

ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume V

Numéro 1

Mars

1974

Edvard Eide, *Les Nations Unies: Développement des
politiques et perspectives d'une méthode scientifique
pour un règlement international*

Paul MacGillivray, *Pratiques et méthodes de médiation
au Japon*

Myriam Bégin, *La médiation internationale: un modèle
de médiation*

NOTES ET DOCUMENTATION

Gérard Thériault, *Précis sur le partage de la
responsabilité internationale: une méthode pour établir
les attributions de responsabilité*

Verónica Pacheco, *La responsabilidad internacional*

CENTRE QUÉBÉCOIS DE RELATIONS INTERNATIONALES
INSTITUT CANADIEN DES AFFAIRES INTERNATIONALES
UNIVERSITÉ LAVAL

Comité de direction: Louis Balthazar (Science politique, Université Laval), Ivan Bernier (Droit, Université Laval), Henri Dorion (Géographie, Université Laval), Claude Galarneau (Histoire, Université Laval), Albert Legault (Science politique, Université Laval), Claude Masson (Économie, Université Laval)

Comité d'orientation: Yves Brossard (Histoire, Université du Québec à Montréal), Michel Brunet (Histoire, Université de Montréal), George Davidovic (Science économique, Université Sir George Williams), Paul-Yves Denis (Géographie, Université Laval), André P. Donneur (Science politique, Université du Québec à Montréal), Gérard Garnier (Administration, Université de Sherbrooke), Gilles Lalande (Science politique, Université de Montréal), André Lux (Sociologie, Université Laval), Donat Pharand (Droit, Université d'Ottawa), Janice Stein (Science politique, Université McGill)

Secrétaire à la rédaction: Sylvie Cartigny

ÉTUDES INTERNATIONALES paraît quatre fois par année et est publiée par le *Centre québécois de relations internationales* affilié à l'Institut canadien des affaires internationales.

Rédaction et Administration: *Centre québécois de relations internationales*, case postale 337, Sillery, Québec, P.Q., G1T 2R5 — Téléphone: (418) 656-2462 ou 656-5204.

Distribution et abonnements: Les Presses de l'Université Laval, case postale 2447, Québec-Terminus, P.Q., G1K 7R4.

Abonnement annuel: dix dollars — **Le numéro:** trois dollars.

Le *Centre québécois de relations internationales* est un organisme indépendant dont la constitution interdit qu'il prenne position sur la politique internationale ou canadienne. Les opinions exprimées dans cette Revue n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Les articles insérés restent la propriété de la Revue et toute reproduction ou traduction, même partielle, nécessite au préalable l'autorisation de la Direction.

CENTRE QUÉBÉCOIS DE RELATIONS INTERNATIONALES (CQRI)

DIRECTEUR GÉNÉRAL : ALBERT LEGAULT

Le Centre québécois de relations internationales est un organisme indépendant de coopération scientifique. Il entreprend ou encourage des recherches théoriques et appliquées dans une perspective multidisciplinaire.

Les recherches du CQRI sont réalisées dans le cadre de quatre sections permanentes : la section de politique étrangère comparée, la section de sécurité internationale, la section de relations économiques internationales, la section de coopération et de communications internationales. Chaque section est placée sous la responsabilité d'un directeur scientifique qui s'assure de la collaboration de spécialistes de toutes les universités du Québec. Le Centre poursuit également des recherches conjointes avec des institutions scientifiques similaires en Europe, aux États-Unis et en Amérique latine.

Par ses programmes d'information, le CQRI cherche également à susciter des échanges de vues entre représentants de milieux socio-professionnels divers au Québec et au Canada. Il soutient à cette fin des comités d'étude et organise des conférences sur les grands problèmes de l'actualité internationale.

Le CQRI administre en outre le programme de la Section du Québec de l'Institut canadien des affaires internationales. Les membres de la Section du Québec reçoivent gratuitement les publications du Centre et participent aux activités conjointes de celui-ci et de l'Institut canadien des affaires internationales. Toute personne qui le désire peut devenir membre de la Section du Québec de l'ICAI.

PUBLICATIONS RÉCENTES DU CQRI

Collection CHOIX

- | | | |
|---|--|--------|
| 3 | Violence et sociétés
en collaboration | \$2.50 |
| 4 | La sécurité européenne dans les années 1970-1980 | \$2.50 |

Collection CONFÉRENCES ET DÉBATS

- | | | |
|---|--|--------|
| 3 | Le Japon : Mythes et réalités
sous la direction de Robert Garry | \$2.00 |
|---|--|--------|

INFORMATIONS UNIVERSITAIRES EN RELATIONS INTERNATIONALES ET ÉTUDES ÉTRANGÈRES (annuel)

- | | | |
|---|----------------------------------|--------|
| 5 | Les études européennes au Québec | \$3.00 |
|---|----------------------------------|--------|

- | | | |
|--|--|--------|
| | <i>COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES : BIBLIOGRAPHIE ET CHRONIQUES
1970-1972 (annuel)</i> | \$3.00 |
|--|--|--------|

OUVRAGES

- | | | |
|--|--|--------|
| | Francophonie - bibliographie 1960-1969
sous la direction de Paul PAINCHAUD | \$4.00 |
|--|--|--------|

- | | | |
|--|---|--------|
| | Dépendance - Marginalité - Développement :
essais sur les Amériques latines
en collaboration
publiés aux Presses de l'Université du Québec | \$6.00 |
|--|---|--------|

GUERRE, PAIX ET DROIT DANS UN MONDE DIVISÉ

J. Alan BEESLEY *

En bon juriste, nous commencerons par une distinction, non dans ce que nous voulons écrire, mais eu égard au statut de cet exposé. Bien que la perspective que nous adopterons ici soit nécessairement influencée par notre propre expérience de juriste et de diplomate canadien, particulièrement à titre de conseiller juridique auprès du ministère des Affaires extérieures, nous voudrions préciser ne parler ici qu'exclusivement à titre personnel, et que les points de vue que nous exprimerons sont les nôtres et non nécessairement ceux du ministère des Affaires extérieures ou du gouvernement canadien.

Le sujet de nos remarques est tellement vaste et soulève des questions tellement fondamentales que le problème qui s'est posé pour nous a davantage été de choisir un nombre limité de thèmes que de les analyser ou de les présenter. Ainsi, nous ne traiterons pas de questions telles que la structure éventuelle d'un ordre juridique dans un monde désarmé, la nature et la structure que pourrait prendre une communauté internationale fondée sur un fédéralisme mondial ou enfin les éléments constitutifs essentiels pour l'établissement d'un gouvernement mondial. Ces sujets ne sont pas sans quelque intérêt; bien au contraire, ils justifient une étude continue et des discussions approfondies. Cependant nous désirons nous adresser particulièrement aux problèmes du monde dans lequel nous vivons, ainsi que ceux auxquels nous aurons à faire face à l'avenir.

Commençons par l'examen rapide des types de conflits qui sont survenus au cours du XX^e siècle, particulièrement depuis la Deuxième Guerre mondiale, et ensuite nous discuterons de leur cause apparente. Nous aborderons ensuite la structure de la société internationale telle qu'elle existe de nos jours, y compris les changements apparents ou réels suscités au sein de cette structure par le Covenant de la Société des Nations et par la Charte des Nations Unies. Et nous concluerons par quelques commentaires sur la nature du droit international et sur les mesures par lesquelles il nous impose des limites au recours à la force.

* Allocution prononcée par l'auteur, conseiller juridique auprès du ministère des Affaires extérieures, le 26 février 1973, à l'occasion de la Quatrième série de conférences à la mémoire de Leonard Beaton, à l'Université de Toronto, sur le thème « Guerre et Paix dans un monde en évolution ».

I - L'APPROCHE DE LÉONARD BEATON

Au moment de sa mort, Léonard Beaton rédigeait un article sur « les problèmes stratégiques et politiques qui impliquent les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada¹ ». Dans la préface du coprésident du Comité britannique nord-américain, rédigée pour la publication de ce mémoire, on y lit que M. Beaton aurait déclaré en transmettant son projet de texte qu'« avec mille mots de plus sur l'évolution des institutions mondiales, le texte pourrait être acceptable² ». Il est malheureux pour nous que nous n'ayons pas reçu ces mille mots. Nous ne pouvons malheureusement offrir de substitut à la contribution que lui seul aurait pu apporter. Par le réalisme et l'honnêteté de notre tentative, nous espérons néanmoins le rejoindre à un titre ; en effet, c'était là les traits dominants de tout son travail.

II - GUERRE ET PAIX : effort de terminologie

Au risque de paraître « juridicisant », nous commencerons par définir « guerre » et « paix ». Il est fort probable que l'on interprète rarement le mot « guerre » tel qu'il est défini en droit international traditionnel, c'est-à-dire l'état qui suit une déclaration de guerre effective entre des États indépendants. Parmi les plus de deux cents conflits qui ont éclaté depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, aucun n'a connu de déclaration de guerre formelle, aussi, dans son sens strict, la guerre n'a pas existé comme telle. Nous parlerons donc de rupture de paix et d'explosion de violence en y englobant certains types d'éruptions internes en renonçant à nous confiner aux « guerres » dans le sens classique du terme.

Le mot paix recouvre également différentes acceptions selon les interprétations. Le Canada, par exemple, a vécu dans un état de paix depuis la Seconde Guerre mondiale, à part « l'opération policière » impliquant des forces canadiennes en Corée. D'autres pays, tel que la Suisse, ont vécu dans un état de paix à peu près sans nuages, au cours de la même période de temps, sans même être impliqué dans ce type d'engagement indirect auquel le Canada a participé en réponse à chacune des demandes des Nations Unies l'invitant à ses nombreuses opérations de maintien ou de rétablissement de la paix. Cependant, si nous acceptons que la paix est indivise, nous devons alors admettre que nous ne vivons pas aujourd'hui dans un monde de paix, même à la lumière des perspectives récentes de résolutions des divers conflits qui secouent notre globe.

Nous suggérons dès lors de considérer les expressions « guerre » et « paix » dans leurs acceptions les plus larges telles qu'elles sont utilisées dans le langage courant plutôt que dans un sens restrictif plus pur.

III - ÉRUPTION DE VIOLENCE

Si nous voulons réellement envisager les possibilités de résorber ou de prévenir les conflits, nous devons prendre conscience de la nature de ceux qui ont éclaté au cours

1. LEONARD BEATON, *The Strategic and Political Issues Facing America, Britain and Canada*, Londres, 1971.

2. *Idem*, Préface, p. V.

des récentes années. Un bon nombre d'études très enrichissantes ont paru sur les types d'éruptions de violence survenues au cours du XX^e siècle et plus particulièrement depuis la Seconde Guerre mondiale. Parmi ces études, il faut citer l'ouvrage de Lewis Richardson : *Statistics of Deadly Quarrels*³. Le grand juriste international Quincy Wright a publié en 1964, une des études les plus importantes à cet égard : *A Study of War*⁴. La même année l'éminent sociologue américain, Harry Eckstein, publiait son traité : *Toward the Theoretical Study of Internal War*, où il examinait plus de 1 200 exemples de guerre interne au cours de la période 1946 à 1959⁵. Sa définition de la guerre interne était évidemment assez large. Elle englobait « les guerres civiles, ce qui comprenait les guérillas, les émeutes localisées, les manifestations très disparates, le terrorisme organisé et apparemment inorganisé, les mutineries et les coups d'État »⁶. Néanmoins, ses conclusions en ce qui concerne la nature des conflits examinés étaient très significatives. Deux ans plus tard, dans un discours, souvent cité, devant la société américaine des rédacteurs de journaux, à Montréal⁷, M. Robert McNamara, alors secrétaire américain à la Défense, déclarait qu'au cours des huit années précédentes, on avait pu observer pas moins de 164 éruptions de violence de portée internationale, qui impliquaient 82 gouvernements et dont 15 seulement avaient constitué des conflits militaires entre deux États⁸.

Cependant deux ans plus tard, une monographie de David Wood⁹ appliquait des critères beaucoup plus stricts de définition, aussi le nombre de ces conflits se voyait-il considérablement réduit. L'expression conflit était définie comme « une situation s'étendant sur une période d'au moins une heure, où les forces armées régulières d'un pays ou d'une communauté étaient engagées (soit des deux côtés, soit d'un côté seulement) et où des armes de guerre étaient utilisées dans l'intention de tuer ou de blesser des gens¹⁰ ». Cette classification beaucoup plus rigide excluait d'emblée les émeutes civiles, où seuls intervenaient la police ou les forces de sécurité paramilitaires, les mutineries, les coups d'État caractérisés par la menace du recours à la force sans qu'elle soit effectivement utilisée, de nombreux incidents de frontière, les déplacements de forces militaires sans opposition dans le territoire d'une communauté étrangère et les blocus ou les quarantaines maritime. Même en appliquant cette définition beaucoup plus étroite, cette étude établissait qu'au cours des soixante-dix années du XX^e siècle qui précédait la publication de cet article, environ 128 conflits

3. Lewis F. RICHARDSON, *Statistics of Deadly Quarrels*, (éd.) Quincy Wright et C. C. Lienau, Londres, 1960.

4. Quincy WRIGHT, *A Study of War*, Chicago, 1942, édition révisée 1964.

5. Harry ECKSTEIN, « Toward the Theoretical Study of Internal War », *Internal War*, Harry Eckstein, (éd.), Glencoe, 1964.

6. *Idem*, p. 3.

7. Robert McNAMARA, « Where the Poverty Is, Where the Insurgency Is » Montréal, 1966; Discours prononcé devant l'*American Society of Newspaper Editors*, le 19 mai 1966.

8. *Idem*, cité p. 1 du *Adelphi Paper* 48 (voir note 5, infra.)

9. David WOOD, « Conflict in the Twentieth Century », *Adelphi Paper* 48, Institute for Strategic Studies, Londres, 1968.

10. *Idem*, p. 1.

étaient survenus¹¹. Le nombre de conflits qui avaient éclaté au cours des années 1958-1966 (période à laquelle faisait allusion M. McNamara) se voyait réduit à 45¹². Néanmoins, des 128 situations de conflit qui étaient analysées, environ 84 étaient survenues après 1939. Parmi celles-ci, seulement 28 prirent la forme de luttes armées entre deux États, tandis que 56 conflits tombaient dans les catégories d'« insurrections armées contre le gouvernement central » ou de « guerres civiles entre des factions » ou de « coups d'État militaires¹³ ». Au contraire, des 44 conflits survenus au cours du XX^e siècle avant 1939, seulement 20 tombaient dans la classification des conflits internes tandis que 24 autres impliquaient tous une forme quelconque de guerres entre États, généralement motivées par une expansionnisme territorial¹⁴. Ces études permettent de constater que si les conflits interétatiques de type classique, impliquant une invasion par la force des frontières de l'adversaire décroissent en nombre, les autres types d'éruptions de violence sont à la hausse.

Voilà pour les statistiques. Que peut-on en déduire en ce qui concerne la nature des conflits dans le monde d'aujourd'hui? Tout d'abord, on fait rarement face, comme ce fut le cas au Bangla Desh, à des conflits armés entre deux États impliquant une incursion de forces armées au-delà des frontières nationales. Ensuite, de façon plus générale, les autres formes d'éruptions de violence résistent à toute classification homogène en fonction du droit international traditionnel, étant donné qu'elles se traduisent souvent par une forme mixte interne et internationale. L'ambassadeur Max Jakobson, l'ancien représentant permanent de la Finlande aux Nations Unies et l'un des candidats les plus distingués au moment du choix d'un nouveau secrétaire général, soulignait le fait très récemment, dans un discours remarquable¹⁵:

Les conflits des 25 dernières années ne se sont pas conformés au schéma prévu à San Francisco. On n'a plus connu de guerres européennes et à quelques exceptions près, ils n'ont pas pris la forme des guerres classiques interétatiques¹⁶.

IV - AUJOURD'HUI: un monde divisé

Après avoir discuté, si brièvement et si généralement soit-il, de la nature des conflits récents, il est indispensable d'en considérer les causes sous-jacentes si nous voulons en tirer quelque leçon. Évidemment, une analyse « cas par cas » serait une tâche qui dépasserait de loin le cadre de cet article, mais on peut néanmoins dégager quelques conclusions générales. Premièrement, ainsi que l'a souligné David Wood, la plupart des conflits en question ont eu lieu en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie, c'est-à-dire dans le Tiers-Monde¹⁷. Deuxièmement, un grand nombre de ces conflits ont suivi le démantèlement des empires coloniaux, qu'il s'agisse de l'empire ottoman, britannique, français ou japonais, ce qui a permis l'émergence subséquente de

11. *Ibid.*, pp. 1 et 19.

12. *Ibid.*, p. 19.

13. *Ibid.*, p. 19.

14. *Ibid.*, pp. 19-20.

15. Max JAKOBSON, « Must We Reshape the U.N. to Keep the Peace », *World*, vol. 2, n° 1, pp. 16-20.

16. *Idem.*, p. 19.

17. WOOD, « Conflict in the Twentieth Century », *op. cit.*, p. 19.

nouveaux États, en voie de développement¹⁸. Troisièmement, la majorité de ces conflits sont survenus dans les pays vraiment pauvres du monde¹⁹.

M. McNamara pouvait conclure sans difficulté qu'« il existe une relation constante et directe entre l'incidence de violence et le statut économique des pays concernés²⁰ ». Il soulignait que des 27 pays riches avec un revenu par habitant, de \$750 par an ou plus, un seul avait connu un soulèvement interne majeur dans son propre territoire au cours de la décennie à laquelle il faisait allusion. Tandis que des 38 nations les plus pauvres avec un revenu par habitant de moins de \$100 par an, non moins de 32 ont connu des conflits importants²¹. Il concluait qu'« il existait une relation irréfutable entre la violence et le retard économique. Bien plus, la tendance à la violence s'y trouve à la hausse et non à la baisse²² ». Il rappela à son auditoire que des 149 insurrections internes en question, les communistes n'avaient été impliqués que dans 58 d'entre elles, c'est-à-dire 38% du total²³. Sa conclusion générale était la suivante : « La sécurité réside dans le développement²⁴. » Nous dirions plutôt que la sécurité peut ultimement résider dans le développement, point majeur que nous reprendrons plus loin.

Parmi les causes secondaires, David Wood cite les grandes quantités d'armements conventionnels laissés aux mains de groupes individuels après la Deuxième Guerre mondiale, stocks qui allaient augmenter à mesure que les grandes puissances développaient de nouveaux types d'armements, la diffusion des conflits révolutionnaires avec la réémergence des guérillas telles qu'entreprises par les Bœrs et, plus tard, par les Bolcheviques. Il cite également les frontières arbitraires et artificielles établies après le démantèlement des empires coloniaux, frontières qui ignoraient souvent les consciences tribales et ethniques²⁵. Rien de ce qu'il dit cependant ne vient contredire les conclusions de McNamara.

Dans les mots de l'ambassadeur Jakobson, les conflits des vingt-cinq dernières années sont survenus

du désengagement des puissances impériales, de la division des nations le long de lignes idéologiques, des querelles de légitimité, de soulèvements sociaux violents qui dépassaient le cadre des frontières nationales ou d'une combinaison de ces facteurs; c'est ainsi qu'eurent lieu les conflits de Corée, du Viêt-nam, de Palestine, de Chypre ou du Cachemire. Ces types de conflits ont rendu inopérants les mécanismes de maintien et de rétablissement de la paix établis par la Charte²⁶.

Nous reviendrons plus loin sur cette question de la Charte. À ce stade, nous voudrions simplement faire part de notre propre opinion, à savoir que, quelle que soit

18. *Ibid.*, p. 19.

19. *Ibid.*, pp. 19-20.

20. McNAMARA, *op. cit.*, (note 7), rapporté dans le *New York Times*, le 22 mai 1966.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

23. *Ibid.*

24. *Ibid.*

25. WOOD, « Conflict in the Twentieth Century », *op. cit.*, pp. 19-20.

26. JAKOBSON, « Must We Reshape... », *op. cit.*, p. 19.

la diversité des causes de ces conflits, la pauvreté est et demeure le facteur le plus constant. Inversement, nous faisons remarquer que les armes nucléaires, bien qu'elles aient été la cause principale des craintes d'une déflagration mondiale, n'ont jamais été utilisées dans un conflit depuis la Deuxième Guerre mondiale et n'ont même pas constitué la cause d'un conflit armé, bien qu'à cet égard, la crise des missiles à Cuba s'en soit approchée. Il se peut même, comme nous le précisons plus tard, que les armes nucléaires se sont révélés le garant le plus sûr contre une « Troisième Guerre mondiale ».

Le titre de cet article semble suggérer d'avance la conclusion à l'effet que les problèmes de guerre, de paix et de droit surgissent des divisions qui existent dans le monde, particulièrement dans les régions les plus pauvres du globe. On peut difficilement le nier. Cependant, la structure actuelle de la société internationale nous semble constituer une autre grande cause permanente des conflits. Nous voudrions déterminer dans quelle mesure les conflits auxquels nous faisons allusion dépendent autant de la structure de base de la société internationale que des divergences idéologiques, économiques, raciales, ethniques, territoriales ou autres, entre ses membres.

V - LA STRUCTURE DE LA SOCIÉTÉ INTERNATIONALE

Quelle que soit l'opinion que l'on ait concernant la structure à venir de la communauté internationale, pour évaluer avec réalisme les tensions qui suscitent des conflits armés et pour concevoir des mesures susceptibles de les prévenir ou de les limiter, on se doit de définir l'état actuel de la structure de la société internationale. (À cet égard, nous retiendrons la distinction sociologique fondamentale entre la société internationale et la communauté internationale, telle qu'utilisée par Schwartzberger).

Au cours des récentes décennies, on a pu constater l'émergence de l'organisation internationale en tant que sujet du droit international, bien que ce concept n'ait pas été accepté par les Européens de l'Est et par quelques autres pays. De même, à l'autre bout de l'échelle, il semble que l'on admette de plus en plus que l'individu soit un objet propre du droit international, bien qu'à cet égard, on ait accompli peu de progrès dans le passage de la phase législative (qui est pratiquement complétée, du moins dans le domaine des droits de l'homme) à la phase de mise en œuvre. On commence même à prendre conscience (à l'instigation du Canada) de la nécessité de soumettre les entreprises multinationales aux normes du droit international public. On peut dès lors soutenir que la société internationale s'accroît aux deux bouts de l'échelle, non seulement en valeur numérique mais également en substance, par l'inclusion simultanée d'unités plus grandes et plus petites que l'État-nation. Il n'en demeure pas moins que l'État-nation demeure l'unité fondamentale de la société internationale. Les principes classiques de la souveraineté et de la non-intervention demeurent le fondement de la Charte des Nations Unies en dépit de l'inégalité entre États, instituée par le droit de veto des grandes puissances. Ainsi, bien que certains États soient plus égaux que d'autres, les États indépendants, souverains, continueront dans l'avenir prévisible à constituer les membres essentiels de la société internationale. Nous n'avons pas l'intention de justifier ou de déplorer cet état de choses mais simplement de le constater. Il est en effet important de prendre conscience de l'état relativement

primitif qui caractérise l'organisation de la société internationale, si l'on veut examiner avec réalisme les difficultés auxquelles on doit faire face dans l'établissement de limites effectives au recours à la force. Rien n'interdit de penser qu'il soit possible de fonder un ordre mondial effectif qui reposerait sur l'État-nation comme unité de base, à supposer que chaque État soit prêt à déléguer certains pouvoirs législatifs et coercitifs à quelque organe supranational.

Nous voudrions montrer que nous avons à peine entamé le processus qui nous ferait passer d'une société internationale comprenant un groupe peu cohérent d'États interdépendants mais autonomes, à une communauté internationale d'États mieux intégrée et étroitement régie.

Même en Europe de l'Ouest où l'on peut détecter les indices d'une évolution graduelle vers une intégration politique ainsi qu'économique, les pressions nationalistes demeurent vigoureuses ainsi que l'ont démontré les émotions soulevées par les récents référendums dans certains pays sur l'accession à la Communauté européenne. Pourtant l'Europe n'a pas manqué d'expérience au cours des siècles. Elle est passée de la barbarie à la civilisation sous les empires grec et romain, retournant à l'état barbare et à l'anarchie de la période féodale, et aboutissant au système actuel typique d'États-nations dont la forme s'est répandue dans les autres parties du monde. Nous ne commenterons pas la définition que donnait le président de Gaulle à l'Amérique du Nord qui, selon lui, était la seule société dans l'histoire de l'homme qui ait su progresser de la barbarie à la décadence sans passer par une période intermédiaire de civilisation. Rien dans la philosophie judéo-chrétienne ne suggère l'inévitabilité de l'État-nation comme forme ultime de la société. Pourtant l'État-nation est là, et tout porte à croire qu'il demeurera la forme de société au cours des années à venir. On peut dire la même chose en ce qui concerne les grandes civilisations de l'Asie mineure, de la Chine, de l'Inde, de l'Égypte et de l'Amérique centrale et du Sud. Bien que des théocraties ont existé et existent encore dans certaines parties du monde, aucune des grandes religions du monde n'est rattachée par un lien de causalité ou autre au concept d'État-nation comme formule ultime de l'association humaine. Mais aucune religion n'a empêché son évolution. Aucune des idéologies, en dehors du fascisme et du communisme, ne donne une importance prééminente à l'État et même dans le cas du communisme, du moins en théorie, on fait allusion à la solidarité internationale et au dépérissement éventuel de l'État. Au contraire, le capitalisme, avec l'émergence des entreprises multinationales et sans frontières, peut éventuellement montrer la voie en ce domaine. Pourtant les chefs d'États et les hommes politiques dans le monde se retrouvent souvent imbriqués, bon gré mal gré, dans une structure dont la fondation repose en fin de compte sur le nationalisme avec tous ses maux et tous ses avantages. Nous suggérons dès lors d'envisager dans quelle mesure les attributs de l'État-nation et, conséquemment, les caractéristiques de la société internationale fondées sur cet entité nationale, ont été transformés, ou non, par les deux grandes expériences de contrainte internationale contre le recours à la force, à savoir, la Société des Nations et les Nations Unies.

On a beaucoup évoqué les tentatives, après la Première Guerre mondiale, de restructuration de la société par l'établissement d'instruments de contrôle et de prévention du recours à la force qu'a constitués la création d'une Société des Nations. On a peut-être évoqué tout autant les raisons de son échec dans le maintien de la paix. Qu'il me suffise de souligner que le Covenant de la Société n'établissait pas un système

de sécurité supranational institutionnalisé et que les membres individuels de la Société des Nations demeuraient libres d'accepter ou de rejeter les décisions du Conseil. Les rédacteurs de la Charte s'efforcèrent d'aller plus loin. Bien qu'eux aussi se soient soigneusement abstenus d'établir une institution prétendant au gouvernement mondial, ils ont énoncé des mesures permettant au Conseil de sécurité de prendre des décisions qui seraient exécutoires pour les États-membres en les empêchant de recourir à la force.

Ainsi que Stanley Hoffmann l'a souligné dans un article extrêmement stimulant²⁷ :

Le système juridique de la Charte est composé de trois éléments principaux : l'interdit individuel de l'article 2, paragraphe 4, qui limite les objectifs justifiant le recours ou la menace de recours à la force et qui, à toute fin pratique, élimine le recours ou la menace du recours à la force à titre d'instrument de politique nationale ; le monopole collectif de la force aux mains de l'organisation mondiale dans le cas de menace à la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ; et l'exception de l'article 51 - la légitime défense individuelle ou collective contre une attaque armée jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait eu le temps d'agir²⁸.

La Charte semblait marquer un bond en avant considérable quant au fondement d'une société internationale en créant un système de sécurité élaboré selon la progression prévue des articles 39 à 49 ; ces étapes reposaient sur une hypothèse implicite : les membres, particulièrement les grandes puissances, accorderaient à l'organisation des ressources militaires suffisantes pour lui permettre de remplir ses engagements. Comme tout le monde le sait, cette forme de sécurité militaire n'a jamais vu le jour et on a dû organiser des opérations *ad hoc* de maintien et de rétablissement de la paix, élaborées avec les forces prêtées par les petites et moyennes puissances telles que le Canada, plutôt qu'avec une force de paix permanente établie par les grandes puissances telle qu'on se l'était proposé à l'origine. Même en ce qui concerne les pouvoirs investis au Conseil de sécurité, les événements ont pris une tournure différente de celle à laquelle on s'était attendu. Il avait été entendu que l'Assemblée dispose de vastes pouvoirs de discussion et de recommandation, mais on n'aurait jamais pu prévoir qu'elle en viendrait à autoriser une force de rétablissement de la paix par le biais de la résolution « d'union pour la paix »²⁹.

Au départ, la Charte paraissait établir les fondements d'une évolution graduelle vers un système de sécurité collectif sous les auspices du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée des Nations Unies qui ensemble possédaient quelques attributs d'une autorité supranationale naissante. En fait, la Charte aboutit à créer une institution dont la structure était passablement comparable à celle de la Société des Nations et dont les principes en ce qui avait trait à la souveraineté nationale et à la juridiction interne étaient identiques. Il est facile d'oublier ce phénomène. Comme l'ambassadeur Jakobson l'a souligné :

27. Stanley HOFFMANN, « International Law and the Control of Force », *The Relevance of International Law*, Karl Deutch et Stanley Hoffmann, (éd.), Cambridge, Mass., 1968.

28. *Idem*, p. 27.

29. Résolution 377 A (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies (5^e Session, New York, le 3 novembre 1950, adoptée 52-5-2).

l'illusion d'autonomie des Nations Unies à titre d'acteur sur la scène mondiale semble s'être imprégnée dans nos habitudes de pensée et d'action. Même les gouvernements, tout en veillant jalousement à leur propre souveraineté, parlent souvent comme s'ils s'attendaient à ce que les Nations Unies aient le pouvoir d'influencer le comportement des autres gouvernements³⁰.

Il s'agit là d'une fiction soigneusement entretenue.

Dans un article intitulé « La paix de Westphalie, 1648-1948³¹ », Léo Gross compare la première grande charte européenne ou mondiale, la paix de Westphalie, avec l'accord de Vienne de 1815, le congrès d'Aix-la-Chapelle de 1818 et l'accord de Paris de 1919. Il souligne que l'accord de Paris

sans renoncer aux principes fondamentaux de la paix de Westphalie, tentait une solution nouvelle qui s'inspirait des enseignements du concert des Nations, des Conférences de la paix de La Haye, de l'expérience du XIX^e et XX^e siècle en ce qui concerne la coopération internationale non politique et de la collaboration en temps de guerre entre les alliés et les puissances associées. Ces accords donnèrent naissance à la Société des Nations dont les États-membres s'engageaient à coopérer dans divers domaines et, sans abolir le droit de guerre, *jus ad bellum*, à adopter « les normes de droit international comme règle effective de comportement entre gouvernements³² ».

Il remarque que la Charte des Nations Unies reprend certains éléments de l'organisation de la Société des Nations et insiste même davantage sur la notion de consultation à propos des obligations limitées qui régissent les relations politiques et des mécanismes de coopération volontaire dans les domaines non politiques. Il déclare ensuite de façon péremptoire :

la Charte proclame que l'organisation est fondée sur l'égalité souveraine de tous les membres pour ensuite établir fermement l'hégémonie d'un groupe de grandes puissances. Aux articles 24 et 25, les principaux rédacteurs de la Charte ont presque obtenu ce à quoi le concert n'est jamais parvenu, à savoir, la reconnaissance par les États moindres de la position prééminente des grandes puissances en tant que garants de la paix et de la sécurité internationale. En dépit de ce facteur et d'autres indices révélateurs d'une évolution à l'égard du problème de la sécurité et des relations internationales, la Charte semble, à première vue, avoir laissé inchangé le cadre du système étatique et du droit international résultant de la paix de Westphalie³³.

Personnellement, nous estimons que la Charte a établi les fondements d'une restructuration partielle de la société internationale, mais que celle-ci ne s'est pas encore produite. Comme changement majeur, on se proposait de faire déléguer la fonction de maintien de la paix, par la communauté internationale, aux grandes puissances, sous l'égide du Conseil de sécurité. Cette étape n'avait évidemment rien à voir avec un gouvernement mondial, même si l'on y ajoutait la fonction législative de l'Assemblée générale, le travail des agences spécialisées et de la Commission de droit

30. JAKOBSON, « Must We Reshape the UN... », *op. cit.*, p. 16.

31. LEO GROSS, « The Peace of Westphalia, 1648-1948 », dans RICHARD A. FALK et WOLFRAM F. HANRIEDER, (éd.), *International Law and Organization*, Philadelphie, 1968.

32. *Idem*, p. 45.

33. *Ibid.*, pp. 45-46.

international ainsi que la fonction judiciaire (basée entièrement sur la juridiction par consentement) assignée à la Cour internationale de Justice. Néanmoins, le Conseil de sécurité disposait au moins de quelques-uns des pouvoirs essentiels pour la mise en vigueur de contraintes contre le recours à la force. Même si le système prévu par la Charte n'a pas fonctionné, selon nous, il faut en attribuer l'échec à d'autres causes que l'énoncé du document lui-même.

Comme l'ambassadeur Jakobson le souligne,

les cinq policiers, comme les appelait Franklin Roosevelt, soit les cinq membres permanents du Conseil de sécurité dont le mandat était de préserver la paix dans le monde, en ont été incapables, aussi ne fallut-il pas attendre longtemps avant que les cinq policiers commencent à s'accuser entre eux des crimes contre l'ordre international qu'ils étaient censés empêcher ensemble³⁴.

On aurait tort cependant d'imputer uniquement aux grandes puissances l'échec qu'ont subi les Nations Unies dans le maintien de la paix. M. Jakobson lui-même nous le rappelle: bien que dans un sens sociologique et technique nous ayons pris conscience de vivre dans un cadre unitaire – dans un village mondial – politiquement, culturellement, et idéologiquement, le monde est aussi divisé que jamais et cette fragmentation de l'autorité politique n'est pas appelée à disparaître.

Il existe de nos jours plus de frontières politiques dans le monde que jamais auparavant et ce nombre va en s'accroissant et non en diminuant. Nous espérons voir les Nations Unies exprimer l'unité essentielle de l'humanité mais bien plus souvent elles reflètent la diversité de ses quelques 130 souverainetés distinctes³⁵.

À ce stade, il serait bon d'examiner ce qui est arrivé au système de la Charte par rapport à ce qu'on s'était proposé de réaliser.

VI – LE SYSTÈME DE LA CHARTE EN ACTION

On se souviendra qu'il n'a pas été possible à la conférence de Dumbarton Oaks de s'entendre sur la procédure de vote au Conseil de sécurité; c'était là une des quelques questions que la conférence avait laissées sans solution. Ainsi que l'ont souligné Goodrich, Hambro et Simons dans leur livre sur le Conseil de sécurité³⁶:

On ne semblait pas en faveur d'exiger l'unanimité de tous les membres sur les décisions concernant les questions de fond, comme le Covenant de la Société l'avait imposée. On ne semblait pas disposé non plus à accepter le principe de la majorité, classique ou qualifiée, pour les décisions de fond sans quelque réserve protégeant les intérêts des États appelés à devenir membres permanents du Conseil. On s'entendait en principe sur la nécessité d'une entente des membres permanents sur toute décision de fond, mais on ne put s'entendre sur des mesures d'exception dans le cas où un conflit opposerait un des membres du Conseil au moment où celui-ci accomplirait son mandat de résolution pacifique; ce

34. JAKOBSON, *op. cit.*, (note 15), p. 18.

35. *Ibid.*

36. Leland M. GOODRICH, Edward HAMBRO and Anne Patricia SIMONS, *Charter of the United Nations Commentaries and Documents*, 3^e édition, New York, 1969.

désaccord reposait sur le principe selon lequel nul ne pouvait être simultanément juge et partie. À la conférence de Crimée en février 1945, le président Roosevelt proposa une formule pour régir le vote au Conseil de sécurité, qui fut acceptée par le maréchal Staline et le premier ministre Churchill. On en vint à l'appeler « la formule de Yalta ». Elle fut incorporée dans les propositions de Dumbarton Oaks soumises par les puissances invitantes aux autres participants de la conférence de San Francisco³⁷.

Les auteurs poursuivaient :

Les délégués des puissances invitantes et la France insistèrent sur l'unité indispensable des grandes puissances si l'on voulait que le Conseil de sécurité accomplisse sa tâche... Toute décision impliquant une mise en demeure exécutoire devait obtenir l'assentiment des membres permanents. À San Francisco, ce principe parut justifié ou, du moins, réaliste. En comité, on discuta surtout de la procédure que devait suivre le Conseil au moment de remplir sa mission de pacification. La position des gouvernements invitants était que l'unanimité des membres permanents s'imposait (sauf pour les questions reconnues de procédures telles que l'inscription des sujets à l'ordre du jour du Conseil ou le droit des pays de se faire entendre); on alléguait que la décision de mener une enquête sur un conflit ou la recommandation de modalités ou des termes d'un accord pacifique pouvait avoir des conséquences majeures et pouvait même susciter une réaction en chaîne d'événements qui obligeraient le Conseil à prendre des mesures exécutoires³⁸.

À la règle de l'unanimité qui prévalait du temps du Covenant de la Société des Nations fut substituée la règle de l'accord des cinq membres permanents pour toute décision du Conseil en vertu du chapitre 7 de la Charte. Ainsi le Conseil ne pouvait pas entreprendre d'action contre n'importe quelle grande puissance. L'unanimité des grandes puissances, en fait, leur droit de veto, paraissait un dispositif réaliste pour éviter les conflits entre elles. Quels que soient les échecs imputables à la Charte, au moins cet objectif-là fut atteint, qu'il soit la conséquence des dispositions de la Charte, de la parité nucléaire ou de l'action conjointe de ces deux facteurs. Comme le souligne l'ambassadeur Jakobson,

les Nations Unies n'ont jamais disposé des instruments nécessaires pour résoudre les querelles entre les grandes puissances. Il s'ensuit que les pouvoirs coercitifs accordés aux cinq policiers du monde pour éliminer toute menace à la paix ou pour mettre fin à une agression sont demeurés pratiquement lettre morte³⁹.

Stanley Hoffmann déclare simplement que « le système du chapitre 7 qui découlait d'une attitude militante et coercitive, à toute fin pratique, a été abandonné⁴⁰ ». J. S. Conway dans son article lumineux sur la politique du maintien de la paix souligne :

Au cours des vingt dernières années nous avons ainsi complètement inversé les hypothèses politiques à propos du maintien de la paix. D'une part, nous ne disposons pas d'une brigade antifeu et nous n'avons pas les moyens de dissuader les agresseurs. D'autre part,

37. *Idem*, p. 216.

38. *Idem*, p. 220.

39. JAKOBSON, « Must We Reshape... », *op. cit.*, (note 15), p. 18.

40. HOFFMANN, *op. cit.*, (note 27), p. 32.

41. J. S. CONWAY, « The Politics of Peace-Keeping » dans *This Fire-proof House*, Ivan L. HEAD, (éd.), Dobbs Ferry et Toronto, 1967.

nous n'avons pas conçu une organisation de grandes puissances qui chercheraient à imposer leur volonté aux petites puissances. Ce que nous devrions avoir, du moins nous le supposons, serait un organisme capable de séparer les puissances principales ou de les aider dans des domaines où leurs intérêts ne sont pas impliqués de façon à les inciter à éviter une extension des conflits. Nous ne disposons d'aucune puissance morale contre un agresseur, aussi nous nous sommes contentés d'instituer des forces de maintien de la paix sujettes à l'accord des deux parties à un conflit. Enfin, nous avons appris à reconnaître que les solutions militaires ne règlent pas les problèmes politiques à qui il faut accorder la priorité⁴².

Nous ne sommes pas certain que nous devons nous résigner à l'impasse actuelle des grandes puissances au Conseil de sécurité en tant que phénomène inéluctable. Néanmoins, on ne peut que constater que le climat politique international actuel risque de retarder indéfiniment l'application des dispositions de sécurité collective prévues des articles 43 à 47 du chapitre 7 de la Charte. Ces articles, s'ils avaient été invoqués, auraient permis au Conseil de sécurité d'entreprendre une action collective pour contrecarrer toute menace à la paix, toute rupture ou tout acte d'agression. Ainsi le système de sécurité envisagé dans la Charte, qu'on avait salué comme un progrès substantiel par rapport à celui de la Société des Nations n'a en fait jamais été appliqué. La société internationale est demeurée dans l'état essentiellement primitif dont elle a émergé des perturbations du XIX^e siècle. C'est pour compenser cet état de choses que l'on a conçu des mesures de maintien de la paix *ad hoc*, où le Canada a joué un rôle primordial.

VII - LE MAINTIEN DE LA PAIX

Par suite de la rupture du système de sécurité collective au moyen de mesures coercitives, tel qu'établi au chapitre 7 de la Charte, il s'est d'abord créé un vide politique que vint combler peu à peu une nouvelle approche. On assista à l'émergence du concept de maintien de la paix par le recours à des observateurs militaires, à des missions de contrôle de cessez-le-feu ou par l'envoi de forces militaires majeures utilisées à des fins non agressives. Le caractère *ad hoc* de telles opérations fut consacré par la nécessité du consentement des parties directement impliquées. Plus récemment, le recours à la résolution « Union pour la paix » de l'Assemblée générale a été abandonné en faveur d'un regain de vie du Conseil de sécurité. Il était en effet généralement admis que seul le Conseil de sécurité pouvait remplir la fonction de maintien de la paix. Cependant, il suffit d'examiner la façon dont le conflit du Bangla Desh a été traité pour se rendre compte de l'inefficacité du Conseil de sécurité dans une situation de crise impliquant des États qui sont les clients de grandes puissances. C'est le représentant de l'Arabie qui a le mieux décrit la performance du Conseil de sécurité au cours de cette crise alors qu'il parla du « jeu d'échecs joué par les grandes puissances sur l'échiquier du sous-continent indien ». Le conflit entre l'Inde et le Pakistan était, comme on se plaît à le reconnaître, un conflit mixte, interne et international. Mais, en définitive, il mit en œuvre pratiquement tous les attributs de la guerre classique, y compris le franchissement de frontières par des armées organisées.

42. *Idem*, p. 49.

Pourtant, ni l'Assemblée, ni le Conseil de Sécurité n'ont pu ou n'ont voulu arrêter le conflit. Chaque grande puissance intéressée parvint à empêcher toute action préjudiciable à l'État qui lui était inféodé.

M. Lester B. Pearson décrivait la situation à l'époque dans les termes suivants :

Nous devons un jour décider si les Nations Unies doivent ne devenir qu'une organisation sociale et humanitaire, les problèmes politiques et de sécurité n'y étant qu'à peine discutés, sans résolution subséquente, ou si, par une révision de la Charte ou par voie d'accord entre les membres les plus importants, les fonctions de maintien de la paix des Nations Unies peuvent acquérir un caractère raisonnable d'efficacité.

Il semblerait qu'à la lumière de l'expérience vietnamienne, alors que l'accord s'est fait entièrement en dehors des Nations Unies, les chances d'établir un système de sécurité collective selon la Charte semblent maigres. Pourtant à long terme, nous prétendons que les espoirs ne sont pas aussi faibles qu'en apparence. C'est au fond le sujet de cet article. Nous avons parlé de la guerre, de la paix et de la division du monde dans lequel nous vivons mais nous n'avons pas encore parlé du droit international.

VIII - LE DROIT INTERNATIONAL ET LE RECOURS À LA FORCE

À la lumière des commentaires qui précèdent concernant le droit international, on est tenté d'évoquer la réponse du Prince de Galles à une question qui lui avait été posée sur ses conceptions de la civilisation moderne : « C'est une grande idée, quand va-t-on commencer ? » Cependant, en général, quand les gens reprochent au droit international sa faiblesse, ils se plaignent en fait de l'inefficacité des Nations Unies ou du stade primitif de l'évolution de la société internationale. Évidemment, le droit international ne peut régir des relations qu'avec le consentement de ceux qui les entretiennent. Mais n'est-ce pas également vrai de n'importe quel système juridique ? Quand le droit ne reflète pas la volonté de la communauté qu'il cherche à régir, le droit devient inapplicable. Dès lors l'application de n'importe quel système juridique dépend du consentement de la communauté impliquée. Sur le plan interne, ce n'est que par consentement mutuel que nous avons pu ériger une superstructure extrêmement *sophistiquée* destinée à l'énoncé et à l'application du droit. Au niveau international, nous venons à peine de commencer le processus et nous n'avons pas encore abandonné totalement la notion du « aide-toi toi-même », c'est-à-dire, le droit de recourir à la violence. Pourtant, bon nombre de relations entre États sont manifestement régies par des principes juridiques considérés comme obligatoires. Pourquoi n'en est-il pas ainsi en ce qui concerne le recours à la force ?

Deux commentaires semblent appropriés à ce stade : premièrement, en dépit de l'existence de contraintes juridiques très développées, comme les cours, les législatures, la police, les prisons et les châtiments y compris, dans certaines juridictions, la peine de mort, aucun système de droit national n'a pu empêcher à notre connaissance des éruptions de violence tel que le meurtre, le viol, le vol à main armée et les enlèvements. Deuxièmement, il est aussi difficile pour les Nations Unies et pour le droit international, y compris le droit de la Charte, d'empêcher un État de se dissocier de l'ensemble, qu'il est difficile pour le droit interne d'empêcher un individu de se suicider, que ce soit par une conduite dangereuse, d'autres méthodes accidentelles ou par un acte délibéré.

Nous avons pu constater que la grande majorité des éruptions de violence depuis l'établissement de la Charte et de son système de sécurité collective ont consisté soit en des conflits internes, soit en des conflits mixtes, internes-internationaux. Comme l'a souligné Linda B. Miller⁴³ « les États qui souhaitent pénétrer les frontières physiques d'autres États ont choisi d'adopter la technique de l'agression indirecte plutôt que de l'attaque extérieure ouverte⁴⁴ ». Nous avons également constaté, selon le même auteur, « que les rédacteurs de la Charte des Nations Unies comme les auteurs du Covenant de la Société des Nations, se préoccupaient principalement des problèmes de guerre internationale plutôt que de violence intra-étatique⁴⁵ ». Laissant de côté pour le moment l'efficacité du droit international en tant que contrainte contre le recours à la force, le problème se complique par l'absence de règles juridiques précises concernant l'utilisation de la force dans les conflits internes ou mixtes internes-internationaux. De nombreux auteurs ont souligné l'hiatus permanent dans le droit international en ce qui concerne le contrôle de la force dans les conflits civils et dans les conflits mixtes internes-internationaux. Percy Corbett déclare⁴⁶ :

En droit international traditionnel, les éruptions civiles tombaient approximativement dans trois catégories : insurrection locale ou rébellion, émeutes et état de belligérence. Je dis « approximativement » parce que les divisions étaient confuses et chaque État extérieur décidait pour lui-même de la catégorie dans laquelle le conflit devait être placé quitte à se voir accusé d'intervention illégale s'il avait le malheur de constater trop hâtivement une évolution vers l'une des deux catégories les plus élevées⁴⁷.

Malheureusement la Charte ne dit rien pour clarifier la situation. Linda Miller en parle en ces mots :

L'incidence de désordres internes avant la Deuxième Guerre mondiale résultait de l'émergence des concepts de neutralité, de belligérence et d'insurrection, tels qu'exprimés dans les doctrines juridiques destinées à régulariser le comportement étatique dans les conflits internes. Mais en l'absence de critères juridiques définis, les options pour les tiers, soucieux d'influencer le résultat d'émeutes civiles, étaient essentiellement politiques. La pratique avant 1945 atteste des déviations fréquentes par rapport aux normes présumées des doctrines juridiques d'avant-guerre. Les limites que ne pouvait outrepasser un État dans les conflits internes n'étaient pas claires⁴⁸...

Les rédacteurs de la Charte ne se sont aucunement efforcés de formuler des règles pour les relations légales entre États dans les situations de subversion, de révolution ou de guerre civile⁴⁹...

En bref, la Charte se concentre sur les problèmes de guerre internationale et ignore les questions de guerre civile, sauf au cas où les insurrections internes apparaissent

43. Linda B. MILLER, *World Order and Local Disorder*, Princeton, 1967.

44. *Idem*, p. 13.

45. *Idem*, p. 21.

46. Percy C. CORBETT, « Current Challenges to International Law », dans HEAD, (éd.), *op. cit.*, (note 41).

47. *Idem*, p. 22.

48. MILLER, *op. cit.*, (note 43), p. 22.

49. *Idem*, p. 24.

susceptibles de comporter des ramifications internationales significatives. La préoccupation de la Charte en ce qui concerne la guerre au sein des États n'est que conditionnelle⁵⁰.

Stanley Hoffmann, parlant du système de sécurité collective de la Charte, déclare :

Ce système reposait sur une certaine conception des relations internationales, une certaine philosophie des crises : Le « péché » à abolir, le mal à prévenir, c'était le franchissement d'une frontière par les forces armées d'un État : c'était le schéma de 1914 et de 1939, le démon à exorciser était l'État annexionniste ou expansionniste... La notion d'un recours à la force visant l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale d'un État présuppose l'existence d'un État bien défini, avec des frontières nettement démarquées. Ce qui est arrivé à plusieurs reprises, c'est que la frontière elle-même était contestée, non pas, comme dans le schéma original, parce qu'un État convoitait un territoire qui appartenait clairement à un autre État, mais soit parce que les limites des États en cause n'avaient pas été clairement tracées et constituaient ainsi l'enjeu en lui-même (Cachemire, guerres israélo-arabes, revendications territoriales africaines), soit parce que la violence éclatait entre deux moitiés d'un pays divisé (le Viêt-nam d'aujourd'hui)⁵¹.

Nous voudrions souligner qu'en plus de la participation du Canada à toutes les missions de maintien de la paix des Nations Unies jusqu'à ce jour, y compris certaines missions indépendantes des Nations Unies telles que celle du Viêt-nam, le Canada a pris part aux débats du comité des Nations Unies sur la définition de l'agression et d'une conférence des experts gouvernementaux au sein du Comité international de la Croix rouge. Le but de toutes ces activités est de faire progresser le droit international applicables à de tels conflits. Ce n'est un secret pour personne cependant que l'évolution de cette branche du droit international (si l'on estime qu'elle fait effectivement partie du droit international) soulève certains des problèmes les plus complexes des relations humaines aux niveaux légal, politique, militaire et même technique.

internes, nous avons pleinement conscience des ruptures graves à la paix qui découlent du franchissement des frontières et des conflits entre États qui, selon les concepts classiques, constituent des guerres, qu'elles aient été précédées ou non de déclarations de guerre formelles. Il n'est donc pas inutile de voir ce que le droit international a à dire sur le recours à la force et, plus important encore, si le droit international peut faire quelque chose pour l'empêcher. Tout effort pour répondre à cette question doit commencer par un examen de la nature du droit international tel qu'il existe de nos jours.

IX - LA NATURE DU DROIT INTERNATIONAL

Il semble y avoir autant de points de vue sur la nature et le but du droit international qu'il y a de juristes qui ont écrit sur le sujet. Si nous remontons aux origines du droit international, nous constatons que Hugo Grotius percevait le droit international comme le moyen d'établir l'ordre entre les nations et, autant que

50. *Idem*, p. 28.

51. HOFFMANN, « International Law and the Control of Force », *op. cit.*, (note 27), p. 28.

possible, d'empêcher la guerre. Ainsi que Bart Landheer le constate dans son étude sur la sociologie du droit international et la société internationale⁵²,

pour Grotius, le droit devait être une incitation plutôt qu'une technique d'action internationale...⁵³

L'efficacité du droit international dépend du sentiment de responsabilité qu'ont les États principaux à l'égard de l'ordre mondial. Dès lors, selon les grands juristes comme Suarez, Vitoria, Hugo Grotius et d'autres, le droit est avant tout une responsabilité morale⁵⁴.

Il poursuit :

L'école positiviste du droit international s'est efforcée de dissocier le droit et la morale mais, à une époque où les nouveaux États cherchent à s'orienter dans la société internationale, cette tendance perd à nouveau du terrain⁵⁵.

Nous aimerions pouvoir être d'accord avec cette dernière phrase de Landheer, mais nous ne croyons pas qu'elle soit étayée par les événements.

Quincy Wright écrivait en 1955 : « La discipline du droit international est en état de crise. Telle que comprise par les traditionalistes elle semble désuète. Telle qu'interprétée par les modernes, elle semble prématurée⁵⁶. » De nos jours encore, cette déclaration reflète bien la réalité.

Richard Falk déclare crûment qu'après plusieurs siècles de réflexion, nous n'avons toujours pas de science établie du droit international. Il précise : « Le caractère propre du droit international demeure incertain et la controverse demeure vive quant à ses réalisations et à ses lacunes⁵⁷. »

Kelsen⁵⁸, en grand défenseur de la tradition de Grotius, considère le droit international comme un ensemble de normes régissant le comportement mutuel des États qui sont les sujets spécifiques du droit international. Il considère que le droit international n'est un droit que s'il ressort d'un certain ordre de coercition ; il constituerait un ensemble de normes régissant le comportement des États auxquelles sont associés certains actes coercitifs ou sanctions conséquents à des ruptures du règne du droit. Il admet que le droit international, quoiqu'empruntant certaines caractéristiques du droit national, en diffère par l'absence d'organes spécifiques de création et d'application de ces normes. Il apparente le droit international au droit des sociétés primitives préétatiques et souligne sa décentralisation extrême : l'élément coercitif selon lui ne peut être que le concept d'autojustice. Ainsi Kelsen endosse la conception augustinienne du droit dont l'existence effective repose sur un processus coercitif. Ce processus coercitif trouve son postulat dans le principe qui veut que l'on se fasse

52. Bart LANDHEER, *On the Sociology of International Law and International Society*, La Haye, 1966.

53. *Idem.*, p. 1.

54. *Idem.*, p. 28.

55. *Ibid.*

56. Quincy WRIGHT, *The Study of International Relations*, New York, 1955, p. 233.

57. Richard A. FALK, « The Relevance of Political Context to the Nature and Functioning of International Law: An Intermediate View », dans HOFFMANN, (éd.), *op. cit.*, (note 27), p. 133.

58. Voir, par exemple, Hans KELSEN, « The Essence of International Law », dans HOFFMANN, (éd.), *op. cit.*, (note 27), pp. 85-92.

justice soi-même. Tout en démontrant la nature essentiellement primitive de la société internationale, il affirme l'existence effective d'un droit international positif. Selon lui, la voie que doit suivre le droit international pour évoluer de son état actuel de décentralisation à un état analogue au système juridique interne, passe par l'établissement de tribunaux internationaux et par leur utilisation régulière⁵⁹. Nous contestons cette dernière conclusion, étant donné que nous estimons que la Cour internationale, à ce stade-ci du développement de la société internationale, n'a rien à voir avec le contrôle du recours à la force; nous pensons que le renforcement de la Cour sera la conséquence plutôt que la cause de changements dans les attitudes nationales.

Myres McDougal⁶⁰ est probablement le représentant le plus notable de l'école moderne du droit international; il combine en effet le réalisme juridique avec le systématisme de la science politique représenté par Harold Lasswell. McDougal se concentre sur les processus décisionnels autoritaires qui transcendent les frontières de communautés territoriales particulières. McDougal, comme Kelsen, reconnaît le caractère décentralisé de la société internationale mais aboutit à des conclusions différentes. Pour lui, le dirigeant, au sein d'un système national, constitue l'acteur premier en droit international. Il demande à ces dirigeants de maintenir l'équilibre entre les intérêts nationaux et ceux de la communauté mondiale dans la mesure où les deux perspectives s'harmonisent⁶¹. Ainsi McDougal se retrouve aux antipodes de Kelsen et de sa conception normative du droit.

Stanley Hoffmann critique ceux qui, comme Kelsen, concluent que le droit international se qualifie au titre de droit dans la mesure où il reflète des relations semblables aux coutumes des sociétés primitives. Il admet que le principe de se faire justice soi-même caractérise en effet un système juridique primitif mais suggère que l'absence d'institution dans le cadre d'une société primitive peut représenter un haut degré d'intégration, tandis que dans le cas de la société internationale, ce principe ne fait que confirmer sa non-intégration et peut même tendre à promouvoir sa désintégration⁶². Il critique également la conception de McDougal et des autres modernistes pour leur conception du droit international en tant que médium de communications précis entre acteurs internationaux⁶³. Il ne fait pas de doute que le droit international accomplit une telle fonction et qu'il s'agit là d'un rôle important. En effet, dans une publication récente de Franck et Weisband⁶⁴, les auteurs soulignent

59. *Ibid.*

60. Voir, par exemple, Myres S. MCDUGAL, Harold LASSWELL, W. Michael REISMAN, « The World Constitutive Process of Authoritative Decision », dans *The Future of the International Legal Order*, vol. 1, Richard A. FALK et Cyril E. BLACK, (éd.), Princeton, 1969, p. 73.

61. Voir aussi, Myres S. MCDUGAL, dans « Some Basic Theoretical Concepts About International Law: A Policy-oriented Framework of Inquiry », dans *Journal of Conflict Resolution*, IV (1960) pp. 337-354, p. 345 et la discussion dans FALK, « The Relevance... », *op. cit.* (note 57), p. 136.

62. HOFFMANN, « International Law... », *op. cit.* (note 27), pp. 22-25.

63. *Idem*, p. 23, citant R. A. FALK, dans *International Aspects of Civil Strife* par James N. ROSENAU, (éd.), Princeton, 1964, p. 211.

64. Thomas M. FRANCK et Edward WEISBAND, *World Politics: Verbal Strategy Among the Super Powers*, Oxford, New York, 1971.

que les agissements des États peuvent être influencés par les raisons juridiques invoquées par d'autres États à la défense de leurs propres actes⁶⁵. Selon Hoffmann cependant,

le fait que les systèmes de communications soient à la mode ne devrait pas nous faire oublier qui sont les communicateurs ou ce qui est communiqué: dans le milieu international, certains communicateurs ont la puissance voulue pour obliger les autres à accepter des messages sur lesquels aucun consensus ne s'est établi, ou la force nécessaire pour rejeter les messages qu'ils n'aiment pas, et les communicateurs finissent par s'entendre pour ne s'échanger que les messages qui justifient leurs habitudes ou qui leur conviennent⁶⁶.

Il poursuit :

Le droit international est le droit d'un groupe dont les unités constituantes ont des systèmes juridiques fortement institutionnalisés et des institutions politiques différenciées; le droit primitif est le droit d'un groupe où ces deux composantes sont absentes; en d'autres mots, la signification d'un degré faible d'institutionnalisation du droit international n'est pas la même que celle d'une institutionnalisation faible du droit primitif (primitif sur le plan de l'institutionnalisation) mais l'absence d'institutionnalisation se retrouve aux deux extrêmes de l'échelle d'intégration collective; à un extrême elle confirme l'intégration, à l'autre, elle confirme la non-intégration et peut même susciter une désintégration accélérée⁶⁷.

Landheer souligne que d'après Max Huber, l'existence d'un certain équilibre était une condition préalable au fonctionnement du droit international⁶⁸. Dans cette optique, le droit international exprime un équilibre plutôt qu'il n'en crée. Schwarzenberger adopte un point de vue légèrement différent; il soutient que le droit international ne conditionne pas les rapports de force mais plutôt qu'il en découle⁶⁹. Dès lors, le droit international exprime des relations de puissance plutôt qu'il ne les régit. Malheureusement, il y a beaucoup de vrai dans les conceptions de Huber et de Schwarzenberger sur le droit international. Ces deux conceptions ne sont d'ailleurs pas mutuellement exclusives. À titre d'exemples de doctrines juridiques illustrant ces relations de puissance, on peut citer les droits de conquêtes invoqués pour justifier l'acquisition d'un territoire ou l'exclusion de la contrainte pour fonder l'invalidation d'un traité de paix. Il est important cependant de constater l'existence d'autres règles qui ont une origine complètement différente, comme par exemple l'immunité diplomatique fondée sur la réciprocité, ou les règles de navigation aérienne qui reflètent des intérêts communs. La distinction dans la pratique actuelle des États concernant le droit du recours à la force et la pratique étatique contemporaine à propos des autres règles du droit international, me semble essentielle.

Personnellement, nous serions enclin à nous rapprocher de la conception de Falk qui attire l'attention sur la double nature du droit international. Il constitue, d'une

65. *Idem.*

66. HOFFMANN, *op. cit.*, (note 27), p. 23.

67. *Idem.*, p. 24.

68. LANDHEER, *op. cit.*, (note 53), p. 40.

69. *Ibid.*

part, une discipline intellectuelle dédiée à l'étude de l'ordre dans les rapports internationaux et, d'autre part, un code de conduite opératoire capable d'exercer, à des degrés divers, une influence bénéfique ou préjudiciable sur la qualité de la vie internationale. Il tend à souligner les fonctions propres du droit international à la lumière des formes caractéristiques d'interactions dans le système international actuel⁷⁰. Il suggère que pour éviter cynisme ou utopisme excessif, il est nécessaire « de souligner les limites de l'ordre juridique en tant que variable indépendante dans l'existence d'un système social⁷¹ ». En d'autres mots, il considère le droit comme l'une des forces essentielles pour l'avènement d'un ordre mondial, mais il met en garde ceux qui en attendent trop et trop tôt.

X - LA DISCUSSION NUCLÉAIRE

Nous nous sommes délibérément abstenu jusqu'à maintenant de nous aventurer dans la théologie de la dissuasion nucléaire. Dans son ouvrage remarquable, *Legal Order in a Violent World*⁷², Falk souligne que les États ne se sont pas laissés intimider par la menace d'une guerre nucléaire au point de redéfinir leurs intérêts dans un sens plus coopératif ni de changer de fond en comble la structure de la société internationale. Il estime cependant qu'on ne peut se permettre d'avoir indéfiniment confiance dans l'aptitude des superpuissances à éviter que tout conflit atteigne le seuil nucléaire; il dénonce la *sophistication* atteinte dans les raisonnements à propos de la continuité indéfinie de la paix nucléaire. La capacité croissante qu'ont les grandes puissances de poursuivre leurs objectifs dans des limites apparemment sûres ne le rassure pas parce que, selon lui, le recours au *bluff* ou à la menace n'a de pertinence dans la conduite de la diplomatie internationale que si la crédibilité de son exécution dans des conditions spécifiques est maintenue. Il se demande avec angoisse si, quels que soient les changements du niveau de risque, avec le temps, une politique de modération n'échouera pas un jour simplement en vertu de la règle élémentaire des probabilités mathématiques. Il souligne que le système de sécurité actuel, fondé sur l'équilibre de la terreur, s'est façonné à partir des interactions d'États-nations. Ceux-ci constituaient les entités exclusives dont émanaient les gestes de conflit ou de coopération. Ce système s'est maintenu tant que ces unités se sont livrées la guerre⁷³. Falk estime dès lors que la psychoanalyse « étatique » pourrait servir à dépeindre le comportement politique qui implique la violence. Mais il s'interroge sur la survie de l'État-nation en tant qu'unité première de valeur et d'organisation dans la politique mondiale. Il conclut que l'élément constitutif éthique minimum de n'importe quelle nouvelle société internationale devrait être l'affirmation de la solidarité de l'humanité⁷⁴.

D'un point de vue strictement personnel, bien que nous ne soyons pas en désaccord avec le sombre pronostic de Falk, nous nous rassurons à la lecture de

70. FALK, *op. cit.*, (note 57), pp. 150-152.

71. *Idem.*, p. 143.

72. Richard A. FALK, *Legal Order in a Violent World*. Princeton, 1968.

73. *Idem.*, p. 23.

74. *Ibid.*, voir aussi pp. 30-33.

l'analyse que Falk a fait lui-même des règles du jeu des grandes puissances. Celles-ci, on en conviendra, reposent sur un consentement tacite et sur des interdits mutuels plutôt que sur un droit formel, mais cet état de choses reflète bien l'état actuel de parité nucléaire. Selon Falk, les règles limitent le comportement suivi par les grandes puissances sont les suivantes :

- 1) Aucun recours concerté à la force militaire au-delà des frontières nationales dans la poursuite d'objectifs non spécifiés ;
- 2) Aucun recours aux armes nucléaires pour influencer le résultat d'un conflit armé interne dans une société nationale unique ;
- 3) Aucune intervention militaire ouverte dans un conflit qui a lieu à l'intérieur d'un État appartenant à la sphère d'influence ou au bloc de la superpuissance rivale ;
- 4) Aucune extension de la violence ouverte associée à une guerre interne par une participation cachée, si une telle extension exige des actes de violence au-delà des frontières nationales ;
- 5) Éviter de claironner une victoire dans un échange violent impliquant une participation substantielle des blocs rivaux ;
- 6) Aucun déploiement d'armes nucléaires dans un État antérieurement associé à une sphère d'influence rivale ⁷⁵.

Ces six règles ne constituent guère un code de paix mais elles assurent peut-être plus de stabilité au système que celle que pourrait produire la création limitée d'institutions supranationales par des conférences gouvernementales occasionnelles et non gouvernementales. Dans la même veine, si l'on veut trouver quelques consolations devant le spectacle du monde actuel par rapport à celui que nous voudrions, on doit se tourner à nouveau vers David Wood et l'*Adelphi Paper* n° 48 auquel nous faisons allusion plus haut. Après une analyse exhaustive de la nature et de la forme des conflits au cours du XX^e siècle, nonobstant les statistiques qu'il donne, il conclut :

Il est possible que nous vivions à une époque de violence, que les situations de conflit virtuelles soient nombreuses et que les conflits raciaux, les pressions dues à « l'écart de pauvreté » croissant et que l'expansion démographique puissent susciter à l'avenir un système encore plus instable, mais il n'est pas nécessairement vrai que nous vivions maintenant à une époque de conflit plus intense qu'au cours de la première moitié du XX^e siècle ⁷⁶.

Il souligne que des quatre grandes guerres menées depuis 1945, deux ont débuté par des insurrections nationalistes auxquelles des puissances extérieures se sont mêlées (la première guerre d'Indochine et le conflit du Viêt-nam), l'une a comblé un vide de puissance occasionné par le désengagement d'une puissance impériale (la guerre civile chinoise) et seule la quatrième (la guerre de Corée) impliquait une réaction coordonnée de puissances non asiatiques à l'invasion d'un territoire appartenant à un État asiatique souverain ⁷⁷. Il nous rappelle que quand les tensions interétatiques dans le Tiers-Monde ont mené à des hostilités au niveau des forces tactiques (comme ce fut le cas de la guerre indo-pakistanaise de 1956 et de 1971 ainsi que de la guerre israélo-arabe de juin 1967), les grandes puissances se sont efforcées de ne pas y prendre part directement ⁷⁸. Évidemment, l'article de Wood est paru avant l'empêchement des

75. FALK, « The Relevance... », *op. cit.*, (note 57), p. 145.

76. WOOD « Conflict in the Twentieth Century », *op. cit.*, (note 9), p. 20.

77. *Ibid.*, p. 20.

78. *Ibid.*

États-Unis au Viêt-nam (bien qu'à l'époque, le processus d'escalade avait déjà commencé). Nous estimons cependant que l'expérience américaine et les pourparlers de Paris renforcent plutôt que n'affaiblissent sa conclusion. En effet, les grandes puissances ont compris qu'il n'était pas dans leur intérêt de s'engager directement dans de tels conflits.

Que nous réserve l'avenir? Premièrement, il est bon de constater que la situation actuelle n'est pas aussi grave qu'on aurait pu s'y attendre, étant donné l'absence de contraintes effectives sur le recours à la force. Même Hoffmann souligne que par rapport aux années trente, la politique internationale à l'âge nucléaire a été caractérisée par un degré plus grand d'autocontrôle. Cette tendance n'est évidemment pas due à une évolution de la philosophie humaine vers une éthique nouvelle, mais simplement à un besoin vital et commun: la survie⁷⁹. On attribue généralement la parité nucléaire à un effet bénéfique sur la paix. F. H. Hinsley souligne cependant dans son *Power and Pursuit of Peace* que

l'impasse entre les grandes puissances date d'avant 1955, avant même que la parité nucléaire et l'autocontrôle subséquent ne se manifestent; autrement dit, si cette impasse est aussi parfaite, on doit pouvoir en trouver des raisons additionnelles ailleurs que dans les armes nucléaires⁸⁰.

« Impasse » est un mot déplaisant mais on peut l'interpréter comme l'expression du concept d'un équilibre de puissance même si ce n'est pas dans le sens envisagé par Huber et Schwarzenberger.

Les conclusions qui précèdent ne peuvent guère reconforter les États ou les peuples actuellement impliqués dans des conflits. La mort est irrévocable aussi bien pour un individu que pour une famille, une ville ou un peuple, qu'elle fasse suite à une petite guerre ou à une déflagration mondiale. Cependant le défaitisme ne sert pas la cause de la paix ou l'avenir du droit international. Les dirigeants et les élites d'opinion peuvent contribuer à l'avènement d'un monde de paix en adoptant une attitude à la fois réaliste et optimiste telle que l'a personnifiée Lester B. Pearson.

Dans le volume premier de ses mémoires, M. Pearson montre bien la profondeur de son engagement personnel en faveur d'un monde de paix ainsi que de sa vision du rôle que devait jouer le Canada dans ce processus ardu:

Tout ce que j'ai appris durant la guerre a renforcé mon opinion de Canadien: notre politique étrangère ne peut être timide et ne doit pas craindre les engagements. Elle doit être activiste dans l'acceptation de responsabilités internationales. Pour moi, le nationalisme et l'internationalisme étaient les deux faces d'une même pièce. La coopération internationale pour la paix est l'aspect le plus important d'une politique nationale. Je n'ai jamais fait abstraction de cette foi bien qu'avec l'expérience des années, j'ai appris combien il était difficile de transformer une conviction en réalité⁸¹.

La participation du Canada à la commission de contrôle du Viêt-nam, son attitude à la conférence de Paris, et enfin sa participation à une force d'urgence des Nations Unies me paraissent se conformer en tout point à la théorie des relations internationales exposée par Pearson.

79. HOFFMANN, « International Law and the Control of Force », *op. cit.*, (note 27), p. 27.

80. F. H. HINSLEY, *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge, Angleterre, 1963.

81. Lester B. PEARSON, *Mike*, vol. I, Toronto, 1972, p. 283.

Nous voudrions terminer par un commentaire sur la relation entre la pauvreté et la volonté de recourir à la force, arme des désespérés qui n'ont plus rien à perdre. Dans le traité de Leonard Beaton, *The Strategic and Political Issues Facing America, Britain and Canada*, on découvre la conclusion suivante :

Jusqu'en 1960, on estimait que le monde était toujours impliqué d'une façon ou d'une autre dans un conflit sérieux et que le maintien de la paix était une obligation réelle même si elle n'était guère définie. Cette conviction s'est vu consacrée par les efforts divers de maintien de la paix sous les auspices des Nations Unies. Pendant de nombreuses années, les puissances occidentales, ensemble, menées par les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France, ont mis en commun influence, argent, aide, et, au besoin, la force pour maintenir ce qu'ils concevaient être un ordre mondial raisonnable. Depuis quelque temps ces préoccupations paraissent être tombées dans l'oubli. Avec la tendance à l'effacement des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France, avec l'absence d'engagement des autres puissances occidentales et avec le déclin des programmes d'aide, la valeur des liens entre l'Occident et les pays pauvres ou vulnérables diminue progressivement. Ce groupe de pays a-t-il l'impression de comprendre les racines de la sécurité et de la prospérité et a-t-il encore la volonté de guider le reste du monde en ce sens ? Ces questions morales et politiques sont intimement liées. Le véritable problème de l'occident est celui-ci : les institutions de coopération établies à une époque de haute responsabilité morale dissimulent le fait que la pratique de coopération a, dans une grande mesure, disparu⁸².

C'est à nous, c'est au Canada de faire face à ces problèmes avec courage, détermination et persévérance. Il nous faut un grand dessein pour guider nos efforts.

XI - CONCLUSIONS

À ce stade, nous ne pouvons nous empêcher de présenter notre opinion personnelle. Premièrement, il ne fait aucun doute dans notre esprit qu'en ce qui concerne le recours à la force, à l'exclusion de tout autre question, le droit international reflète davantage ce qui devrait être plutôt que ce qui est. Même en l'absence dans le droit international de principes clairs régissant les conflits non internationaux, il ne manque pas de normes concernant la légalité du recours à la force. Stanley Hoffmann a clairement délimité le problème :

Les normes juridiques ne contraignent jamais par elles-mêmes. On refère le comportement soit 1) par auto-contrainte qui découle d'un sens du devoir pur et simple, soit 2) par l'auto-contrainte qui fait suite à un simple calcul d'intérêt ou 3) par le recours effectif à la force au nom de la norme⁸³.

Nous sommes parfaitement d'accord avec lui quant à reconnaître la faiblesse d'un droit international qui prétendrait reposer sur un système de coercition, particulièrement en ce qui concerne le recours à la force. C'est vraiment la question où les contraintes sur le comportement constituent le problème essentiel. Nous sommes également d'accord avec lui quand il déclare que « l'échec de la fonction de contrainte a toujours consacré la faiblesse du droit international. Cet échec prend une dimension nouvelle, et la contrainte, une nouvelle urgence, au moment où le recours libre à la violence peut signifier une guerre totale⁸⁴ ». Nous estimons néanmoins que la société

82. BEATON, *op. cit.*, (note 1), pp. 20-21.

83. HOFFMANN, *op. cit.*, (note 27), p. 25.

84. *Idem*, p. 27.

internationale évolue graduellement vers l'application de la deuxième norme de comportement évoquée par Hoffmann : l'auto-contrainte due à un calcul d'intérêt.

Si nous nous efforçons d'illustrer la nature de la société internationale telle qu'elle existe plutôt que telle qu'elle pourrait être, c'est parce que là aussi nous sommes d'accord avec Hoffmann :

Ceux qui, pour promouvoir le droit international, recommandent l'émergence d'une gestion supranationale effective sur une échelle régionale ou universelle du recours ou de la menace de recours à la force, c'est-à-dire, à toute fin pratique, une société mondiale plus centralisée, ont raison de souligner ce qui idéalement serait nécessaire. Cependant ils escamotent deux questions : 1) quel type de gestion supranationale et 2) comment peut-on inciter les États à aller dans cette direction⁸⁵ ?

Nous ne renions pas la théorie du droit international de Kelsen qui l'apparente à celui de n'importe quelle société primitive qui n'aurait pas atteint le stade d'une véritable communauté mais nous ne pouvons accepter le principe d'autojustice comme substitut efficace à un système coercitif qui placerait le droit au-dessus des États. Le droit de justice personnel place les États au-dessus de la loi. Comme McDougal, nous estimons que les processus décisionnels effectifs constituent un facteur essentiel dans la détermination de l'effet ultime du droit sur le recours à la force, particulièrement en ce qui touche l'harmonisation de l'intérêt national et des intérêts de la communauté internationale. Mais nous ne pouvons nous empêcher de conclure avec Hoffmann que « dans un conflit entre un droit inadéquat et des intérêts politiques supérieurs, c'est la loi qui plie⁸⁶ ». En définitive, comme le souligne Hoffmann,

si la survie des États n'est pas une question de droit... les États se maintiennent au-dessus du droit...⁸⁷

... par définition, un système juridique est normatif, c'est-à-dire qu'il constitue, comme n'importe quel code d'éthique, un ensemble de règles *pour* le comportement humain et non pas seulement la transcription de règles empiriques *de* comportement humain⁸⁸.

Ivan Head décrit fort bien la fonction du droit international⁸⁹ :

Les poursuites judiciaires et les guerres émanent toutes deux de la volonté d'une partie de modifier le *statu quo* : changer les frontières territoriales, refuser de demeurer une colonie, divorcer, refuser d'accomplir une obligation contractée, voler. Le changement ne suscite pas toujours des conflits. Le droit accomplit un rôle très fructueux dans la mesure où il facilite le changement selon des principes juridiques admis et le nombre de changements obtenus dans l'harmonie dépassent de loin le nombre d'incidents qui ont dégénéré en querelles. Le succès des institutions et des processus juridiques est encourageant à cet égard, mais il y a toujours place pour le rôle d'un conciliateur. Et si l'on veut que le droit demeure la seule alternative valable à la violence, ce rôle doit être bien joué⁹⁰.

Quant au recours à la force, on est obligé d'admettre que le droit international, à ce stade-ci du développement de la société internationale, n'intervient qu'à la

85. *Idem*, p. 33.

86. *Idem*, p. 31.

87. *Ibid.*

88. *Idem*, p. 21.

89. Ivan L. HEAD, « The Limits of Adjudication », dans HEAD, (éd.) *This Fire-proof House*, op. cit.

90. *Idem*, p. 3.

périphérie en tant que facteur moteur et les principes juridiques tendent bien plus souvent à être invoqués pour justifier le recours à la force (comme moyen de communication ainsi que le soulignent certains auteurs) que pour inciter à limiter le recours à la force.

Jusqu'ici, il nous semble n'avoir pas dit grand-chose qui puisse susciter l'optimisme. Pourtant, nous pensons que le droit international exerce déjà un effet, si indirect soit-il, sur le recours à la force. Avec l'émergence progressive d'un système de contraintes, cet effet sera cumulatif. Comme je l'ai dit plus haut, nous sommes entièrement d'accord avec le point de vue exprimé par Falk :

Aucun type de droit quel que soit le soutien dont il bénéficie dans l'environnement social, n'est parvenu à éliminer complètement les violations de ses règles les plus fondamentales. Si l'on considère l'incidence interne des meurtres ou des émeutes dans les sociétés les plus organisées, on constate une fréquence de violations qui désillusionnerait n'importe quel perfectionniste juridique. C'est donc faire preuve d'une absence totale de réalisme que d'espérer une amélioration de l'ordre international par le perfectionnement du système juridique. On ne peut pas s'attendre à une émulation dans la société internationale vers le type de système juridique qui s'est institué à l'intérieur des États⁹¹.

Il poursuit :

Cette absence de réalisme explique partiellement pourquoi les mouvements dédiés à la paix mondiale « par le droit mondial » semblent tellement naïfs. Inversement, c'est par une conscience excessive de cette naïveté que les observateurs critiques sont incités à dénigrer le rôle du droit dans les affaires du monde⁹².

Falk conclut :

L'incapacité du droit international de garantir la paix mondiale n'implique pas son incapacité de promouvoir un monde pacifique ni de régir convenablement de nombreux aspects de la vie internationale qui n'ont rien à voir avec la guerre et la paix⁹³.

Nous sommes profondément convaincu que le droit international peut jouer, et joue en fait, un rôle efficace dans l'harmonisation du comportement des États sur un grand nombre de questions. Les États respectent le droit parce qu'il est de leur intérêt national de le faire. Nous sommes également convaincu qu'à mesure que les processus d'élaboration et de mise en œuvre du droit se développeront, le droit international aura un impact croissant sur le contrôle du recours à la force. Plusieurs raisons nous incitent à défendre cette conviction. Premièrement, même si nous n'examinons que les questions marginales par rapport au recours à la force, comme les questions relatives à l'environnement, au droit de la mer, à la navigation aérienne, aux échanges diplomatiques, aux normes internationales de travail, aux normes mondiales de santé et à divers autres domaines, on est frappé par le réseau croissant de traités qui lient les États en les astreignant à respecter des règles de conduite civilisées, fondées sur leur intérêt commun. Certaines de ces règles sont basées sur la réciprocité, d'autres reposent simplement sur la reconnaissance d'un intérêt commun. Le déroulement de la vie internationale montre que les États ne prennent pas à la légère les obligations qu'ils ont contractées par traités. On ne peut nier non plus que sous l'égide des Nations Unies, les processus d'élaboration de traités se sont accélérés à un rythme

91. FALK, *op. cit.*, (note 57), p. 143.

92. *Ibid.*

93. *Ibid.*

incroyable depuis la Seconde Guerre mondiale, au point qu'il a pratiquement supplanté le processus juridique coutumier en tant que système législatif à l'échelle planétaire. Il n'est pas un État dans le monde qui ne soit lié par des traités bilatéraux, multilatéraux ou universels dans les domaines les plus divers et d'une complexité croissante. Aucun État n'est obligé de se lier par de tels traités. Pourtant, les États découvrent de plus en plus qu'il est de leur intérêt national de le faire.

Les engagements délibérés par voie de traités expriment évidemment une volonté de se lier à une règle qui, dans la plupart des cas, ne peut être imposée sans le consentement de l'État en question. Néanmoins, les États acceptent de contracter de telles obligations et, ce faisant, sont conscients de ce que l'acceptation des dispositions d'un traité constitue à la fois l'affirmation de leur souveraineté et une atténuation subséquente de l'exercice de cette même souveraineté. Ainsi, l'interdépendance des États dont nous parlons sans cesse trouve son expression concrète dans le réseau interrelié de traités auquel nous avons fait allusion. De nombreuses études ont paru, notamment dans le cas du Canada sous la plume d'Allan Gotlieb⁹⁴, montrant combien un examen des relations de traités révèle l'état effectif des relations entre les pays. Nous ne doutons pas un seul instant que la société internationale s'intègre progressivement en une communauté internationale grâce à ce processus de création et d'adoption d'obligations juridiques qui, à bien des égards, acquièrent progressivement le caractère des règles de droit international.

Outre, ce processus que nous venons de décrire, le droit international a connu des développements spécifiques qui, pris ensemble, suscitent un optimisme additionnel quant à son avenir et à son effet sur le recours à la force. On songe par exemple au traité de non-prolifération⁹⁵. Bien que certaines des puissances nucléaires n'y ont pas encore adhéré, aucun État autre que les grandes puissances n'a depuis acquis une capacité nucléaire. On songe aussi au traité sur l'abolition partielle des essais nucléaires⁹⁶. Certains États n'y ont pas souscrit, mais au moins le nombre et l'étendue des explosions nucléaires ont déjà commencé à diminuer. Le traité sur le contrôle des armements dans les fonds marins constitue un autre exemple⁹⁷. Il est fort possible qu'à l'heure actuelle aucun État ne désire installer des armes nucléaires ou d'autres armes de destruction massive dans le fond de la mer, mais au moins le traité empêche toute action de ce genre à l'avenir. Enfin on peut songer au traité qui interdit la mise sur orbite dans l'espace d'armes de destruction massive⁹⁸. Comme les autres traités mentionnés ici, il n'a pas d'effet direct sur le recours à la force, mais l'effet indirect est notoire surtout si l'on imagine les possibilités, voire, les probabilités de conflits en

94. Allan Ezra GOTLIEB, *Canadian Treaty Making*, Toronto, 1968.

95. Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, fait à Washington, Londres et Moscou, le 1^{er} juillet 1968; texte reproduit dans *United States Treaties and Other International Agreements*, vol. 21, 1^{re} partie, 1970, Washington, 1971, (en vigueur au Canada depuis le 5 mars 1970).

96. Traité bannissant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, l'espace et sous la mer, fait à Londres, Washington et Moscou le 5 août 1963; texte reproduit dans *Canada Treaty Series*, 1964, n° 1 (en vigueur au Canada depuis le 28 janvier 1964).

97. Traité sur le contrôle des armements dans les fonds marins, fait à Londres, Washington et Moscou en février 1971; texte reproduit dans *New Zealand Treaty Series*, 1971, n° 8, (en vigueur au Canada depuis le 18 mai 1972).

98. Traité sur les principes régissant les activités des états dans l'exploration et l'utilisation de l'espace, y compris la lune et les autres corps célestes, fait à Washington, Londres et Moscou, le 27 janvier 1967; texte reproduit dans *United States Treaties and Other International Agreements*, vol. 18, 3^e partie, 1967, Washington, 1969, voir l'article IV. (en vigueur au Canada depuis le 10 octobre 1967).

l'absence de traités de ce genre. Dans chaque cas, on a fermé une porte sur certains recours à la force parmi les plus catastrophiques que l'homme ait connus. Le droit international joue un rôle chaque fois même s'il n'est que le reflet de la volonté des États les plus puissants plutôt qu'une force indépendante les obligeant à agir de la sorte, avec ou sans leur consentement.

On peut songer à bien d'autres exemples de renforcement du droit en tant que facteur modérateur sur le recours à la force. Ce n'est pas seulement de leur existence mais également leur impact sur la pensée des dirigeants qui influencent les comportements. On pense ici aux traités qui interdisent les revendications de souveraineté dans l'espace et sur les corps célestes⁹⁹. Bien qu'elle n'ait pas force de traité, la déclaration des Nations Unies proclamant que les fonds marins au-delà des limites de juridiction nationale ne seront pas sujets à la souveraineté d'un État mais seront réservées à des fins pacifiques pour le bienfait de l'humanité, constitue un autre exemple¹⁰⁰. Rien de tout cela n'a d'effet révolutionnaire sur le recours à la force, mais on peut en comprendre l'importance réelle en imaginant la situation éventuelle sans ces instruments de droit international. Imaginons, par exemple, l'alunissage d'astronautes américains et de véhicules spatiaux russes en l'absence de tels accords. On peut très bien concevoir une série sans fin de revendications et de contre-revendications portant sur la souveraineté sur la lune. De même, on ne range généralement pas le traité antarctique¹⁰¹ comme l'un des grands événements de l'humanité en ce qui concerne la prévention du recours à la force, mais il n'est pas difficile d'imaginer que sans ce traité, on aurait pu fort bien assister à des querelles territoriales innombrables sur la souveraineté dans ces territoires.

Ce processus d'édification du droit que nous venons de décrire peut paraître tellement périphérique et graduel qu'on aurait tendance à lui donner la même importance qu'à une goutte d'eau tombant dans un seau. Pourtant, nous avons l'impression qu'on pourrait mieux comparer ce processus à une série continue de gouttes d'eau tombant sur de la pierre: au cours des vingt-cinq dernières années, l'érosion a fait son effet. On constate de plus en plus la volonté des États de s'unir pour régulariser leur comportement par des règles de droit applicables à une grande variété d'activités humaines. Évidemment, les réticences restent vives en ce qui concerne les contraintes directes sur le recours à la force. Il est clair qu'en dépit des attentes qui ont suivi la Première et la Seconde Guerre mondiale, la société internationale ne se transformera pas en communauté internationale en réglant d'abord les problèmes de recours à la force. Au contraire, selon notre opinion, on commencera par régulariser les rapports interétatiques dans tellement de domaines qu'il y aura de moins en moins de raisons de recourir à la force et, par conséquent, on en viendra naturellement à une acceptation de contraintes réelles sur son utilisation. Nous, gens de l'Ouest, nous n'avons pas pris conscience assez rapidement de l'importance des traités, particulièrement à l'échelle multilatérale en tant qu'instruments d'édification progressive d'un ordre mondial. Nous avons persévéré à défendre le processus coutumier, à l'échelle internationale, sans nous rendre compte des

99. *Idem*, article II.

100. Résolution 2949 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 1970, Registres officiels: 25^e Session, supplément n° 28, (A18028).

101. Traité antarctique, fait à Washington le 1^{er} décembre 1959; texte reproduit dans *United States Treaties Series and Other International Agreements*, vol. 12, 1^{re} partie, 1961, Washington, 1962.

avantages à long terme de l'élaboration des traités. Cependant, au milieu des années soixante, la convention de Vienne sur le droit des traités est venue bouleverser nos habitudes¹⁰². Cette convention, associée à la Charte des Nations Unies, s'apparente à une véritable constitution pour le développement de l'ordre mondial. C'est en effet ce que nous croyons déceler dans la convention sur le droit des traités. Elle constitue un véritable tour de force, unissant les caractères de rigidité et de stabilité nécessaires dans le cadre des relations interétatiques à la flexibilité indispensable qui permet à ces relations de s'adapter et de s'ajuster dans le temps. Bien que nous ne parviendrons peut-être jamais à éliminer totalement le recours à la force à l'échelle internationale, tout comme nous n'y sommes pas parvenu au niveau interne, nous avons l'impression que nous évoluons vers la création d'un système qui, en régularisant les relations entre États rendra désuet le recours à la force.

Dans l'avenir immédiat, nos propos peuvent paraître pessimistes si nous cherchons dans le droit international une contrainte sur le recours à la force. Cependant, nous ne doutons pas que chaque année renforce la superstructure du droit international. À mesure qu'il touche les domaines les plus divers des activités humaines et étatiques, il aura un impact croissant sur le recours à la force.

102. Convention de Vienne sur le Droit des Traités, faite à Vienne le 23 mai 1969; elle n'a pas encore été ratifiée par les 35 États, nombre nécessaire pour l'entrée en vigueur de la Convention; ratifiée par le Canada, le 14 octobre 1970.

NOTES ET DOCUMENTATION

FACTEURS INFLUANT SUR LE PARTAGE DE LA PRISE DE DÉCISION ENTRE MAISONS MÈRES AMÉRICAINES ET LEURS FILIALES DU QUÉBEC

par Gérard GARNIER *

I - INTRODUCTION

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, on a assisté à une expansion considérable des investissements directs des États-Unis à l'étranger, par l'achat ou la création d'entreprises de production, de vente ou de financement. Une bonne partie de ces investissements s'est effectuée au Canada: malgré une diminution considérable du rythme d'investissement au Canada, environ 28% de tous les investissements directs des É.-U. étaient encore concentrés dans notre pays en 1971¹. Ajoutons que ces investissements le sont principalement dans les provinces de l'Ontario et du Québec. Depuis fort longtemps, on savait que ces investissements n'apportaient pas que des avantages au pays qui les recevait et qu'il y avait un certain prix à payer pour ces bénéfices. Cependant, jusqu'à ces derniers temps, la controverse a tourné principalement autour de questions théoriques. Ainsi, pour les classiques qui ont étudié le problème (B. Ohlin, C. Iversen), le principal problème était celui de savoir si les termes de l'échange du pays hôte allaient devenir défavorables ou non. Depuis une quinzaine d'années, on s'est attaché à des questions d'ordre plus pratique. On s'est aperçu que le problème de l'investissement direct n'est pas uniquement d'ordre économique, mais qu'il a de fortes répercussions sur le plan politique, répercussions que l'on ne peut ignorer dans une évaluation objective des bienfaits et des inconvénients de l'apport étranger. En outre, plusieurs études assez récentes ont souligné qu'un des inconvénients majeurs de cette forme d'investissement est le transfert des centres de décision à l'étranger. Ainsi, le rapport Watkins, qui est probablement l'une des études les plus approfondies sur l'investissement direct des É.-U. au Canada, indique que:

Foreign control means the potential shift outside the country of the locus of some types of decision-making...²

Le tout est de savoir ce qu'on entend exactement par transfert à l'étranger de certains types de décisions et dans quelle mesure ce transfert est préjudiciable à l'intérêt des filiales canadiennes et du Canada tout entier. Il s'agit là d'un problème très complexe dans lequel des éléments contradictoires entrent en jeu.

* *Faculté d'administration, Université de Sherbrooke.*

1. J. FREIDLIN et L. LUPO, *U.S. Direct Investments Abroad in 1971, Survey of Current Business*, November 1972, vol. 52, n° 11.

2. Report of the Task Force on the Structure of Canadian Industry (*Watkins Report*): *Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry*, Ottawa, Privy Council Office, January 1968.