

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 6 NOVEMBRE 1945.

Rapport de la Commission des Affaires étrangères chargée d'examiner le Projet de loi portant approbation de la Charte des Nations Unies.

(Voir les n°s 210, 246, session de 1944-1945, et les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séances des 30 et 31 Octobre 1945.)

Présents : MM. GILLON, président; CARTON DE TOURNAI, DE BRUYNE, le baron DE DORLODOT, GILBART, LEYNIERS, LOUMAYE, MERTENS, le baron MOYER-SOEN, le baron NOTHOMB, ORBAN, VAN OVERBERGH, VAN ROOSBROECK, VERMEYLEN et ROLIN, rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

Une fois encore, l'humanité va tenter de s'organiser pour prévenir la guerre.

S'il est vrai que la faillite de la Société des Nations a mis en évidence les difficultés de pareille entreprise, il reste que la guerre qui vient de se terminer en a clairement démontré l'inéluctable nécessité. Pas un Etat, si puissant soit-il, qui puisse aujourd'hui puiser dans ses propres forces la certitude d'être prémuni contre une attaque brusquée, non plus que celle d'y résister victorieusement. Pas un Etat non plus que sa situation géographique mette à l'abri d'une extension d'un conflit débutant dans un coin éloigné du globe. Isolationisme ou neutralité, de quelque nom qu'on les baptise, les politiques particularistes sont aujourd'hui également condamnées par l'expérience. La protection qu'elles assurèrent aux pays qui les adoptèrent, s'est avérée fallacieuse ou précaire et, du point de vue international, le cloisonnement qui en résulta fut grandement favorable aux entreprises impérialistes.

L'indivisibilité de la sécurité, telle est la leçon dont une coûteuse expérience vient à nouveau de démontrer la vérité. Elle comporte un corollaire : le devoir de coopération internationale dans la prévention et la répression de la guerre.

Notre pays, placé à l'un des points de rencontre obligés des forces antagonistes d'Europe, ne sera pas le moins résolu à apporter son concours à l'organisation des Nations Unies érigée sur cette fondation.

* * *

Le présent rapport n'a pas pour objet — après l'excellent exposé des motifs du projet de loi soumis aux délibérations du Sénat et l'analyse fouillée de la Charte contenue dans le rapport présenté à la Chambre par le président sup-

pléant de la délégation belge à la Conférence de San-Francisco, M. De Schrijver — de tracer une nouvelle fois le tableau de l'organisation nouvelle des « Nations-Unies ».

Qu'il nous suffise d'attirer l'attention du Sénat sur ses trois aspects essentiels de l'organisation internationale nouvelle :

- 1^o Sa fonction pacificatrice;
- 2^o Sa fonction juridictionnelle;
- 3^o Sa fonction de coopération internationale.

Rien ne fera mieux saisir la portée des dispositions de la Charte dans chacun de ces domaines que de les rapprocher de celles similaires qui régissaient la Société des Nations.

§ 1^{er}. — LA FONCTION PACIFICATRICE DES NATIONS UNIES.

Nul doute que le mécanisme de sécurité collective soit, de tous les points de la Charte, celui qui marque le plus sérieux progrès sur les dispositions similaires du Covenant. Une agression ou menace d'agression est-elle constatée par le Conseil de Sécurité, celui-ci peut déclencher d'autorité le blocus général contre l'agresseur (art. 41), ou même entreprendre au moyen des forces militaires, navales ou aériennes mises préalablement à sa disposition, telle action coercitive qu'il juge nécessaire (art. 42). Des accords spéciaux préciseront la nature de la contribution de chacun à l'action armée internationale, étant entendu qu'au minimum le droit de passage doit être concédé lorsque la chose est nécessaire (art. 43). Enfin, un comité permanent d'Etat-major préparera la mise en œuvre de ces moyens d'action dans les diverses hypothèses (art. 47).

Aussi bien que la Charte ne nous apporte pas la force de police internationale que, dans son discours à la Chambre, M. le Ministre des Affaires Étrangères appelait de ses vœux, un pas important a été fait dans la bonne direction.

Votre Commission tient à souligner cependant que pour un pays comme la Belgique, un système général de sécurité ne pourra jamais assurer une protection suffisamment rapide pour arrêter des envahisseurs, avant que le territoire entier ne tombe aux mains de l'ennemi. Aussi convient-il d'attacher une importance toute particulière aux dispositions de la Charte, relatives aux accords régionaux.

Comme l'a dit le ministre américain des Affaires Étrangères, M. Byrnes, il ne s'agit aucunement de considérer les accords régionaux comme des *substituts* du système général, mais bien plutôt comme ses paliers. Cette réserve faite, votre Commission a exprimé le vœu que le Gouvernement, instruit par l'expérience de 1940, s'efforce de conclure, avec les Etats alliés voisins, les accords nécessaires pour assurer, aux moindres frais possibles, l'équipement et l'entraînement de nos forces militaires navales et aériennes, et forger l'outil qui, dans le cadre du système général de la Charte, assurera la protection de l'Europe occidentale contre les retours offensifs de l'Allemagne.

* * *

Le système de sécurité prévu dans la Charte présentait un point faible : à savoir la composition et surtout le mode de délibération du Conseil. Composé des représentants de onze membres dont, à titre permanent, les délégués des

cinq Principales Puissances (art. 23), il prend ses décisions à la majorité de sept membres, majorité dans laquelle, dans toute question de fond, devront être comprises les voix des cinq membres permanents. (art. 27).

C'est lourd, et pas très élégant — moins lourd, observe-t-on, que la règle de l'unanimité, qui régissait les délibérations du Conseil de 14 membres de feu la Société des Nations. Mais le progrès réalisé par la Charte n'est pas considérable et il est acquis au prix d'une discrimination peu compatible avec cette « égalité souveraine de tous les membres de l'organisation », qui se trouve inscrite en tête des principes de la Charte (art. 2).

Ceci dit, il faut bien reconnaître que l'enlèvement du droit de veto aux Grandes Puissances les exposerait individuellement ou même collectivement au risque de subir la volonté de majorités de rencontre alors que l'exécution des décisions repose en fin de compte essentiellement sur leurs efforts et leurs sacrifices.

A la réflexion, il faut admettre que la seule alternative pour la solution inscrite dans la Charte serait l'abandon de l'égalité de votes et l'adoption d'un système attribuant au vote des membres un coefficient d'importance différent. La difficulté de la mise au point d'une telle classification saute aux yeux. Sans doute, pourtant, est-ce dans cette voie qu'il faudra chercher à amender la Charte. Il y a, du reste, des précédents de classification des Etats; citons, à titre d'exemples, l'Union Postale Universelle, l'Organisation Internationale du Travail, qui accorde un siège permanent au Conseil d'administration du B. I. T., aux Etats les plus industriels et, plus près de nous, les Organismes de crédit ou de finances, prévus aux accords de Bretton Woods.

* * *

Plus critiquable est la disposition de la Charte (art. 27, al. 3) qui, contrairement au Pacte de la Société des Nations, conserve à toutes les Grandes Puissances leur droit de vote et de veto dans les délibérations relatives aux mesures coercitives, alors même qu'une de ces Puissances étant « partie au différend », serait personnellement visée par les mesures proposées. Autant dire que, moins ambitieuse que feu l'institution de Genève, la nouvelle Organisation renonce par avance à recourir à la contrainte collective contre une Grande Puissance, quelle qu'elle soit, qui viendrait à troubler la paix.

Cette disposition s'explique par le fait que les auteurs du projet de Dumbarton Oaks, délibérant en pleine guerre, ont entendu baser leur projet, comme le souligne l'exposé des motifs, sur la continuation de l'entente qui avait assuré la défaite des Puissances de l'Axe. — A quoi on n'a pas manqué d'objecter au cours des débats à la Conférence, que si désirable que soit la réalisation de pareille prévision, son admission limitait considérablement l'intérêt du mécanisme de sécurité, paralysé dans les cas les plus graves où son intervention serait le plus désirable. Ne doit-on pas craindre, d'autre part, que le Conseil de Sécurité se sachant impuissant en cas de recours à la force par une Grande Puissance, n'ait tendance à écarter une éventualité aussi pénible en pratiquant à l'égard des grands Etats une politique d'apaisement les favorisant au détriment des petits?

Votre Commission, tout en déplorant vivement la disposition en question dont elle souhaite une prompte suppression, ne croit pas qu'elle doive nécessairement aboutir à fausser ou stériliser l'action du Conseil de Sécurité, ne croit pas à l'examen devoir faire sienne une vue aussi pessimiste : D'une

part le fait que, dans un conflit intéressant une grande Puissance, le Conseil pourrait se voir acculer à l'impuissance s'il est finalement recouru aux armes, n'implique pas qu'il doive demeurer passif devant pareil conflit. On ne peut se dissimuler, en effet, que l'hypothèse d'une agression impunie commise par une grande Puissance heurterait à ce point les principes et les buts de la Charte qu'elle sonnerait le glas de l'organisation. Le fait n'est pas expressément mentionné dans la Charte elle-même mais il a été clairement indiqué à l'initiative d'un délégué belge dans le rapport de la Première Commission de la Conférence de San-Francisco : « Le retrait de l'Organisation ou toute autre forme de dissolution de l'Organisation deviendrait inévitable si, trompant les espérances de l'humanité, l'Organisation s'avérait incapable de maintenir la paix ou ne pouvait le faire qu'au détriment du droit et de la justice. » Il est clair, au surplus, que le Conseil de Sécurité aura comme première tâche de maintenir et de développer entre ses membres la confiance et l'esprit de coopération, et l'on peut espérer que son action sera de nature à prévenir la rupture du front commun des Principales Nations Unies. Dût-il échouer dans ses efforts, encore n'en résulterait-il pas nécessairement que l'agresseur pût impunément satisfaire ses ambitions sur les ruines de l'Organisation. En pareil cas, chaque membre, bien que libéré des obligations positives de la Charte, aurait incontestablement « le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. » C'est dans ces termes que le Covenant prévoyait la chose en son article 15, paragraphe 7, dans le cas où le Conseil se trouvait paralysé par le manque d'unanimité. Ainsi, le 3 septembre 1939, la Grande-Bretagne et la France, dans le silence d'une Société des Nations anémiée, se dressèrent aux côtés de la Pologne, face à Hitler.

Ajoutons que les délégués à la Conférence de San-Francisco — et le rapport déjà cité en fait foi — ont, à diverses reprises, mis en garde l'organisation future contre la séduction des solutions de facilité et de lâcheté qui — tels les accords de Munich — seraient recherchées au détriment des Etats faibles. Le texte du rapport reproduit ci-dessus condamne par avance pareille tendance. D'autre part, une des améliorations les plus sensibles apportées au projet de Dumbarton Oaks par la Conférence des Nations Unies est la distinction clairement établie entre la tâche du Conseil de Sécurité en tant que dispensateur de la force collective pour le maintien de la paix et celle qui lui incombe en tant que collaborateur de la justice. Tandis que dans cette fonction-là le Conseil est revêtu d'une véritable autorité, dans celle-ci il jouit seulement d'un pouvoir de recommandation. Suivant la déclaration du délégué belge dont l'inscription au rapport a été unanimement approuvée par le Comité, dans l'hypothèse où la rupture de la paix ou l'agression surviendrait à l'occasion d'un différend, « le Conseil poursuivrait en réalité simultanément deux actions distinctes, l'une ayant pour objet le règlement du différend ou de la difficulté, l'autre les mesures coercitives ou conservatoires, chacune d'elles régies par les dispositions d'un chapitre distinct, chapitre 6 ou chapitre 7. » (1). Mise au point nécessaire car si le Conseil donne toute garantie pour poursuivre une action énergique en faveur du maintien de la paix, sa composition purement politique avec prépondérance des principales Puissances le qualifie mal pour arbitrer impartialement les différends internationaux.

* * *

(1) Le texte du rapport adopté par la Commission III le 12 juin 1945, se termine à vrai dire par les mots « chacune d'elle régies par une section propre du chapitre VIII ». Mais ultérieurement, un changement dans l'ordre et la numérotation des articles a transformé les deux sections du chapitre VIII en chapitre VI et chapitre VII.

Un dernier aspect du problème de Sécurité est à souligner, que l'exposé des motifs et le rapport De Schrijver passent sous silence :

L'article 26 de la Charte reconnaît incidemment qu'afin de favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationale il est nécessaire de « ne détourner vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde ». A cette fin, le Conseil de Sécurité est chargé avec l'assistance du Comité d'Etat-Major, d'élaborer des plans qui seront soumis aux Membres de l'Organisation en vue d'établir un système de réglementation des armements.

De son côté, l'Assemblée Générale est autorisée à étudier les « principes régissant le désarmement et la réglementation des armements ».

Tout cela est bien lent, et bien faible, plus faible encore que les dispositions du fameux article 8 du Pacte que la Société des Nations ne réussit pas à mettre en application.

Divers membres de la Commission ont exprimé la conviction qu'aujourd'hui plus encore que hier, le contrôle international des armements est la condition même du maintien de la confiance entre les Nations Unies.

A leur avis, malgré le scepticisme affiché par plusieurs quant aux possibilités de réaliser un contrôle efficace, les difficultés récentes survenues au sujet de la demande de divulgation de la bombe atomique, ne font que confirmer l'urgente nécessité de s'orienter résolument dans cette voie.

§ 2. — LA FONCTION JURIDICTIONNELLE DES NATIONS UNIES.

Peu de domaines des relations internationales où autant de progrès aient été réalisés au sein de la Société des Nations que celui du règlement des litiges :

Adhésions presque universelles au Protocole facultatif donnant compétence à la Cour Permanente de Justice Internationale pour le règlement des litiges d'ordre juridique, c'est-à-dire suivant la définition de Locarno, de ceux où les parties se contestent un droit.

Conclusion de conventions particulières instituant des Commissions permanentes de conciliation en vue spécialement du règlement de litiges non juridiques.

Adoption, en 1928, d'un Acte Général d'Arbitrage qui recueillit une trentaine d'adhésions, y compris celles de la France et de la Grande-Bretagne, par lesquelles ces divers pays s'engageaient à accepter pour les litiges non juridiques qu'ils n'auraient pu concilier, la décision finale de tribunaux d'arbitrage.

Sans doute, ce code de procédure fut-il traité avec mépris par les puissances de l'Axe, lors même qu'elles avaient souscrit à toutes ses règles (l'Italie) ou à certaines d'entre elles (l'Allemagne).

Mais d'aucuns espéraient que les Nations Unies s'assigneraient comme premier devoir de proclamer comme obligatoires pour tous les Etats des méthodes dont le respect apparaît comme la condition même de la justice internationale.

Cet espoir s'avéra trop ambitieux. Deux grandes Puissances, l'U.R.S.S. et les Etats-Unis, qui étaient demeurées à l'écart de l'Organisation judiciaire de Genève, estimèrent ne pouvoir souscrire dès à présent des engagements d'une

portée aussi étendue, en sorte que la Charte a dû se borner à reprendre comme dispositions générales relatives à ce règlement des litiges celles qui figuraient dans le Covenant élaboré en 1919. .

Ainsi se retrouve l'une des célèbres lacunes du Pacte : tandis que la guerre est rigoureusement prohibée, les Membres de l'Organisation « s'abstenant, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies » (art. 2, al. 4), tandis que, conformément à un autre principe, les Membres de l'Organisation « règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationale ainsi que la justice ne soient pas en danger » (art. 2, al. 3), aucune précision n'est donnée quant à la nature des moyens pacifiques à employer.

Pratiquement, en l'absence d'engagements particuliers par lesquels les Parties auraient par avance adopté certaine procédure et en l'absence de compromis conclus à l'occasion d'un différend, force sera au Conseil de Sécurité de se saisir des litiges. Mais son action sera moins aisée encore que celle du Conseil de la Société des Nations puisque l'ouverture d'une enquête suivant une déclaration des principales Puissances ne sera pas considérée par elles comme question de procédure susceptible d'être tranchée à la simple majorité — ce en opposition avec une disposition expresse du Covenant (art. 5, par. 2), — mais comme une question de fond. D'autre part, pas plus que le Conseil de la Société des Nations, le Conseil de Sécurité n'a le pouvoir de terminer les différends par une décision obligatoire. D'où la possibilité d'une impasse qui n'est pas sans inconvénient sérieux, car si le différend n'a pas reçu de règlement, la prohibition du recours à la guerre ne peut dans ces conditions que demeurer précaire ou consacrer le privilège des *beati possidentes* d'une manière peu conciliable avec la justice.

Aussi faut-il espérer que les Gouvernements des Nations Unies venus de la Société des Nations auront à cœur de ne pas perdre le fruit des progrès déjà réalisés par voie d'engagements particuliers dans le domaine de la justice internationale et de ne laisser aucun doute quant au maintien en vigueur de leurs conventions antérieures relatives au règlement des litiges. Certaines dispositions expresses du statut de la nouvelle Cour Internationale de Justice doivent être soulignées à cet égard comme un pas important dans la bonne direction : aux termes de l'article 36, paragraphe 5, « les déclarations faites en application de l'article 36 du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale pour une durée qui n'est pas expirée, seront considérées dans les rapports entre parties au présent Statut comme comportant acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour Internationale de Justice pour la durée restant à courir d'après ces déclarations et conformément à leurs termes. »

De même, l'article 37 du nouveau statut prévoit que « lorsqu'un traité ou convention en vigueur prévoit le renvoi à une juridiction que devait instituer la Société des Nations ou à la Cour Permanente de Justice Internationale, la Cour Internationale de Justice constituera cette juridiction entre les parties au présent statut. »

Mais ce n'est là qu'un premier pas et il est souhaitable que la survie des autres arrangements relatifs au règlement pacifique des litiges soit de même explicitement reconnue. Votre Commission a émis le vœu que le Gouvernement belge prenne les initiatives nécessaires à cet effet.

La substitution d'une nouvelle Cour Internationale de Justice à la Cour Permanente de Justice Internationale qui, au cours de ses vingt ans d'activité, avait si utilement collaboré au développement du droit des gens, a quelque peu surpris la Commission. La nécessité s'en faisait à première vue d'autant moins apercevoir que les statuts de la nouvelle juridiction sont à peu de chose près la reproduction de ceux de 1921.

Cette solution s'est pourtant imposée pour des raisons pratiques dont la première est que les Nations Unies entendaient légitimement reprendre pour quelque temps le contrôle des adhésions à la juridiction internationale alors que l'ancien statut ne prévoyait aucune possibilité de mettre fin d'autorité aux adhésions en vigueur. Le deuxième raison est que la dissolution de la Société des Nations et son remplacement par l'organisation des Nations Unies imposait inévitablement certains amendements aux dispositions de l'ancien statut visant le mode de désignation des juges, or l'ancien statut ne contenait aucune disposition relative à sa révision qui, dès lors, requérait la ratification par l'unanimité des Etats adhérents en sorte que la révision ne s'avérait réalisable, dans la meilleure des hypothèses, qu'après un laps de temps trop considérable.

Parmi les dispositions nouvelles figurant dans le nouveau statut, il convient de souligner l'article 65 relatif aux avis consultatifs. La Conférence de San Francisco ne s'est pas bornée à maintenir l'utile procédure des avis consultatifs, elle a prévu que le droit de solliciter pareils avis ne serait pas limité au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée, mais étendu « à tout organe ou institution qui aura été autorisée par la Charte des Nations Unies ou conformément à ces dispositions, à demander cet avis ».

Cette disposition est à rapprocher de l'article 96 de la Charte, lequel donne à l'Assemblée Générale et à elle seule compétence pour autoriser les institutions spécialisées à « demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseront dans le cadre de leur activité ». Il est à espérer que l'Assemblée Générale fera, dès sa première session, une application libérale de cette disposition et accordera le droit de consultation au Conseil Economique et Social et au Conseil de Tutelle, ainsi qu'à l'Organisation Internationale du Travail et aux organisations de crédit qui naîtraient de l'entrée en vigueur des accords de Bretton Woods. Cette décentralisation, dont le besoin se faisait sentir au sein de la Société des Nations, contribuerait sans aucun doute au prestige et au bon fonctionnement de ces « organes ou institutions ».

§ 3. — LA FONCTION COOPÉRATIVE DES NATIONS UNIES.

La solidarité internationale ne doit pas seulement se manifester dans le domaine statique ou négatif de la défense collective des droits de chaque Membre. Elle s'est manifestée dans le passé déjà avec moins de difficultés et avec plus de succès dans le domaine de la coopération. Qu'il s'agisse de communications, de commerce, de propriété industrielle, de législation du travail ou d'échanges culturels, de lutte contre les maladies contagieuses ou de répression de certaines delinquances, depuis trois quarts de siècle les Gouvernements réalisent chaque jour davantage, dans une foule de domaines, combien la synchronisation de leur action est de nature à faciliter la tâche de chacun d'entre eux. Aussi le Pacte de la Société des Nations contenait-il un article 23 marquant l'intention de ses membres de poursuivre leurs efforts dans cette direction, tandis que l'article 24 plaçait les bureaux internationaux sous l'autorité de la Société.

Cette dernière disposition ne reçut pour ainsi dire aucune application et c'est regrettable, car l'absence de liens de coordination entre les divers bureaux nés d'initiatives diverses et conçus suivant des modèles différents, est cause de beaucoup de perte d'énergie et retarde le développement de l'esprit international. Moins ambitieuse, la Charte prévoit, en ses articles 57 et 63 que les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues, sont reliées à l'Organisation qui peut conclure avec elles, sous réserve d'approbation de l'Assemblée générale, des accords fixant les conditions de cette liaison.

* * *

Plus encourageante est la comparaison entre le texte plutôt laconique de l'article 23 du Pacte de la Société des Nations et les dispositions nombreuses et explicites des articles 55 à 60 de la Charte.

Se souvenant de la Charte de l'Atlantique, les Nations Unies n'ont pas hésité à proclamer que certaines conditions de stabilité et de bien-être sont *nécessaires* pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales, fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

Chose neuve qui remplace et dépasse les Traités de minorités conclus au lendemain de la guerre, la Charte prescrit aux Nations Unies de favoriser « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ». Et l'article 68 prévoit l'institution d'une commission spéciale pour le progrès des droits de l'homme.

Ces droits de l'homme, ce ne sont pas seulement les libertés proclamées par la Révolution française. Instruites par l'expérience, les Nations Unies connaissent la vanité de pareilles garanties, lorsqu'elles ne s'accompagnent pas de conditions décentes d'existence; aussi la Charte place-t-elle sur le même pied que le respect des droits traditionnels, « le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ».

Enfin, dernière innovation, la haute direction de la coopération en vue de la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique, de la culture intellectuelle et de l'éducation, est confiée à un organe distinct du Conseil de Sécurité : le Conseil Economique et Social organisé suivant la formule dite démocratique : dix-huit membres, tous élus par l'Assemblée Générale, dotés chacun d'une voix, prenant toutes leurs décisions à la simple majorité.

Soulignons qu'il ne s'agit pas là, à proprement parler, d'un organe technique; il n'existe pas du reste de techniciens possédant des connaissances spéciales dans chacun des nombreux domaines où le Conseil Economique et Social peut être appelé à intervenir. Par sa nature, le Conseil Economique et Social est un pouvoir politique au même titre que le Conseil de Sécurité; encore que certaines questions aient été réservées à ce dernier, c'est au Conseil Economique et Social qu'appartiendra en règle générale l'exécution — et parfois la préparation — des décisions exprimant la politique générale adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies en matière de coopération internationale.

Quant au travail technique proprement dit, il s'accomplira inévitablement, surtout dans ce que la Charte appelle les institutions spécialisées, qu'elles soient créées par le Conseil Economique et Social, reprises de la Société des Nations ou qu'elles aient même une existence antérieure à la première guerre mondiale.

A ce sujet, votre Commission fait sien le vœu exprimé à la Chambre des Représentants et appuyé par le Ministre des Affaires Étrangères, de voir l'Organisation Internationale du Travail survivre à la dissolution de la Société des Nations. Certes, la disparition de cette dernière ne permet pas le maintien *ne varietur* des dispositions du Statut, mais leur revision ne se heurte à aucune difficulté insurmontable. D'autre part, on conçoit que l'U. R. S. S. considère les dispositions relatives au mode de désignation des délégués patronaux et ouvriers — tout au moins en leur texte — comme peu adéquates aux situations existant en Russie Soviétique, où la production industrielle et agricole est essentiellement organisée par la collectivité. Mais il ne paraît pas difficile d'imaginer les amendements ou résolutions interprétatives qui donneront à l'O. I. T. assez de souplesse pour permettre la coopération en son sein de toutes les forces de production collectivistes aussi bien que capitalistes.

* * *

Un aspect spécial de la coopération sociale — au sens large du mot — fait l'objet de chapitres particuliers de la Charte et mérite de retenir spécialement l'attention du Sénat. Il s'agit de la coopération internationale en matière de traitements des populations non évoluées.

La Charte contient à cet égard un premier chapitre intitulé « Déclaration relative aux Territoires non autonomes ».

Le mot « Déclaration » a sa valeur; il s'agit en effet beaucoup moins d'engagements nouveaux demandés aux Puissances coloniales que d'une réaffirmation des principes qu'elles ont depuis plusieurs années admis comme devant diriger leur action. La seule innovation consiste dans la communication régulière au Secrétaire Général — et encore sous réserve des exigences de la sécurité et de considérations d'ordre constitutionnel — des renseignements statistiques et autres de nature technique relatifs aux conditions économiques, sociales et de l'instruction. Pour les Etats qui pratiquent le régime parlementaire et ont coutume de publier tous renseignements de l'espèce, une telle communication ne présente guère de difficultés.

Vient ensuite un chapitre (le douzième) relatif au « régime international de Tutelle ».

L'article 77 précise que le régime s'appliquera à trois catégories de territoires :

- a) ceux actuellement sous mandat;
- b) ceux qui peuvent être détachés d'Etats ennemis par suite de la seconde guerre mondiale;
- c) les territoires *volontairement* placés sous ce régime *par les Etats* responsables de leur administration.

En ce qui concerne la Belgique, le régime de tutelle ne peut donc s'appliquer qu'au territoire d'Urundi-Ruanda.

Pour le surplus, le régime de tutelle de la Charte ne s'écarte guère de celui du mandat international qu'avait instauré le Pacte.

Les principes généraux dont doit s'inspirer le mandataire sont définis en termes semblables à ceux employés pour l'administration des territoires non-autonomes, sauf une addition qui assure l'égalité de traitement dans le domaine social, économique et commercial à tous les Membres de l'Organisation. Le Sénat se souviendra que notre Colonie est déjà soumise au régime d'égalité de traitement par les dispositions internationales relatives au Bassin conventionnel du Congo. D'autre part, l'article 21 du Pacte prévoyait la même égalité de traitement dans les mandats du type B, catégorie à laquelle appartenait le mandat qui nous avait été attribué par l'Urundi-Ruanda. Notre pays ne pourra que se réjouir si ce principe est aujourd'hui étendu à tous les territoires sous tutelle.

Enfin, un troisième chapitre (le treizième), sous le titre Conseil de Tutelle, détermine les modalités du contrôle.

La Puissance tutrice devra, comme autrefois les Puissances mandataires, établir suivant questionnaire un rapport, sans doute annuel, sur son administration (art. 88) autoriser l'envoi de pétitions et — ceci est une innovation — devra se soumettre à des visites périodiques dans les territoires administrés par elle à des dates convenues avec elle (art. 87).

Le pouvoir de contrôle est confié essentiellement à un organe spécial le Conseil de Tutelle, successeur — sous une dénomination heureuse — de l'ancienne Commission des Mandats. Mais le Conseil de Tutelle — dont la dénomination est heureuse — bien que rangé à l'article 7 de la Charte parmi les organes principaux de l'Organisation des Nations Unies est nettement placé sous l'autorité de l'Assemblée Générale (art. 85 et 87) qu'il « assiste »; s'il s'agit de zones stratégiques les fonctions de l'Assemblée Générale sont assumées par le Conseil de Sécurité. (Art. 83.)

Sur un point essentiel le Conseil de Tutelle diffère de l'ancienne Commission : le Conseil de Tutelle est composé de représentants officiels d'Etats et plus du tout de personnalités indépendantes et il comprend, outre des représentants de Puissances tutrices, ceux des autres Puissances ayant un siège permanent au Conseil de sécurité, et un nombre de représentants d'autres Nations Unies élus pour trois ans par l'Assemblée Générale égal au total des membres des deux premières catégories.

La Belgique sera de droit membre du Conseil de Tutelle. Puisse la « personne qualifiée » qu'elle y délèguera, s'acquitter de sa tâche avec autant d'autorité que l'ancien membre belge de la Commission permanente des mandats M. Orts.

CONCLUSION.

En conclusion, votre Commission des Affaires Etrangères, sans rien ignorer des lacunes et des imperfections de la Charte, se plaît à saluer la clairvoyance et la générosité qui amena les Chefs d'Etat des Grandes Nations alliées à en jeter la base, avant même que la guerre fut terminée. Grâce à cette heureuse initiative, la Charte a pu être signée et entrer en vigueur dans un temps record et groupe, dès à présent, un nombre d'adhésions qui fait bien augurer de son universalité.

Ces adhésions multiples qui comprennent cette fois notamment celles de l'U.R.S.S. et des Etats-Unis, tous deux absents de Genève en 1920, c'est là la première supériorité des Nations Unies sur la Société des Nations.

La deuxième, c'est que se souvenant que si la force sans la justice est arbitraire, la justice sans la force est impuissante; les Nations Unies paraissent décidées cette fois à créer cette force, tout en poursuivant parallèlement une œuvre de justice et de coopération pacifique.

Il va de soi que la Belgique ne peut songer à s'abstenir de participer à cet effort. Aussi le Sénat suivra-t-il la Chambre dans son adoption du projet de loi portant approbation de la Charte.

En ce faisant, nous n'oublierons pas que la Charte est un point de départ beaucoup plus qu'un aboutissement, un poteau indicateur montrant la voie à suivre. Pas plus que feu la Société des Nations, l'Organisation des Nations ne peut prétendre à être par elle-même la panacée aux misères du monde. Tout dépendra de l'énergie, de la bonne foi, de l'intelligence, de l'imagination aussi et du courage avec lesquels les principes de la Charte seront mis en application.

C'est beaucoup cependant qu'au lendemain d'une guerre plus cruelle et plus dévastatrice encore que la précédente, un chantier nouveau soit ouvert aux hommes de bonne volonté. C'est l'ardent désir de votre Commission que les délégués belges aux divers organismes qui seront créés par les Nations Unies soient au premier rang de ceux qui œuvreront à reconstruire le monde.

* * *

Le projet de loi a été adopté à l'unanimité moins une abstention.

Le rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
H. ROLIN.

Le Président,
R. GILLON.

BELGISCHE SENAAT

COMMISSIEVERGADERING VAN 6 NOVEMBER 1945.

Verslag uit naam van de Commissie van Buitenlandse Zaken belast met het onderzoek van het Wetsontwerp houdende 'goedkeuring van het Handvest der Vereenigde Volken.

(Zie de n^{rs} 210, 246 (zitting 1944-1945) en de Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, vergaderingen van 30 en 31 October 1945.)

Aanwezig : de hh. GILLON, voorzitter; CARTON DE TOURNAI, DE BRUYNE, Baron DE DORLODOT, GILBART, LEYNIERS, LOUMAYE, MERTENS, Baron MOYERSEN, Baron NOTHOMB, ORBAN, VAN OVERBERGH, VAN ROOSBROECK, VERMEYLEN en ROLIN, verslaggever.

MEVROUWEN, MIJNE HEEREN,

Nog eens gaat het mensdom trachten zich in te richten om den oorlog te voorkomen.

Indien het waar is dat de mislukking van den Volkenbond de moeilijkheden van dergelijke onderneming heeft doen uitschijnen, toch blijkt het dat de oorlog die komt te eindigen er duidelijk de onvermijdelijke noodzakelijkheid van heeft bewezen. Geen enkele Staat, hoe machtig hij weze, kan heden uit zijn eigen macht de zekerheid putten beveiligd te zijn tegen een overrompeling, en evenmin er zegevierend aan te weerstaan. Geen enkele Staat evenmin wordt door zijn geografische ligging beschermd tegen een uitbreiding van een geschil dat in een afgelegen hoek van den aardbodem ontstaat. Isolationisme of onzijdigheid, welken naam men er ook aan geve, alle particularistische politiek wordt thans op gelijke wijze door de ondervinding veroordeeld. De bescherming die zij verzekerde aan de landen welke haar aankleefden, is bedrieglijk of onzeker gebleken en, in internationaal opzicht, werkte de afzondering die er uit voortvloeide de imperialistische ondernemingen ruim in de hand.

De onverdeelbaarheid van de veiligheid, dit is de les waarvan een kostelijke ondervinding nogmaals de waarheid van komt aan te toonen. Zij behelst een gevolgtrekking : de plicht van internationale samenwerking voor de voorkoming en de beteugeling van den oorlog.

Ons land, op een der noodzakelijke ontmoetingspunten van de tegenstrijdige machten van Europa geplaatst, zal beslist willen bijdragen tot de inrichting der Vereenigde Volken op dezen grondslag gebouwd.

Onderhavig verslag heeft niet voor doel — na de uitmuntende memorie van toelichting van het wetsontwerp aan de beraadslaging van den Senaat voorgelegd en de omstandige ontleding van het Handvest vervat in het verslag aan de Kamer door den plaatsvervangenden voorzitter van de Belgische afvaardiging op de Conferentie te San-Francisco, den h. De Schrijver, — andermaal het beeld op te hangen van de nieuwe inrichting der Vereenigde Volken.

Het moge volstaan de aandacht van den Senaat te vestigen op haar drie voornaamste zijden van de nieuwe internationale inrichting :

- 1^o Haar vredelievende taak;
- 2^o Haar taak als rechtsmacht;
- 3^o Haar taak van internationale samenwerking.

Niets zal beter de draagwijdte doen begrijpen van de bepalingen van het Handvest op elk dezer gebieden dan door ze te toetsen aan de gelijkaardige die den Volkenbond beheerschten.

1^o DE VREDELIEVENDE TAAK VAN DE VEREENIGDE VOLKEN.

Het laat geen twijfel dat van al de punten van het Handvest, het mechanisme van collectieve veiligheid datgene is dat den meest ernstigen vooruitgang betee- kent tegenover de soortgelijke bepalingen van het Covenant. Wordt er een aan- val of bedreiging van aanval vastgesteld door den Veiligheidsraad, dan kan deze van ambtswege de algemeene blokkade uitvaardigen tegen den aanval- ler (Art. 41), of zelfs door middel van land-, zee- of luchtstrijdkrachten, vooraf te zijner beschikking gesteld, een zoodanige dwangactie ondernemen als hij noodig acht (Art. 42). Bijzondere akkoorden zullen den aard van eenieders bijdrage tot de internationale gewapende actie nader bepalen, met dien verstande dat ten minste het recht van doorgang moet worden verleend wanneer zulks noo- dig is (Art. 43). Tenslotte, zal een vast generale-stafcomité het aanwenden van deze actiemiddelen in de verschillende mogelijkheden voorbereiden.

Hoewel het Handvest ons de internationale politiemacht niet aanbrengt, die de h. Minister van Buitenlandsche Zaken uitdrukkelijk wenschte in zijn redevoering in de Kamer, is een merkelijke stap in de goede richting gedaan geworden.

Uw Commissie hecht er aan er evenwel op te wijzen dat, voor een land als België, een algemeen veiligheidsstelsel nooit een voldoende vlugge bescherming om overweldigers tegen te houden zou kunnen verzekeren, vooraleer heel het grondgebied in handen van den vijand valt. Het is dan ook aangewezen bijzonder belang te hechten aan de bepalingen van het Handvest inzake de gewestelijke overeenkomsten.

Zooals de Amerikaansche minister van Buitenlandsche Zaken, de h. Byrnes, het gezegd heeft, dienen de gewestelijke overeenkomsten geenszins beschouwd als *plaatsvervangers* van het algemeen stelsel, doch veeleer als de trappen daar- van. Mits dit voorbehoud, heeft uw Commissie den wensch uitgedrukt dat de Regeering, na de ondervinding van 1940, zich beijvere, met de geallieerde buurstaten, de noodige akkoorden te sluiten om, met de geringste kosten mogelijk, de bewapening en de africhting onzer land-, zee- en luchtstrijd- krachten te verzekeren, en het wapen te smeden dat, binnen het kader van het algemeen stelsel van het Handvest, de bescherming van West-Europa tegen nieuwe aanvallen van Duitschland zal vrijwaren.

Het in het Handvest voorziene veiligheidsstelsel vertoonde een zwak punt, nl. de samenstelling en vooral de wijze van beraadslaging van den Raad. Samengesteld uit vertegenwoordigers van elf leden, waarvan ten vasten titel de vertegenwoordigers van de vijf bijzonderste mogendheden (Art. 23), neemt hij zijn besluiten bij de meerderheid van zeven leden, in welke meerderheid voor alle principeskwesties zullen dienen begrepen de stemmen van vijf vaste leden (Art. 27).

Dit is zwaar en niet zeer sierlijk, — minder zwaar, doet men opmerken, dan de regel van de eenparigheid die de beraadslagingen van den raad van 14 leden van wijlen den Volkenbond beheerschte. Maar de vooruitgang verwezenlijkt door het Handvest is niet zeer aanzienlijk en wordt verkregen ten koste van een onderscheid dat niet bijster strookt met deze «sovereine gelijkheid van al de leden der organisatie», die staat ingeschreven vooraan de beginselen van het Handvest (Art. 2).

Dit gezegd zijnde, moet wel worden toegegeven dat het ontnemen van het vetorecht aan de groote mogendheden deze individuëel of zelfs collectief zou blootstellen aan het gevaar den wil van toevallige meerderheden te moeten ondergaan, terwijl de tenuitvoerlegging der beslissingen tenslotte hoofdzakelijk berust op hun inspanningen en hun offers.

Wanneer men daarover nadenkt, moet men aannemen dat de eenige mogelijkheid voor de in het Handvest ingeschreven oplossing zou zijn het afzien van de gelijkheid van stemmen en de goedkeuring van een stelsel dat aan de stemming van de leden een verschillend belangrijkeitscoëfficiënt toekent. De moeilijkheid van het uitwerken van een dusdanige klasseering loopt in het oog. Stellig, nochtans is het langs dezen weg dat men zal moeten trachten het Handvest te verbeteren. Er bestaan trouwens precedents van rangschikking der Staten; vermelden wij bij wijze van voorbeelden de Wereldpostunie, de Internationale Organisatie van den Arbeid, die een vasten zetel verleent in den Beheerraad van het I. A. B. aan de meest industriele Staten en, dichter bij ons, de instellingen van krediet of financiën voorzien in de akkoorden van Bretton Woods.

* * *

Meer vatbaar voor kritiek is de bepaling van het Handvest (Art. 27, lid 3), die in strijd met het Pact van den Volkenbond aan al de groote mogendheden hun recht van stemmen en veto handhaaft in de beraadslagingen betreffende de dwangmaatregelen, zelfs wanneer een dezer mogendheden «partij bij een geschil» persoonlijk zou bedoeld worden door de voorgestelde maatregelen. Dit beteekent dat de nieuwe organisatie, minder eervol dan wijlen de instelling van Genève, op voorhand er van afziet haar toevlucht te nemen tot collectieven dwang tegen een groote mogendheid, welke zij ook weze, die den vrede mocht storen.

Deze bepaling is te verklaren door het feit dat de opstellers van het ontwerp van Dumbarton Oaks, die beraadslaagden in vollen oorlog, een ontwerp hebben willen grondvesten, zooals in de Memorie van Toelichting wordt onderstreept, op de voortzetting van de verstandhouding die de nederlaag der asmogendheden had verzekerd. Men heeft niet nagelaten daartegen op te werpen in den loop der besprekingen van de conferentie dat, hoe wenschelijk ook de verwezenlijking van dusdanig vooruitzicht weze, zijn aanneming het belang aanzienlijk beperkte van het veiligheidsmechanisme, lam gelegd in de

gewichtigste gevallen waar zijn tusschenkomst het meest wenschelijk ware. Moet men aan den anderen kant niet vreezen dat de Veiligheidsraad, wetende dat hij onmachtig is in geval van beroep op de macht door een groote mogendheid, neiging zou vertoonen om een zoo pijnlijke eventualiteit te weren door ten opzichte van de groote Staten een vredelievende politiek te voeren die hem bevoordeeligen ten koste van de kleinen?

Uw Commissie betreurt levendig de bedoelde bepaling, waarvan zij spoedige afschaffing wenscht, doch meent niet dat zij noodzakelijk er toe moet leiden de werking van den Veiligheidsraad te verdraaien of onvruchtbaar te maken; bij nader onderzoek gelooft zij niet een zoo pessimistische opvatting tot de hare te moeten maken. Aan den eenen kant, het feit dat in een conflict waarbij een groote mogendheid betrokken is de Raad zich tot onmacht zou kunnen zien doemen indien er tenslotte naar de wapens wordt gegrepen, sluit niet in zich dat de Raad onmachtig zij tegenover dergelijk conflict of passief moet blijven. Men moet zich immers niet ontveinzen dat de mogelijkheid van een ongestraften aanval bedreven door een groote mogendheid dusdanig zou indruischen tegen de beginselen en de doeleinden van het Handvest, dat zulks de doodsklok zou doen luiden over de inrichting. Het feit wordt niet uitdrukkelijk vermeld in het Handvest zelf, maar het werd duidelijk aangetoond op initiatief van een Belgischen afgevaardigde in het verslag der eerste commissie van de conferentie van San-Francisco: « De intrekking van de Organisatie of iedere andere vorm van ontbinding van de Organisatie zal onvermijdelijk worden indien de Organisatie, de verwachtingen van het menschedom teleurstellend, moest onbekwaam blijken den vrede te handhaven of dit slechts zou kunnen doen ten koste van het recht en de rechtvaardigheid ». Het is bovendien klaar dat de Veiligheidsraad tot eerste taak zal hebben tusschen zijn leden het vertrouwen en den geest van samenwerking te behouden en te ontwikkelen en men mag hopen dat zijn actie van dien aard zal zijn de breuk te voorkomen van het gemeenschappelijk front der voornaamste Vereenigde Volken. Moest hij mislukken in zijn pogingen dan nog zou hieruit niet noodzakelijk voortvloeien dat de aanvaller ongestraft zijn heerschzucht zou kunnen botvieren op de puinen van de inrichting. In dergelijk geval zal ieder lid, ofschoon bevrijd van de positieve verplichtingen van het Handvest, ontbetwistbaar « het recht hebben te handelen zooals zij het noodig achten voor het behoud van het recht en van de rechtvaardigheid ». Het is in deze bewoordingen dat het Covenant zulks voorzag in zijn artikel 15, paragraaf 7, in het geval dat de Raad verlamd werd door het gemis van eenparigheid. Aldus op 3 September 1939, rezen Groot-Britannië en Frankrijk in het stilzwijgen van een verslaptten Volkenbond op aan de zijde van Polen, tegenover Hitler.

Laten wij er aan toevoegen dat de afgevaardigden op de Conferentie van San Francisco — het reeds aangehaald verslag getuigt het — herhaaldelijk de toekomstige Organisatie hebben gewaarschuwd voor de verleidelijkheid der oplossingen van gemak en lafheid die — zooals de akkoorden van München — zouden worden nagestreefd ten nadeele van de zwakke Staten. De tekst van het hierboven aangehaald verslag veroordeelt bij voorbaat dergelijke strekking. Aan den anderen kant, is een der merklijkste verbeteringen toegebracht aan het ontwerp van Dumbarton Oaks door de Conferentie der Vereenigde Volken het duidelijk vastgesteld onderscheid tusschen de taak van den Veiligheidsraad als uitdeeler van de collectieve macht voor het behoud van den vrede en de taak die op hem rust als medewerker van de rechtvaardigheid. Terwijl in deze taak de raad is bekleed met een echt gezag, geniet hij in de andere taak slechts

een macht van aanbeveling. Volgens de verklaring van den Belgischen afgevaardigde, waarvan de opneming in het verslag eenparig werd goedgekeurd door het Comité, in het geval waarin het verbreken van den vrede of de aanval zou rijzen naar aanleiding van een geschil, « zou de Raad in werkelijkheid gelijktijdig twee verschillende acties nastreven waarvan de eene ten doel heeft de regeling van het geschil of van de moeilijkheid en de andere de dwang- of behoudsmaatregelen terwijl ieder van deze acties wordt geregeld door de bepalingen van een afzonderlijk hoofdstuk, hoofdstuk 6 of hoofdstuk 7 » (1). Deze verduidelijking is noodig, want indien de Raad allen waarborg geeft om een krachtdadige actie voort te zetten ten bate van het behoud van den vrede, maakt zijn louter politieke samenstelling met overwicht van de bijzonderste mogenheden hem slecht bevoegd om onpartijdig de internationale geschillen te beslechten.

* * *

Een laatste zijde van het veiligheidsvraagstuk dient onderlijnd ; zij wordt in de Memorie van Toelichting en in het verslag De Schrijver verzwegen.

Artikel 26 van het Handvest erkent toevallig dat ten einde de vestiging en de handhaving van internationalen vrede en veiligheid te bevorderen, het noodig is « een zoo gering mogelijke verspilling aan bewapeningen van wat de wereld aan menschen en materiaal oplevert toe te laten ». Te dien einde wordt de Veiligheidsraad belast met den bijstand van het Stafcomité plannen te ontwerpen, die aan de leden van de Organisatie zullen worden voorgelegd ten einde een stelsel voor de regeling van bewapening vast te leggen.

Van haar kant, zal de Algemeene Vergadering gemachtigd worden « de beginselen die de ontwapening en de regeling van de bewapeningen beheeren, ter studie te leggen. »

Dit alles is zeer traag en zeer zwak, zwakker nog dan de bepalingen van het beruchte artikel 8 van het Pact dat de Volkenbond er nochtans niet in slaagde in toepassing te brengen.

Verschillende leden der Commissie hebben de overtuiging uitgedrukt dat heden nog meer dan gister de internationale controle der bewapeningen de voorwaarde zelf is van het behoud van het vertrouwen onder de Vereenigde Volken.

Naar hun meening, ondanks den twijfel door verschillenden betoond over de mogelijkheden een doelmatige controle te verwezenlijken, bevestigen de moeilijkheden onlangs ontstaan in zake het verzoek tot bekendmaking van de atoombom nog de dringende noodzakelijkheid beslist die richting in te slaan.

2^o DE TAAK VAN DE VEREENIGDE VOLKEN ALS RECHTSMACHT.

Er zijn weinig gebieden in de internationale betrekkingen waarin er zooveel vooruitgang werd verwezenlijkt in den schoot van den Volkenbond als het gebied van de regeling der geschillen.

(1) De tekst van het verslag aangenomen door de Commissie III op 12 Juni 1945 besluit wel is waar met deze woorden « Ieder van haar wordt beheerd door een eigen afdeling van hoofdstuk VIII ». Maar later heeft een wijziging in de volgorde en de nummering van de artikelen de twee secties van hoofdstuk VIII veranderd in hoofdstuk VI en hoofdstuk VII.

Bijna algemeene toetreding tot het facultatief Protocol waarbij aan het Permanent Hof voor Internationale rechtsbedeeling bevoegdheid wordt verleend voor de regeling der geschillen van juridischen aard, d.w.z. volgens de bepaling van Locarno van de geschillen waarin partijen zich een recht betwisten.

Afsluiting van particuliere overeenkomsten tot instelling van vaste verzoeningscommissiën met het oog vooral op de regeling van niet-juridische geschillen.

Aanneming in 1928, van een Algemeene Akte van Arbitrage, die een dertigtal toetredingen telde, met inbegrip van deze van Frankrijk en van Groot-Brittannië, waardoor deze verschillende landen zich verbonden voor juridische geschillen die zij niet mochten hebben kunnen beslechten, de eindbeslissing van scheidsgerechten te aanvaarden.

Gewis werd deze bedongen procedure met misprijzen behandeld door de asmogendheden, zelfs wanneer zij al zijn regelen hadden onderschreven (Italië) of slechts sommige daarvan (Duitschland).

Maar sommigen hoopten dat de Vereenigde Volken zich tot eersten plicht zouden opleggen als verplichtend voor al de Staten, methodes uit te vaardigen waarvan de eerbiediging de voorwaarde zelf van het internationaal gerecht blijkt te zijn.

Deze hoop bleek al te vermetel. Twee groote mogendheden, de U. R. S. S. en de Vereenigde Staten, die afzijdig waren gebleven bij de rechterlijke inrichting van Genève, oordeelden van stonden aan niet te kunnen instemmen met verplichtingen van zoo uitgebreide strekking, zoodat het Handvest er zich toe heeft moeten beperken als algemeene bepalingen betreffende die regeling van geschillen deze te nemen die voorkwamen in het Covenant opgemaakt in 1919.

Aldus vindt men een der befaamde leemten van het Pact terug : terwijl de oorlog streng wordt verboden, terwijl de leden van de organisatie « in hun internationale betrekkingen zich onthouden van bedreiging met of gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van eenigen Staat, of op eenige andere wijze die overeenigbaar is met de doeleinden van de Vereenigde Naties » (Art. 2, lid 4), terwijl, overeenkomstig een ander beginsel, de leden van de Organisatie « hun internationale geschillen langs vreedzamen weg op zoodanige wijze beslechten dat internationale vrede en veiligheid en gerechtigheid niet in gevaar worden gebracht » (Art. 2, lid 3), wordt er geenerlei nadere toelichting verstrekt over den aard der aan te wenden vredesmiddelen.

Practisch, bij gemis van bijzondere verbintenissen waardoor partijen op voorhand een bepaalde procedure zouden hebben aangenomen en bij gemis van schikkingen gesloten naar aanleiding van een geschil, zal de Veiligheidsraad verplicht zijn van de geschillen kennis te nemen. Maar zijn actie zal nog minder gemakkelijk zijn dan deze van den Raad van den Volkenbond, vermits het instellen van een onderzoek volgens een verklaring der bijzonderste mogendheden door haar niet zal worden beschouwd als een vraagstuk van procedure dat kan opgelost worden bij eenvoudige meerderheid — zulks in strijd met een uitdrukkelijke bepaling van het Covenant (art. 5, § 2), — maar wel als een principiëel vraagstuk. Anderdeels, evenmin als de Raad van den Volkenbond, heeft de Veiligheidsraad het recht de geschillen te beslechten door een bindende beslissing. Van daar de mogelijkheid van een straat zonder

uitweg die niet zonder ernstig bezwaar is, want, indien het geschil niet geregeld werd, kan het verbod van het beroep op den oorlog in die voorwaarden enkel voorloopig blijven ofwel het voorrecht bekrachtigen van de *beati possidentes* op een wijze die weinig vereenigbaar is met de rechtvaardigheid.

Ook moet men hopen dat de Regeeringen van de Vereenigde Volken, die gekomen zijn van den Volkenbond, het zullen ter harte nemen de vruchten niet te verliezen van den vooruitgang die reeds werd verwezenlijkt bij wijze van particuliere verbintenissen op het gebied van de internationale rechtvaardigheid, en geen twijfel te laten bestaan omtrent het in voege houden van hun vroegere overeenkomsten betreffende de regeling der geschillen. Sommige uitdrukkelijke bepalingen van het statuut van het nieuwe Internationaal Hof van Justitie moeten in dit verband worden onderstreept als een belangrijken stap in de goede richting : naar luid van artikel 36, § 5, « worden de verklaringen gedaan bij toepassing van artikel 36 van het Statuut van het Bestendig Hof van Internationale Justitie voor een duur die niet verstreken is, in de betrekkingen tusschen partijen bij onderhavig statuut beschouwd als behelzende aanvaarding van de verplichte rechtsbevoegdheid van het Internationaal Hof van Justitie voor den duur die nog te loopen blijft volgens deze verklaringen en overeenkomstig hun bewoordingen ».

Zoo ook voorziet artikel 37 van het nieuw statuut dat « wanneer een verdrag of overeenkomst in voege de verwijzing voorziet naar een rechtsmacht die de Volkenbond of het Bestendig Hof van Internationale Justitie moest inrichten, het International Hof van Justitie dit rechtscollege zal oprichten tusschen partijen bij onderhavig statuut. »

Maar dit is slechts een eerste stap en het is wenschelijk dat het overleven van de overige schikkingen betreffende de vreedzame regeling der geschillen eveneens uitdrukkelijk zou worden erkend. Uw Commissie heeft den wensch uitgedrukt dat de Belgische regeering het daartoe noodige initiatief zou nemen.

* * *

De vervanging door een nieuw Internationaal Hof van Justitie van het Vaste Hof voor Internationnale Justitie dat, in den loop van zijn twintigjarige bedrijvigheid zoo nuttig had bijgedragen tot de uitbreiding van het Volkenrecht, heeft de Commissie ietwat verwonderd. De noodzakelijkheid daarvan bleek des te minder op het eerste gezicht daar de statuten van het nieuwe rechtscollege ongeveer de herhaling zijn van deze van 1921.

Deze oplossing was nochtans geboden wegens practische redenen, waarvan de eerste is dat de Vereenigde Volken voor enkelen tijd wettig de controle wilden overnemen van de toetredingen tot de internationale rechtsmacht, terwijl het vroeger statuut geenerlei mogelijkheid voorzag om van ambtswege een einde te maken aan de van kracht zijnde toetredingen. De tweede reden is dat de ontbinding van den Volkenbond en zijn vervanging door de inrichting der Vereenigde Volken onvermijdelijk sommige amendementen noodzakelijk maakten op de bepalingen van het vroeger statuut in verband met de wijze van aanduiding der rechters. Welnu, het vroeger statuut behelsde geenerlei bepaling betreffende zijn herziening die derhalve bekrachtiging van de eenparigheid der toetredende Staten vergde, zoodat de herziening slechts te verwezenlijken bleek, in de beste der veronderstellingen, na een al te aanzienlijk tijdsverloop.

Onder de nieuwe bepalingen die in het nieuwe statuut voorkomen, dient onderstreept artikel 65 betreffende de raadgevende adviezen. De Conferentie van San-Francisco heeft er zich niet toe beperkt de nuttige procedure van de raadgevende adviezen te handhaven, maar zij heeft ook voorzien dat het recht dusdanige adviezen te vragen niet zou beperkt worden tot den Veiligheidsraad en tot de Vergadering, doch wel uitgebreid tot ieder orgaan of instelling die door het Handvest van de Vereenigde Volken of overeenkomstig deze bepalingen werd gemachtigd dit advies te vragen.

Deze bepaling dient vergeleken met artikel 96 van het Handvest, dat aan de Algemeene Vergadering en aan haar alleen bevoegdheid geeft om de gespecialiseerde instellingen te machtigen « aan het Hof raadgevende adviezen te vragen over rechtsvragen die rijzen binnen het kader van hun bedrijvigheid ». Het is te hopen dat de Algemeene Vergadering vanaf haar eerste zitting een ruime toepassing van deze bepaling zal maken en het recht van raadpleging zal verleen aan den Economischen en Socialen Raad en aan den Trustschapsraad, alsmede aan de Internationale Organisatie van den Arbeid en aan de krediet-organisaties die mochten ontstaan uit het van kracht worden der akkoorden van Bretton Woods. Deze decentralisatie, waarvan de noodzakelijkheid zich deed gevoelen in den schoot van den Volkenbond, zou stellig bijdragen tot het aanzien en tot de goede werking van deze « organen of instellingen ».

3º — DE TAAK VAN SAMENWERKING DER VEREENIGDE VOLKEN.

De internationale solidariteit moet niet alleen tot uiting komen op statisch of negatief gebied van de collectieve verdediging der rechten van ieder lid. Zij is reeds in het verleden met minder moeilijkheden en met meer welslagen tot uiting gekomen op gebied van de samenwerking. Het gelde verkeersmiddelen, handel, nijverheidseigendom, arbeidswetgeving of cultureele uitwisseling, strijd tegen de besmettelijke ziekten of beteugeling van sommige overtredingen, sedert driekwart eeuw beseffen de regeeringen iederen dag meer op een menigte gebieden hoezeer de samenordering van hun actie de taak van eenieder van hen kan vergemakkelijken. Ook behelsde het Pact van den Volkenbond een artikel 23, dat blijk gaf van het inzicht zijner leden hun pogingen in deze richting voort te zetten, terwijl artikel 24 de internationale kantoren plaatste onder het gezag van den Volkenbond.

Deze laatste bepaling kreeg om zeggens geen toepassing en dit valt te betreuren, want het gemis van samenordering tusschen de verschillende kantoren ontstaan uit uiteenlopende initiatieven en opgevat volgens verschillende modellen, is een oorzaak van groot verlies van kracht en vertraagt de uitbreiding van den internationalen geest. Minder eerzuchtig voorziet het Handvest in zijn artikelen 57 en 63 dat de verschillende gespecialiseerde organisaties die door een overeenkomst tusschen regeeringen zijn ingesteld en die uitgebreide internationale verantwoordelijkheden hebben, zooals omschreven in haar statuten, zullen in verband gebracht worden met de Organisatie die met haar, onder voorbehoud van goedkeuring door de Algemeene Vergadering, akkoorden kan sluiten waarbij de voorwaarden van deze verbinding worden bepaald.

Bemoedigender is de vergelijking tusschen den veeleer laconischen tekst van artikel 23 van het Pact van den Volkenbond en de veelvuldige en uitdrukkelijke bepalingen van de artikelen 55 tot 60 van het Handvest.

Zich de Atlantic Charter herinnerend, hebben de Vereenigde Volken niet geaarzeld te verkondigen dat sommige voorwaarden van stabiliteit en welzijn noodzakelijk zijn om tusschen de Naties vriendschappelijke betrekkingen tot stand te brengen, gegrond op eerbied van het beginsel van gelijke rechten en zelfbeschikking der volken.

Dit is iets nieuws dat de minderheidsverdragen gesloten na den oorlog vervangt en voorbijstreeft : het Handvest schrijft aan de Vereenigde Volken voor «den algemeenen en werkelijken eerbied voor de rechten van den mensch en voor de grondvrijheden voor allen zonder onderscheid naar ras, geslacht, taal of godsdienst». En artikel 68 voorziet de instelling van een bijzondere commissie ter bevordering van de rechten van den mensch.

Deze rechten van den mensch zijn niet alleen de vrijheden afgekondigd door de Fransche omwenteling. Geleerd door de ervaring, kennen de Vereenigde Volken de ijdelheid van dergelijke waarborgen wanneer zij niet vergezeld gaan van behoorlijke bestaansvoorwaarden. Ook plaatst het Handvest op denzelfden voet als den eerbied voor de traditioneele rechten « hogere levenstandaarden, arbeid voor allen en voorwaarden van economischen en socialen vooruitgang en ontwikkeling ».

Ten slotte, laatste nieuwigheid, de hooge leiding van de samenwerking met het oog op de oplossing der internationale vraagstukken op economisch en sociaal gebied, op gebied van de volksgezondheid, van de internationale cultureele en opvoedkundige samenwerking, wordt toevertrouwd aan een orgaan dat verschillend is van den Veiligheidsraad : de Economische en Sociale Raad ingericht volgens de zoogenaamde democratische formule : achttien leden, allen verkozen door de Algemeene Vergadering en ieder begiftigd met een stem, nemen al hun beslissingen bij eenvoudige meerderheid.

Onderlijnen wij dat het hier eigenlijk geen technisch orgaan geldt. Er bestaan trouwens geen technici die bijzonders kennissen hebben op ieder der talrijke gebieden waarop de Economische en Sociale Raad kan geroepen werden om tusschen beide te komen. Uiteraard is de Economische en Sociale Raad een politieke macht, tenzelfden titel als de Veiligheidsraad. Ofschoone sommige vraagstukken aan dezen laatste zijn voorbehouden, is het de Economische en Sociale Raad die doorgaans bevoegd zal zijn om beslissingen ten uitvoer te leggen — en soms voor te bereiden, — die de algemeene politiek aangenomen door de Algemeene Vergadering der Vereenigde Volken op gebied van internationale samenwerking weergeven.

Wat betreft het eigenlijk technisch werk, dit zal onvermijdelijk worden uitgevoerd vooral in hetgeen het Handvest noemt de gespecialiseerde instellingen, hetzij dat zij werden opgericht door den Economischen en Socialen Raad, en overgenomen van den Volkenbond, hetzij dat zij zelfs bestaan van vóór den eersten wereldoorlog,

In dit verband maakt uw Commissie tot den haren den wensch die werd uitgedrukt in de Kamer der Volksvertegenwoordigers en gesteund door den Minister van Buitenlandsche Zaken, nl. de internationale organisatie van den arbeid de ontbinding van den Volkenbond te zien overleven. Gewis, het verdwijnen van den Volkenbond laat niet toe *ne varietur* de bepalingen

van het statuut te handhaven, maar de herziening hiervan levert geen onoverkoombare moeilijkheid op. Aan den anderen kant, begrijpt men dat de U.R.S.S. de bepalingen betreffende de wijze van aanduiding der afgevaardigden van werkgevers en werknemers — althans in hun tekst — beschouwt als weinig aangepast aan de toestanden die bestaan in Sovjet-Rusland, waar de nijverheids- en landbouwvoortbrengst essentieel wordt ingericht door de collectiviteit. Maar het lijkt niet moeilijk amendementen ofwel interpretatieve moties uit te denken, die aan den Internationalen Arbeidsdienst voldoende lenigheid zouden geven om de samenwerking in zijn schoot mogelijk te maken van al de zoowel collectivistische als kapitalistische krachten van voortbrengst.

* * *

Een bijzonder uitzicht van de maatschappelijke samenwerking — in den ruimen zin van het woord — maakt het voorwerp uit van afzonderlijke hoofdstukken van het Handvest en verdient de bijzondere aandacht van den Senaat. Het geldt de internationale samenwerking in zake behandeling der niet geëvolueerde bevolkingen.

Het Handvest bevat op dat gebied een eerste hoofdstuk, getiteld : « Verklaring betreffende de niet-zelfbesturende gebieden ».

Het woord « Verklaring » is van beteekenis; het geldt inderdaad veel minder nieuwe verbintenissen aan de koloniale mogendheden gevraagd, dan een nieuwe bevestiging der beginselen die zij sedert verschillende jaren hebben aangenomen als leiding hunner actie. De eenige nieuwigheid bestaat in de regelmatige mededeeling aan den secretaris-generaal — en nog onder voorbehoud van de vereischten van de veiligheid en de beschouwingen van grondwettelijken aard, — van de statistische inlichtingen en andere van technischen aard betreffende de economische en sociale voorwaarden en die van opvoedkundigen vooruitgang. Voor de Staten met parlementair regime en die de gewoonte hebben alle dergelijke inlichtingen bekend te maken, biedt dusdanige mededeeling geen erge moeilijkheden.

Vervolgens komt een hoofdstuk (het twaalfde) betreffende het « Internationaal trustschapstelsel ».

Artikel 77 stipt aan dat het regime op drie categorieën gebieden zal toepasselijk zijn :

- a) gebieden welke nu onder mandaat staan;
- b) die welke als gevolg van den tweeden wereldoorlog van vijandelijke staten zullen worden losgemaakt;
- c) de gebieden welke *door de Staten* die verantwoordelijk zijn voor hun beheer *vrijwillig* onder dit stelsel worden geplaatst.

Voor hetgeen België betreft, kan het trustschapstelsel dus slechts op het gebied Ruanda-Urundi toegepast worden.

Voor het overige wijkt het trustschapstelsel van het Handvest niet erg af van het internationaal mandaat door het Volkenbondspact ingevoerd.

De algemeene beginselen waardoor de mandataris zich moet laten leiden zijn bepaald in dezelfde bewoordingen als die gebruikt door het Beheer van Niet-zelfbesturende gebieden, behalve een toevoeging die de gelijkheid van behandeling verzekert op het sociaal economisch en commerciaal domein aan al de leden van de organisatie. De Senaat zal zich herinneren dat onze kolonie reeds onderworpen is aan het regime van gelijkheid van behandeling door de interna-

tionale beschikkingen in zake het conventioneel Congobekken. Aan den anderen kant voorzag artikel 21 van het Volkenbondspact dezelfde gelijkheid van behandeling voor de mandaten van type B, categorie waartoe het mandaat behoort dat ons voor Ruanda-Urundi was toegekend geworden. Ons land kan er zich slechts over verheugen indien dit beginsel thans wordt uitgebreid tot alle gebieden onder voogdijschap.

Ten slotte bepaalt een derde hoofdstuk (het dertiende), onder den titel « De Trustschapsraad », de modaliteiten van toezicht.

De trustschapvoerende mogendheid zal, zooals vroeger de mandaathoudende mogendheden, volgens vragenlijst een, waarschijnlijk jaarlijksch verslag moeten opmaken over haar beheer (art. 88), het inzenden van verzoekschriften toelaten en — hetgeen een nieuwigheid is, — zich onderwerpen aan periodieke bezoeken in de door haar beheerde gebieden op met haar overeengekomen tijdstippen (art. 87).

De macht van contrôle wordt hoofdzakelijk toevertrouwd aan een bijzonder orgaan, de Trustschapsraad, opvolger — onder een gelukkige benaming — van de gewezen Commissie van mandaathouders. Doch de Trustschapsraad, hoewel bij art. 7 van het Handvest onder de voornaamste organen van de Organisatie der Vereenigde Naties gerangschikt, staat beslist geplaatst onder het gezag van de Algemeene Vergadering (art. 85 en 87), die hij « bijstaat »; betreft het strategische gewesten, dan wordt de functie van de Algemeene Vergadering vervuld door den Veiligheidsraad (art. 83).

Opeen hoofdpunt verschilt de Trustschapsraad van de vroegere Commissie: de Trustschapsraad bestaat uit officieele vertegenwoordigers van Staten en in het geheel niet meer uit onafhankelijke personaliteiten en hij telt, buiten de vertegenwoordigers van de trustschapvoerende mogendheden, deze der andere mogendheden die een bestendigen zetel in den Veiligheidsraad bekleeden en een aantal vertegenwoordigers van andere Vereenigde Naties, verkozen voor 3 jaar door de Algemeene Vergadering gelijk aan het totaal aantal leden der eerste twee categorieën.

België zal van rechtswege lid zijn van den Trustschapsraad. Moge de bevoegde persoon die het er zal bij afvaardigen zijn taak kwijten met evenveel gezag als het gewezen Belgisch lid van de Bestendige Commissie der mandaathouders, de h. Orts.

BESLUIT.

Als besluit is het voor uw Commissie van Buitenlandsche Zaken, die wel bekend is met de leemten en de onvolmaaktheden van het Handvest, een genoeg de klaarziendheid en de edelmoedigheid te begroeten die de Staatshoofden van de groote geallieerde naties er toe heeft aangezet daarvan den grondslag te leggen, vooraleer zelfs dat de oorlog ten einde was. Dank zij dit gelukkig initiatief, kon het Handvest worden onderteekend en in voege treden in een recordtijd en van stonden aan telt het een aantal toetredingen die het beste laat verhoplen voor zijn universaliteit.

Deze veelvuldige toetredingen, die ditmaal onder meer deze van de U.R.S.S. en van de Vereenigde Staten omvatten, welke in 1920 beide te Genève afwezig waren, beteekenen de eerste superioriteit van de Vereenigde Volken tegenover den Volkenbond.

De tweede is dat de Vereenigde Volken, zich herinnerend dat zoo de macht zonder de rechtvaardigheid willekeurig is, de rechtvaardigheid zonder de macht

machteloos is, zij ditmaal vastbesloten schijnen deze macht in het leven te roepen en tevens gelijklopend een werk van rechtvaardigheid en van vreedzame samenwerking na te streven.

Het spreekt vanzelf dat België er niet kan aan denken zich er van te onthouden deel te nemen aan deze inspanning. Ook zal de Senaat de Kamer volgen bij de aanneming van het wetsontwerp houdende goedkeuring van het Handvest.

Aldus zullen wij niet vergeten dat het Handvest een uitgangspunt is veeleer dan een eindpunt, een wegwijzer die den te volgen weg aantoont. Evenmin als wijlen de Volkenbond, kan de Organisatie der Volken er aan denken te beweren door zich zelf het heilmiddel voor de ellenden van de wereld te zijn. Alles zal afhangen van de krachtdadigheid, van de goede trouw, van het verstand, van de verbeelding ook, en van den moed waarmede de beginselen van het Handvest zullen worden toegepast.

Het is nochtans veel dat na een oorlog die nog gruwelijker en nog verwoestender was dan de vorige, er opnieuw een werkveld open ligt voor de menschen van goeden wil. Het is de vurige wensch van uw Commissie dat de Belgische afgevaardigden bij de verschillende organismen die zullen worden opgericht door de Vereenigde Volken, zich zouden bevinden op den eersten rang van diegenen die zullen werken om de wereld herop te bouwen.

* * *

Het wetsontwerp werd eenparig aangenomen, min één onthouding,
Het verslag werd eensgezind goedgekeurd.

De Verslaggever,
H. ROLIN.

De Voorzitter,
R. GILLON.

