup, pp. 162 et ss., not. pp. 200 et ss. ainsi que celle du juge Padilla Nervo, pp. 206-208.

<sup>384</sup> Voir O.N.U., Doc. A/Conf. 32/5; ASAMOAH, O.B., *op. cit.*, pp. 186-191.

<sup>385</sup> LERNER, N., *The U.N. Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, Leyden (Sythoff), 1970; SCHWELB, E., « The International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination », *I.C.L.Q.*, vol. 15, 1966, pp. 996-1068.

politique raciale sud-africaine ou encore la question de la discrimination dans les territoires non-autonomes, indique que le principe de non-discrimination, tel qu'il figure dans différents instruments internationaux, est accepté par l'ensemble de la communauté internationale comme une règle fondamentale du droit international contemporain à laquelle il ne peut être dérogé et dont la violation systématique peut entraîner la mise en œuvre de sanctions internationales.

## 2) L'apartheid, crime contre l'humanité.

En ce qui concerne l'Afrique du Sud, le caractère particulier de l'apartheid qui représente la forme la plus systématique et la plus violente de la discrimination raciale, le fait aussi qu'il s'agit de la doctrine et de la pratique officielles d'un gouvernement représentatif d'une minorité d'origine coloniale qui utilise cette technique de domination pour empêcher la majorité de la population d'exercer son droit à l'autodétermination et que ce gouvernement prétend de surcroît étendre cette politique à l'ensemble de l'Afrique australe, ont conduit les Nations Unies à condamner l'apartheid comme un *crime contre l'humanité*<sup>386</sup>.

La proclamation de Téhéran, du 14 mai 1968, et plus nettement encore le paragraphe 4 de la résolution III de la Conférence internationale des droits de l'homme, réaffirment cette condamnation et en tirent les conséquences juridiques qui s'imposent en invoquant la nécessité de la répression internationale d'un tel crime :

« ... la politique d'apartheid ou autres fléaux similaires sont un crime contre l'humanité, justiciable des dispositions des instruments internationaux pertinents relatifs à de tels crimes. »

La Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, adoptée le 26 novembre 1968, par l'Assemblée générale, proclame également l'imprescriptibilité « des actes inhumains découlant de la politique d'apartheid » (art. I)<sup>387</sup>.

Elle confirme ainsi que la voie est ouverte vers la répression internationale des atteintes les plus graves portées aux droits de l'homme.

On sait, enfin, que les Nations Unies ont dénoncé la menace à la paix que suscitait une telle politique.

\*  
\*\*

Il ressort de cet examen que le maintien de la domination coloniale, domination par nature même en négation du droit à l'autodétermination des peuples colonisés, tout comme la persistance de régime raciste de type colonial

<sup>386</sup> Cf. cette étude, 1<sup>re</sup> partie, cette *Revue*, 1970 (I), p. 230.

<sup>387</sup> O.N.U., Chronique mensuelle, décembre 1968, pp. 96 et ss.

sont incompatibles avec les normes, règles ou « standards » juridiques internationaux exigeant le respect du droit à l'autodétermination des peuples coloniaux et du principe de non-discrimination raciale.

L'usage de la force par ces régimes pour maintenir leur domination, constitue d'autre part, une violation de l'art 2, § 4 de la Charte qui interdit le recours à la force de toute manière incompatible avec les buts de la Charte, un tel usage de la violence est également incompatible avec les principes d'interdiction du recours à la force et de la non-intervention dans leur formulation actuelle correspondant à l'évolution de la pratique des Nations Unies.

Il n'est pas inutile, enfin de rappeler que la décision des peuples d'Afrique australe, peuples pauvres, économiquement et techniquement sous-développés de s'engager dans la lutte armée, contre des ennemis puissants, techniquement supérieurs, disposant de moyens de destruction modernes et bénéficiant d'appuis extérieurs considérables, n'a été prise, en toutes circonstances, qu'après que toutes les voies et méthodes pacifiques de résistance aient été systématiquement tentées.

Les luttes armées et autres formes de résistance violente dans lesquelles se sont engagés les peuples des colonies portugaises, en premier lieu, et ceux de l'Afrique australe ensuite, sont, en effet, nées du refus absolu de la puissance coloniale ou des régimes de même type qui sévissent encore en Afrique australe de reconnaître les aspirations et les droits de ces peuples à l'autodétermination ou à l'indépendance.

Il est bien connu, en effet, qu'au fur et à mesure que se renforçait, sous l'impulsion de mouvements politiques organisés, la prise de conscience nationale et les aspirations de ces peuples à l'égalité ou à l'indépendance, les quelques modes d'opposition légales que toléraient ces régimes étaient systématiquement interdits par eux. Ainsi avons-nous déjà mentionné le fait que la décision des organisations politiques non-européennes de l'Afrique du Sud de recourir à des méthodes de résistance non violente a eu pour effet de provoquer le développement de la répression pénale et policière et de susciter le renforcement des techniques de discrimination raciale<sup>388</sup>. Toutes les voies pacifiques lui ayant été fermées, il ne restait plus au peuple sud-africain que — soit d'accepter d'être maintenu dans un état de subordination permanent, — soit de décider de recourir à la lutte armée pour se libérer de l'oppression et accéder, enfin, à l'égalité et à la liberté.

Il est certain, d'autre part, que les obstacles rencontrés par les Nations Unies dans leur lutte pour mettre fin au colonialisme et à l'apartheid ont pesé dans ce choix. Ces obstacles, faut-il le rappeler, résultent surtout de l'attitude de certains Etats qui, en raison des intérêts, liens et solidarités multiples qui les unissent au régime portugais et sud-africain refusent d'appuyer la mise en œuvre

<sup>388</sup> Cf. cette étude, 1<sup>re</sup> partie, cette *Revue*, 1970 (I), pp. 219-224.

par les Nations Unies de mesures globales de pression économique et financière destinées à l'affaiblir et à isoler ces régimes et persistent à maintenir certaines formes de coopération et d'assistance militaires avec le Portugal et l'Afrique du Sud, assistance essentielle au maintien de ces régimes. L'absence d'une solidarité internationale efficace au niveau de l'organisation internationale qui en est résultée, a ainsi renforcé la conviction de ces peuples que seul le recours à la lutte armée constituait la réponse adéquate aux violences du colonialisme et du régime d'apartheid et leur ouvrirait la voie à l'indépendance, à l'égalité et à la liberté.

c) La légalité des luttes de libération nationale et ses effets.

Ainsi les luttes de libération nationale que mènent les peuples encore sous domination coloniale ou de type colonial résultent de l'impossibilité pour ces peuples d'exercer pacifiquement leur droit à l'autodétermination en raison de l'attitude des régimes coloniaux dont l'existence même représente le principal obstacle à l'exercice de ce droit ainsi que de l'incapacité des Nations Unies à fournir les garanties nécessaires à son exercice pacifique.

Dans l'état actuel de la société internationale, le recours à la lutte de libération nationale représente donc la seule garantie efficace de l'exercice du droit à l'autodétermination.

Menées contre des régimes qui s'opposent illicitement, au moyen de la répression violente ou de la guerre coloniale, à l'exercice de ce droit, ces luttes ont un caractère défensif et constituent une réponse licite à la domination coloniale.

Le caractère armé de ces luttes ne porte en rien atteinte à leur légalité. Le recours à la force armée par les peuples intéressés peut être considéré soit comme constituant un acte de légitime défense fondé sur l'article 51 de la Charte et dirigé contre l'agression que représente la persistance de la domination coloniale au moyen d'une répression violente ou de la guerre coloniale, soit conformément à la thèse mise en évidence au sein du Comité des principes du droit international, comme « un emploi licite de la force en légitime défense contre la domination coloniale dans l'exercice du droit à l'autodétermination »<sup>389</sup>.

<sup>389</sup> Ce sont les juristes socialistes qui ont élaboré les premiers la thèse de la légalité des luttes de libération nationale. La littérature juridique soviétique traitant de cette question est abondante. Elle nous est malheureusement demeurée en grande partie inaccessible, le plus souvent pour des raisons de langue. On trouvera cependant, une représentation bien documentée mais très critique des vues des auteurs socialistes, dans deux études américaines : Cf. RAMUNDO, B.A., *Peaceful Coexistence, International Law in the Building of Communism*, Baltimore (J. Hopkins Press), 1967; GINSBURG, G., « Wars of National Liberation and the Modern Law of Nations. The Soviet Thesis », in *The Soviet impact on International Law*; Baade, H.W. (éd. Oceana), 1965, pp. 66-98. Voy. aussi DUROIT, C., *Coexistence et Droit international à la lumière du droit soviétique*, Paris (Pedone), 1966, pp. 126 et ss.;

1° Ces conflits, anciennement considérés par le droit international comme des guerres civiles ou des conflits intérieurs, échappant à la réglementation du droit à la guerre et à la compétence de l'Organisation internationale, doivent désormais être considérés comme des *conflits armés à caractère international*, soumis au droit de la guerre.

2° Les *parties au conflit* sont d'une part, l'Etat colonial ou de type colonial qui recourt à des mesures de coercition illicites pour priver les peuples coloniaux de leur droit à l'autodétermination, de l'autre, le *peuple colonisé* ou victime d'une exploitation de type colonial représenté par le mouvement de libération, et qui mène un combat légitime pour l'exercice de son droit à l'autodétermination.

3° Le *peuple sous domination* de type colonial est donc titulaire de droits et d'obligations et possède une certaine personnalité juridique internationale. Du fait de son engagement sous la direction d'une organisation politico-militaire dans une lutte de libération qui le conduit à exercer son droit à l'autodétermination et à contester par sa lutte active le pouvoir colonial, ce peuple acquiert la *qualité de sujet du droit international*.

Une telle conception atteste pour le moins le développement considérable de la notion juridique de peuple en droit international <sup>390</sup>.

En ce qui concerne les colonies portugaises où les luttes de libération ont déjà remporté d'importants succès, la situation est claire.

MEYROWITZ, *Le principe de l'égalité des belligérants*, Paris (Pedone), 1970, pp. 94 et ss. Voy. aussi BLISHCHENKO, Y.P., « Legality of the National Liberation Struggle », rapport présenté à la Conférence internationale de soutien aux peuples des colonies portugaises, Rome, 27-29 juin 1970, doc. *offset*; GUENOVSKI, M., « La légalité des luttes de libération nationale », doc. *offset*, IX<sup>e</sup> Congrès de l'A.I.J.D., Helsinki, juillet 1970.

La légalité des luttes de libération nationale est également largement affirmée par la plupart des Etats afro-asiatiques et par un certain nombre d'Etats latino-américains. Voy. la thèse de l'Inde dans l'affaire de Goa, *Cf. supra*, p. 372, consulter surtout les travaux du « Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats », rapports du Comité, doc. A/6230; A/6779; A/7326; A/7619; A/8018. Cette thèse est également adoptée par un nombre croissant de juristes occidentaux. Voy. sur ce point les travaux de la Commission juridique de la « Conférence de soutien aux peuples des colonies portugaises », notamment les rapports BERNARDINI, A. et FABBRI, F. et les conclusions finales de la Commission. Voy. enfin pour la thèse chinoise l'article de FOSCANEAU, L., « La révolution culturelle chinoise et le droit international », *A.F.D.I.*, 1968, pp. 69 et ss.

<sup>390</sup> GINSBURG, G., *op. cit.*, pp. 67-69; SAHOVIC, M., *op. cit.*, p. 40; TUNKIN, G.I., *op. cit.* p. 50; BEREZOWSKI, C., « Les problèmes de la subjectivité internationale », Mélanges offerts à J. Andrassy, La Haye (Nyhoff), 1968, pp. 31-53, voy. pp. 45-46; GUENOSKI, M., rapport cité *supra*, note 389 et surtout BERNARDINI, A., « Les peuples en lutte pour leur libération en tant que sujets du droit international contemporain », rapport cité *supra*, note 389; FRIEDMANN, W., LISSITZYN, O.J., PUGH, R.C., *International Law, Cases and Materials American Casebook Series*, St-Paul, Minn. (West), 1969, p. 210. Ces auteurs considèrent que l'élargissement du concept de personnalité juridique internationale à d'autres entités que l'Etat est un des aspects les plus importants du droit international contemporain.

On trouve là, en effet, les éléments constitutifs d'Etats en voie de formation.

C'est ainsi qu'en Guinée-Bissau, les deux tiers du territoire et une importante partie de la population échappent au pouvoir effectif de la puissance coloniale et sont gouvernés et administrés par le mouvement de libération agissant en tant que véritable gouvernement des régions libérées.

En Angola et au Mozambique, les mouvements de libération contrôlent effectivement de larges zones de ces immenses territoires. On assiste dans les régions libérées à l'instauration de structures civiles d'administration indépendantes du pouvoir colonial.

La lutte n'a pas atteint un stade de développement aussi avancé en Afrique du Sud et dans les territoires voisins.

On sait cependant que des opérations de guérilla sont régulièrement menées au Zimbabwe et en Namibie avec la participation dans le premier pays du mouvement de libération de l'Afrique du Sud. Engagés dans diverses formes de résistance armée contre la domination coloniale, ces peuples sont titulaires de droits et d'obligations internationales et doivent aussi, selon certains, être considérés comme des sujets du droit international.

C'est une conception, qu'illustre notamment la Déclaration du 14 décembre 1960 qui affirme le droit pour un peuple de défendre son identité nationale, affirmation réitérée par les résolutions relatives à l'interdiction du recours à la force et au principe de non-intervention. Ainsi tout peuple qui présente un certain degré de cohésion, même si à un certain stade de son histoire il n'est pas politiquement indépendant, posséderait la qualité de « souveraineté nationale » inhérente à son existence en tant que peuple, qualité qui ne peut disparaître qu'avec la destruction même du peuple.

4° La reconnaissance de la légalité de ces luttes a pour effet de *rendre licite l'intervention en faveur du peuple engagé dans une lutte de libération nationale*. Toutes les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale accompagnent d'ailleurs la reconnaissance de la légitimité de la lutte du peuple sud-africain d'un appel en faveur d'un appui politique et matériel à l'égard du mouvement de libération (*supra*). Ainsi, le fait de porter aide et assistance, sous quelque forme que ce soit, au peuple qui lutte pour s'affranchir de la domination coloniale, ne constitue pas une intervention interdite par le droit international positif.

Les Etats sont d'ailleurs tenus, en vue d'assurer le respect du droit à l'autodétermination, de « contribuer à l'élimination complète de la discrimination raciale et du racisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations » (rés. A/2131 [XX], § 6).

L'intervention pour y parvenir est donc légitime.

L'assistance aux peuples en lutte peut revêtir non seulement un aspect humanitaire (aide en faveur des régions libérées : fourniture de matériel scolaire, équipements sanitaires, etc.), mais peut même consister en un appui matériel à la lutte sous forme d'aide en argent, en armes, en équipement militaire, en matériel de transport, voire même en la participation d'engagés volontaires à la lutte armée. L'aide peut être fournie directement aux mouvements de libération ou indirectement par l'intermédiaire de l'O.U.A.

Le devoir d'assistance concerne également, nous l'avons vu, les institutions spécialisées. De nombreuses résolutions visent d'ailleurs à organiser cette aide (*supra*).

A l'inverse, toute forme d'appui apporté au régime colonial ou au régime minoritaire raciste, est contraire au droit international et constitue une forme d'intervention illicite. Des embargos sur les livraisons d'armes et de munitions ont d'ailleurs été mis en œuvre à l'encontre de l'Afrique du Sud, du Portugal et de la Rhodésie (ce dernier pays faisant en outre l'objet de sanctions économiques très étendues), et la collaboration militaire avec ces Etats a été dénoncée comme une forme de complicité avec ces régimes.

L'emploi de mercenaires pour la répression des mouvements de libération a été considéré par les Nations Unies comme un « acte criminel », les mercenaires comme des « hors-la-loi »; les Etats ont été priés d'adopter des mesures d'ordre interne pour interdire le recrutement et l'engagement de leurs ressortissants comme mercenaires (rés. A/2465 [XXIII], § 8; rés. A/2548 [XXIV], § 7).

Les Nations Unies ont également dénoncé, comme une forme d'intervention illicite, la participation de forces armées sud-africaines à la répression des mouvements de libération en Rhodésie, forme d'intervention qualifiée « d'acte d'agression contre le peuple et l'intégrité territoriale du Zimbabwe » (rés. A/2508 [XXIV]), ainsi que l'appui militaire sud-africain à la guerre coloniale dans les colonies portugaises (rés. A/2507 [XXIV], § 7).

5° L'intérêt de la qualification des luttes de libération nationale comme conflits internationaux réside notamment dans les différences considérables qui séparent le *droit de la guerre applicable à ces conflits* de la réglementation limitée qui régit les conflits intérieurs<sup>391</sup>.

Une des conséquences les plus importantes de cette qualification résulte dans l'obligation d'appliquer aux combattants des mouvements de libération tombés aux mains de l'ennemi, le *statut de prisonniers de guerre* ou tout au moins un traitement équivalent à celui prévu par la III<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949. Le droit de la guerre civile ignore, en effet, cette protection, laissant ainsi toute

<sup>391</sup> Sur ce point, l'intéressante étude de MEYROWITZ, H., « Le droit de la guerre dans le conflit vietnamien », *A.F.D.I.*, 1967, pp. 153 et ss., voir p. 157, et du même auteur, « La guérilla et le droit de la guerre », cette *Revue*, pp. 56-72; FARER, J.T., « The Humanitarian Laws of War in Civil Strife : Towards a Definition of International Armed Conflicts », cette *Revue*, pp. ...

latitude au Portugal et aux régimes au pouvoir en Afrique australe, pour traiter les membres des mouvements de libération comme des criminels de droit commun, ou comme des « terroristes » passibles de la peine de mort par pendaison, lorsqu'ils ne sont pas victimes de traitements inhumains comme c'est souvent le sort des combattants tombés aux mains des forces armées portugaises<sup>392</sup>.

Les Nations Unies se sont préoccupées de cette protection à assurer aux combattants des mouvements de libération.

C'est évidemment dans les colonies portugaises que le problème se pose avec le plus d'acuité en raison du nombre des combattants engagés dans les luttes de libération.

Les Nations Unies ont donc prié le gouvernement portugais « étant donné le conflit armé qui règne dans les territoires et le traitement inhumain infligé aux personnes, d'assurer l'application à cette situation de la convention de Genève relative aux traitements des prisonniers de guerre, du 12 août 1949 » (rés. A/2395 [XXIII], § 12).

En ce qui concerne l'Afrique du Sud, l'Assemblée générale a exprimé sa grave inquiétude devant les traitements infligés aux combattants de la liberté et a également déclaré qu'ils :

« ... doivent être traités comme des *prisonniers de guerre* aux termes du droit international, notamment aux termes de la convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949. » (Rés. A/2396 [XXIII], § 8<sup>393</sup>.)

Des requêtes similaires ont été adressées au Royaume-Uni, en tant que puissance internationalement responsable de la Rhodésie (rés. A/2383 [XXIII], § 13 et A/2508 [XXIV], § 11).

La Conférence internationale des droits de l'homme a reconnu « le droit des combattants de la liberté en Afrique australe et dans les territoires coloniaux d'être traités s'ils sont capturés comme des prisonniers de guerre, en vertu des Conventions de Genève de 1949 » (rés. VII, § 4).

Une résolution particulière (rés. IV) a été en outre consacrée à ce très grave problème.

La reconnaissance du caractère international du conflit a également pour effet de rendre applicables « les lois et coutumes » de la guerre et notamment les prescriptions du droit international interdisant les méthodes fréquemment utilisées dans la répression des mouvements de libération en Afrique australe, c'est-à-dire : a) les attaques aériennes et destructions de villages ou d'autres objectifs civils; b) les prises d'otages, les ratissages, les représailles, les regroupe-

<sup>392</sup> Voir le texte de la déclaration de A. Cabral, secrétaire général du P.A.I.G.C. (Guinée - Cap Vert), devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, publiée par la Commission d'information et de propagande du P.A.I.G.C., 1968.

<sup>393</sup> Voir aussi Rés. A/2446 (XXIII) et Rés. A/2506 B (XXIV).

ments forcés de population; c) l'utilisation d'armes prohibées par le droit international et notamment l'emploi de napalm et de défoliants. Elle astreint, d'autre part, le mouvement de libération à respecter aussi le droit de la guerre et les prescriptions humanitaires, compte tenu toutefois de la nature spécifique de ce type de lutte dont le succès dépend étroitement du soutien et de la participation indirecte du peuple à certaines formes de combat.

Un examen des instructions militaires comme du comportement des mouvements de libération permet d'ailleurs de constater combien le plus souvent ceux-ci sont soucieux de faire observer les lois de la guerre et les principes humanitaires dans leur combat, démontrant ainsi la nature de leur lutte et le caractère responsable et organisé de leur mouvement. Ce souci de la légalité est non seulement frappant dans les rapports avec la population civile, mais aussi en ce qui concerne le traitement des prisonniers capturés<sup>394</sup>.

Tels sont, brièvement évoqués, certains aspects juridiques de la légalité des luttes de libération nationale.

\*  
\*\*

Aux termes de cette étude, sur l'action des Nations Unies contre l'apartheid, nous voudrions ne pas nous en tenir à cette argumentation juridique, mais revenir au fond du problème.

L'ordre qui règne encore en Afrique du Sud cache une tyrannie et une répression implacables qui ignore les règles les plus élémentaires de la légalité et vise à maintenir le peuple africain dans un état de sous-développement politique, économique, social et culturel lui ôtant toute possibilité de modifier pacifiquement les structures du pouvoir.

Le régime sud-africain continue cependant de bénéficier d'un appui et d'un soutien considérables en Europe, appui qui est notamment lié à l'importance des intérêts économiques et financiers du capitalisme international dans ce pays.

Refuser, dans ces conditions, de reconnaître la légalité de la lutte du peuple sud-africain et d'appuyer cette lutte, n'est-ce pas se rendre complice d'une action dont l'enjeu véritable n'est pas, comme le prétend le régime sud-africain, la défense et le maintien en Afrique australe de régimes fondés sur les « valeurs occidentales et chrétiennes », valeurs en réalité bafoués par lui, mais la possession

<sup>394</sup> Consulter notamment la documentation que nous avons réunie in « Cahier de documentation sur l'application du droit de la guerre dans les opérations de guérilla », préparé à l'occasion du Colloque « Droit humanitaire et conflits armés », organisé en janvier 1970 par le Centre de droit international de l'Université de Bruxelles.

et le contrôle des ressources minières et industrielles considérables que recèle ce pays et qui sont actuellement exploitées au profit de la minorité européenne et des intérêts capitalistes étrangers, alors que le peuple de l'Afrique du Sud, maintenu dans le dénuement, lutte quant à lui pour sa libération économique et sociale tout autant que pour la jouissance des droits politiques et des libertés essentielles.

Comment dans ces conditions ne pas accepter de reconnaître que le droit international doit aussi protéger les intérêts légitimes de ce peuple qui lutte pour mettre fin à l'exploitation quasi-servile dont il est l'objet.