

*The United Nations Conference
on International Organization*

RESTRICTED
Doc. 881 (ENGLISH)
III/3/46
June 10, 1945

COMMISSION III Security Council

Committee 3 Enforcement Arrangements

REPORT OF MR. PAUL-BONCOUR, RAPPORTEUR,

ON CHAPTER VIII, SECTION B

Committee 3 of the Third Commission has been charged with the task of redrafting the provisions included in Chapter VIII, Section B, and Chapter XII of the Dumbarton Oaks Proposals.

These provisions have been under consideration by this Committee at meetings held since May 4 under the chairmanship of Mr. Camilo Ponce Enríquez, Minister of Foreign Affairs of Ecuador. It gives me especial pleasure to acknowledge the great credit which is due him for his helpful leadership of the Committee's discussions.

In the course of its first meetings, the Committee was faced by a multiplicity of amendments referring to a single idea, though expressed at times in different paragraphs. It decided to study the various amendments in the systematic order which I had suggested for their classification in my preliminary report.

It is, therefore, in the order thus set forth, that I shall report on the deliberations to which these amendments gave rise.

I. ROLE OF THE SECURITY COUNCIL

An initial category of amendments proposed by the various powers referred to the procedure contemplated in Section B of Chapter VIII for the determination of the existence of threats to the peace or of acts of aggression, and of the role of the Security Council in this procedure.

A. Participation by the Assembly or
Enlargement of the Council

A general discussion was first entered into on the proposal to supplement the action of the Security Council by participation of the Assembly in decisions relative to enforcement measures or to provide for the participation of states not members of the Council in decisions relative to such measures.

The majority of the powers that expressed their opinion on these two proposals emphasized in the first place that the Council included a majority of members elected by the Assembly, in which all the powers of the international Organization originally reside. For this reason, the Security Council must be granted full confidence since, aside from the question of the unanimity of the permanent members, it expresses, in the final analysis, only the opinions of the Assembly.

They then stated that the application of enforcement measures, in order to be effective, must above all be swift; they recognized in general that it is impossible to conceive of swift and effective action if the decision of the Council must be submitted to ratification by the Assembly, or if the measures applied by the Council are susceptible of revision by the Assembly. This, moreover, would be contrary to the basic idea of the Organization, which contemplated a differentiation between the functions of the Council and those of the Assembly.

Under these conditions, the Committee formally declared itself, by several votes, against intervention by the Assembly in this procedure.

Nevertheless, retaining the idea expressed by a Canadian amendment, a subcommittee was constituted to find a compromise formula which, while taking into account the major consideration that the action of the Security Council should be neither weakened nor delayed, might nevertheless associate states not represented in the Council with decisions concerning the utilization of the forces which they place at the disposal of the Organization.

At the meeting of June 2, the Committee approved the following text of a new paragraph to be inserted between paragraphs 5 and 6 of Section B of Chapter VIII:

"When a decision to use force has been taken by the Security Council, it shall, before calling upon any member not represented on it to provide armed forces in fulfillment of its obligations under the preceding paragraph, invite such member, if it so request, to send a representative to participate in the decisions of the Security Council concerning the employment of contingents of its armed forces."

This supplementary paragraph takes into account the concern very vigorously expressed by many powers that the military forces put at the disposition of the Security Council by the special agreements might be used without the contributing nation having had a voice in the Council meetings where it is decided to use these forces. Henceforth, every member not represented on the Council may participate, with the right of voting, in the deliberations of the Council when it is a question of the utilization of its armed forces. To repeat a well chosen expression of the Delegate of the Netherlands, the principle of "no military action without representation" was accepted by the Committee.

This decision is of such a nature as to reassure, in large measure, the middle and small powers, which might otherwise have feared that they were giving carte blanche to the Council in the particularly serious domain of the utilization of their military forces outside their national frontiers.

It has not appeared possible to extend the conception of ad hoc representation on the Council to include those instances wherein the latter discusses, not the utilization of armed forces, but rather the use of facilities and assistance to be furnished by a state not a member of the Council. As a matter of fact, it was recognized that the adoption of such a formula might unduly increase the number of Council members and delay its decisions.

Furthermore, the desire to take into consideration the well-founded observations of the Egyptian Delegation on this subject led the Committee to approve the explanations furnished by the Delegations of Great Britain, the U.S.S.R., France, and Greece. Accordingly, it was recognized that the question "of facilities and assistance" was already covered by the special agreements contemplated in paragraph 5, Section B, Chapter VIII. Paragraph 9 of the said chapter contemplates, on the other hand, that a state not represented on the Military Staff Committee should be invited to be associated with it should be need arise. Finally, paragraph 4 of Section D, Chapter VI formally provides for the participation in the Council discussions of any member of the Organization whose interests may be particularly affected.

In the light of these assurances, which covered its point of view, the Delegation of Egypt withdrew its amendment.

B. Limitations on the Council's Freedom of Action

A number of amendments referring to paragraphs 1 and 2 were directed at limiting the very great freedom which, in the Dumbarton Oaks Proposals, is left to the Council in determining what action, if any, to take.

Some of these amendments were designed to make more precise the Council's obligation to act in accordance with the purposes and principles of the Organization and the provisions of the Charter. The Committee considered that, since such specifications were already stated in Chapter VI defining the powers of the Council, it was unnecessary to make special mention of them in the present chapter.

The Committee similarly put aside a proposal which would have obligated the Council to aid any party submitting to judicial settlement. It believed that this unduly restricted the Council's freedom of action and that cases might arise where a party refusing to submit to a judicial settlement might not necessarily be at fault.

C. Determination of Acts of Aggression

A more protracted discussion developed in the Committee on the possible insertion in paragraph 2, Section B, Chapter VIII, of the determination of acts of aggression.

Various amendments proposed on this subject recalled the definitions written into a number of treaties concluded before this war but did not claim to specify all cases of aggression. They proposed a list of eventualities in which intervention by the Council would be automatic. At the same time they would have left to the Council the power to determine the other cases in which it should likewise intervene.

Although this proposition evoked considerable support, it nevertheless became clear to a majority of the Committee that a preliminary definition of aggression went beyond the possibilities of this Conference and the purpose of the Charter. The progress of the technique of modern warfare renders very difficult the definition of all cases of aggression. It may be noted that, the list of such cases being necessarily incomplete, the Council would have a tendency to consider of less importance the acts not mentioned therein; these omissions would encourage the aggressor to distort the definition or might delay action by the Council. Furthermore, in the other cases listed, automatic action by the Council might bring about a premature application of enforcement measures.

The Committee therefore decided to adhere to the text drawn up at Dumbarton Oaks and to leave to the Council the entire decision as to what constitutes a threat to peace, a breach of the peace, or an act of aggression

D. Provisional Measures Preliminary to Enforcement Measures

An amendment which would have called upon the Council to have recourse to provisional measures before applying

enforcement measures, and another amendment specifying the enforcement measures to be taken, revealed the lack of precision of the term "measures" used in paragraphs 1 and 2, Section B, Chapter VIII, of the Dumbarton Oaks Proposals. An explanation was also requested as to the meaning of the word "recommendations" in the same text. A drafting Subcommittee was charged with the work of proposing a rewording of these texts, taking into account the various amendments presented.

In the work of redrafting the texts by the Subcommittee, every effort was made to distinguish between the cases of threats to the peace in paragraph 1 in which cases the Security Council would have latitude to judge whether it should or should not apply enforcement measures, and the cases in paragraph 2 where the Council, having found that a breach of the peace or the act of aggression had occurred, should be obliged to decide upon the application of enforcement measures. The Committee believed that this distinction, which had the merit of clarity, might endanger the Council's free discretion as proposed in the text of Dumbarton Oaks. Too rigid a distinction between threats to the peace and attempts against the peace, or acts of aggression, appeared to the Committee to be in contradiction with the previous decision to avoid a definition of aggression and with the general spirit of the Charter.

Under these circumstances a motion, inspired by a desire to follow more faithfully the original text, was made by China. This motion, which omits paragraph 1 of the Dumbarton Oaks Proposals and constitutes a new paragraph 2 of the amendment concerning provisional measures, reads as follows:

- (1) The Security Council should determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, and should make recommendations or decide upon the measures set forth in paragraphs 3 and 4 of this Section to be taken to maintain or restore peace and security.
- (2) Before making recommendations or deciding upon the measures for the maintenance or restoration of peace and security in accordance with the provisions of paragraph 1, the Security Council may call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it may deem necessary or desirable in order to prevent an aggravation of the situation. Such provisional measures should be without prejudice to the rights, claims, or position of the parties concerned. Failure to comply with such provisional measures should be duly taken account of by the Security Council.

The new paragraph 1 which reproduces in effect the provisions of the former paragraph 2 of the Dumbarton Oaks Proposals leaves to the Security Council the task of determining the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression. According to the circumstances the Security Council should make recommendations and decide upon the enforcement measures to be taken as set forth in this Chapter. It may also initially call upon the parties concerned to comply with provisional measures (paragraph 2).

It would nevertheless be contrary to the opinion generally expressed within the Committee to imagine that the very great latitude thus left to the Council should retard its action or diminish its effectiveness.

This is what Senator Rolin, the Belgian Representative, desired to emphasize by withdrawing in the name of the drafting subcommittee the draft proposed by that subcommittee. Therefore, according to his request it was decided that the new text should be interpreted in accordance with the scope of the following observations, the inclusion of which in the report was unanimously approved by the committee.

- (1) "In using the word 'recommendations' in Section B, as already found in paragraph 5, Section A, the Committee has intended to show that the action of the Council so far as it relates to the peaceful settlement of a dispute or to situations giving rise to a threat of war, a breach of the peace, or aggression, should be considered as governed by the provisions contained in Section A. Under such an hypothesis, the Council would in reality pursue simultaneously two distinct actions, one having for its object the settlement of the dispute or the difficulty, and the other, the enforcement or provisional measures, each of which is governed by an appropriate section in Chapter VIII."
- (2) "It is the Committee's view that the power given to the Council under paragraphs 1 and 2 not to resort to the measures contemplated in paragraphs 3 and 4, or to resort to them only after having sought to maintain or restore peace by inviting the parties to consent to certain conservatory measures, refers above all to the presumption of a threat of war. The Committee is unanimous in the belief that, on the contrary, in the case of flagrant aggression imperiling the existence of a member of the Organization, enforcement measures should be taken without delay, and to the full extent required by circumstances, except that the Council should at the same time endeavor to persuade the aggressor to abandon its venture, by the means contemplated in Section A and by prescribing conservatory measures."

In addition, assurance was sought by the Canadian Delegation that members would not be required to provide forces in excess of those which had already been promised in the special agreements mentioned in paragraph 5. This interpretation was forthcoming from the Delegate of the United Kingdom, speaking on behalf of the sponsoring governments.

It was after reconsideration of the above observations that the Committee finally approved the new text by a vote of 35 to 1.

II. MECHANISM OF ENFORCEMENT MEASURES

A second category of amendments proposed by various powers refers to the actual mechanism of application of enforcement measures.

A. Economic Measures and other Non-Military Measures

After an exchange of views concerning financial measures and the compatibility of obligations resulting from paragraph 3, Section B, with other obligations deriving from treaties, the Committee adopted paragraph 3, Section B, Chapter VIII, of the Dumbarton Oaks Proposals.

B. Military Measures

The Committee turned then to consider military enforcement measures. In the first place, an amendment presented by the Norwegian Delegation, to provide that the Security Council may "take over on behalf of the Organization the administration of any territory of which the continued administration by the state in possession is found to constitute a threat to the peace", was withdrawn, after it had been indicated that such a reference to a particular procedure could be interpreted as restrictive and of such nature as to limit the field of application of measures at the disposition of the Council.

The Committee adopted by unanimous vote the text of paragraph 4 of the Dumbarton Oaks Proposals, which gives to the Council the power, when diplomatic, economic, or other measures are considered by the Council to be inadequate, to undertake such aerial, naval, or other operations as may be necessary to maintain or restore international peace and security.

One cannot overemphasize the importance of this unanimous vote, which renders sacred the obligation of all states to participate in the operations.

The principle of enforcement measures of a military nature being thus established, the Committee proceeded to a study of the methods of applying these measures.

1. National Contingents and Special Agreements

It will be recalled that the Dumbarton Oaks Proposals contemplated that the force put at the disposition of the Security Council should take the form of national contingents furnished by the members according to the special agreements to be negotiated subsequently. These contingents would be put into action in accordance with the plans of a Military Staff Committee. Furthermore, the special agreements should specify the number and type of forces as well as the facilities and assistance to be furnished in each case. Finally, it was contemplated that national air force contingents should be held at the immediate disposition of the Security Council.

We have classified in two categories the amendments relative to this part of the Dumbarton Oaks Proposals, by distinguishing between those which concern the organization and the composition of the national contingents, on the one hand, and those which refer to special agreements, on the other.

In reality, it soon became evident that all these amendments were closely connected and that a comprehensive solution was necessary.

This solution was found in a new draft of paragraph 5. Proposed by the Representative of France in the name of the four sponsoring governments, France, and Australia, this text was unanimously approved by the Committee which considered that it incorporated the substance of the amendments presented and of the observations formulated during the discussion. The text of the new paragraph 5 is as follows:

"In order that all members of the Organization should contribute to the maintenance of international peace and security, they should undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance and facilities including rights of passage necessary for the purpose of maintaining international peace and security. Such agreement or agreements should govern the numbers and types of forces, their degree of readiness and general location, and the nature of the facilities and assistance to be provided. The special agreement or agreements should be negotiated

as soon as possible on the initiative of the Security Council and concluded between the Security Council and member states or between the Security Council and groups of member states. All such agreements should be subject to ratification by the signatory states in accordance with their constitutional processes.

Contents of the Special Agreements. One of the criticisms made of the Dumbarton Oaks Proposals was its lack of precision concerning the content of the special agreements. In this respect, the new text contains some specifications of great interest.

Taking into consideration the desire expressed by France, the right of passage is specifically mentioned in the text as one of the "facilities" to be furnished by the member states, although this mention is not intended to exclude the granting of other facilities. The Committee agreed to this inclusion in the light of the precedent contained in the Covenant of the League of Nations, but with the conviction that this important international obligation should not be violated or disregarded as has occurred too often in the past.

The new text of paragraph 5 specifies, on the other hand, that the special agreements should fix the degree of readiness and general location of the forces. It thus incorporates the substance of the amendments introduced by France to paragraphs 5 and 6 concerning the period within which forces must be made available and the zones of occupation of the military contingents.

Agreements Concluded With the Council. Another very serious criticism of the Dumbarton Oaks Proposals made by the Delegations of Australia, New Zealand, and India related to the excessive latitude allowed member states with respect to the conclusion of the special agreements. The obligation imposed upon them was not specific; the consent of the Security Council was presented as a simple formality, to such an extent that one might ask if, in reality, such agreements would ever be concluded and if they would fulfil their objective.

The new text of paragraph 5 remedies these defects inasmuch as it provides:

in the first place, that the special agreements will be concluded on the initiative of the Council. The latter may, should the occasion arise, counter-act any dilatory action on the part of a member not anxious to conclude a special agreement;

in the second place, that the special agreements shall be concluded between the Security Council and members or groups of members.

Inasmuch as the Council, as such, will be a party in all cases to the special agreements, it may demand that the agreements be formulated in such a manner that they effectively fulfil the aims stipulated for them in the Charter.

This in no way excludes the possibility of the conclusion of special agreements to which several members would be parties. Mention is made, in fact, in the new text of "groups of members" which may be mutually bound by special agreements but on the express condition that the Council itself be included among the signatories and that it would not be satisfied with merely giving its approval.

The progress made on the text of paragraph 5 was considered so satisfactory that it permitted the unanimous adoption without modification of paragraphs 6 and 7 of the Dumbarton Oaks Proposals.

Air Force Contingents. In the light of the explanations furnished on the subject of paragraph 5, it became apparent that the mention in paragraph 6 of national air force contingents to be held immediately available to the Organization could not in any way be considered as restrictive. The mention in paragraph 5 of the "Number and types of forces, their degree of readiness and general location" covers, in reality, military contingents in their entirety, and there is absolutely no question of limiting them to the air force contingents. If air force contingents are mentioned in paragraph 6, it is solely for the purpose of supplementary precision, without the general scope of paragraph 5 being in any way restricted.

Under these conditions Australia and France, taking into account these explanations, withdrew the amendments which they had presented in regard to the use of "mixed contingents" or of "forces of all arms".

Paragraph 7. A worthy desire for precision led the Delegation of Chile to ask that it be indicated in paragraph 7 that members of the Organization, in the application of military measures, should act as may be determined by the Security Council and in accordance with the agreements mentioned in paragraph 5. The explanations offered during the discussion of the new paragraph 5 and the fact that such a definition concerning military measures might be

interpreted as relieving the member states of their obligations relative to diplomatic, economic, or other measures led the Delegation of Chile to withdraw its amendment.

Paragraphs 6, 7, and 8 -- the latter serving only as an introduction to paragraph 9 -- were therefore adopted unanimously.

Military Staff Committee. Paragraph 9 of the Dumbarton Oaks Proposals concerning the Military Staff Committee, which is to advise and help the Security Council concerning its military needs, gave rise to an interesting debate.

The Committee unanimously approved an amendment to the effect that the Military Staff Committee should have power to establish regional subcommittees of the Military Staff Committee with the authorization of the Security Council. The Committee further provided that regional staff subcommittees should be constituted only after consultation with regional agencies.

As regards the actual composition of the Military Staff Committee, after having considered various proposals to increase the number of states eligible for representation, the Committee recognized the need for the membership on the Staff Committee to be limited. The Dumbarton Oaks Proposals quite rightly intended an organ composed of a small number of representatives; strategic plans and a means of putting them into effect cannot be formulated in discussions among too large a number of people responsible for them. The explanations given both as regards consultation between the international Committee and the national military staff of any country called upon to provide armed forces, and as regards the role of strategic direction rather than that of military command assigned to the international Military Staff Committee were deemed satisfactory by the Committee.

The Committee therefore unanimously adopted paragraph 9 with the additions just mentioned.

The Delegate of the Netherlands furthermore requested that this report should mention the explanation given by the Delegate of Great Britain to the effect that in his personal opinion the Military Staff Committee should reply to any written or verbal questions raised by members of the Organization which are not represented on this Committee.

Economic Problems of Enforcement Action. In conclusion, having heard various explanations on the subject of mutual assistance between states in the application of the measures determined by the Security Council and having noted the legitimate concern expressed by South Africa that the expenses of enforcement action carried out against a guilty state should fall upon that state, the Committee declared itself satisfied with the provisions of paragraphs 10 and 11.

A desire moreover was expressed that the Organization should, in the future, seek to promote a system aiming at the fairest possible distribution of expenses incurred as a result of enforcement action.

Having duly noted the explanations and suggestions given, the Committee unanimously adopted paragraphs 10 and 11 of the Dumbarton Oaks Proposals without change.

Your Committee has thus accomplished the difficult task which was entrusted to it and which was destined to establish what might justly be considered the keystone of the peace structure which we are in the process of building. As I said in my preliminary report, this part of the Proposals of Dumbarton Oaks constitutes, in effect, from the point of view of security, definite and considerable progress over measures adopted previously and especially over the Covenant of the League of Nations.

Its authors have taken into consideration the experience gained in the course of the twenty years which preceded this war and have adopted some concepts which, allow me to remind you, France has the honor of having advocated since 1919 with Léon Bourgeois, well remembered by those of his Geneva colleagues whom I have had the great pleasure of seeing again here, and which I did not cease to defend in the discussions of the League of Nations.

Military assistance, in case of aggression, ceases to be a "recommendation" made to member states; it becomes for us an "obligation" which none can shirk.

If these proposals are adopted, the international Organization will cease to be unarmed in the face of violence; a collective force the size, the degree of preparedness, the composition, and the general location of which will be determined beforehand will have been placed at the disposal of the Council to carry out these decisions.

Here is a great historic development in the accomplishment of which it will be the honor of the members of Committee 3 of Commission III to have collaborated. May I be allowed, in concluding, to thank them for the zeal and unceasing application they have shown in the course of long and earnest discussions, a testimony of the will for peace and international solidarity which animates all of us here.

COMMISSION III Security Council

Comité 3 Mesures Coercitives

RAPPORT DE M. PAUL-BONGOUR, RAPPORTEUR, SUR LE CHAPITRE VIII, SECTION B

Le Comité III de la Troisième Commission a reçu pour mission de proposer une rédaction des dispositions comprises dans le texte de Dumbarton Oaks par le Chapitre VIII, Section B, et par le Chapitre XII.

Ces dispositions ont été soumises à ses délibérations dans les séances qui se sont tenues à partir du 4 mai sous la présidence de M. Gamilo Ponce Enriquez, Ministre des Affaires Etrangères de l'Equateur, auquel je suis heureux de rendre ici l'hommage dû à la ferme direction qu'il a imprimée à ces débats.

Au cours de ses premières séances, devant la multiplicité des amendements se rapportant à une même idée, exprimés dans des alinéas différents, le Comité a décidé d'étudier ces amendements dans l'ordre méthodique, que j'avais proposé pour leur classement dans mon rapport préliminaire.

C'est donc dans l'ordre ainsi énoncé que j'examinerai les délibérations dont ils ont fait l'objet.

I - ROLE DU CONSEIL DE SECURITE

Une première catégorie d'amendements proposés par les diverses puissances se rapportait à la procédure prévue dans la Section B du Chapitre VIII pour la détermination de l'existence de menaces à la paix ou d'actes d'agression et au rôle du Conseil de Sécurité dans cette procédure.

A - Intervention de l'Assemblée ou extension du Conseil.

Une discussion générale s'est d'abord engagée sur la proposition de doubler l'action du Conseil de Sécurité par une intervention de l'Assemblée dans les décisions relatives aux mesures coercitives ou de prévoir la participation d'Etats non membres du Conseil aux décisions relatives à ces mesures.

La plupart des Puissances, qui ont exprimé leur point de vue sur ces deux propositions, ont souligné d'abord que le Conseil comprendrait une majorité de membres élus par l'Assemblée, en qui résident originellement tous les pouvoirs de l'organisation internationale. De ce fait, il faut faire confiance au Conseil de Sécurité qui -- l'unanimité des membres permanents mise à part -- n'exorime, en fin de compte, que les tendances de l'Assemblée.

Elles ont affirmé ensuite que l'application des mesures coercitives pour être efficace, doit avant tout être rapide; elles ont en général reconnu qu'il est impossible d'imaginer une intervention rapide et efficace si la décision du Conseil doit être soumise à une ratification de l'Assemblée ou si les mesures appliquées par le Conseil sont susceptibles de révision par l'Assemblée. Ceci, au surplus, serait contraire à la conception de base de l'Organisation qui envisage une différenciation entre les fonctions du Conseil et celles de l'Assemblée.

Dans ces conditions, le Comité s'est prononcé formellement par plusieurs votes contre l'intervention de l'Assemblée dans cette procédure.

Néanmoins, retenant l'idée exprimée par un amendement canadien, il a chargé un sous-comité de trouver une formule d'entente qui puisse, à la fois, répondre à la préoccupation de ne pas affaiblir l'action du Conseil de Sécurité, de ne pas retarder son intervention, et à celle d'associer les Etats non représentés au Conseil aux décisions concernant l'utilisation des forces qu'ils mettent à la disposition de l'Organisation.

Dans sa séance du 2 juin, le Comité a approuvé le texte suivant d'un nouveau paragraphe à insérer entre les paragraphes 5 et 6 de la Section B du Chapitre VIII:

"Lorsque le Conseil de Sécurité aura décidé d'avoir recours à la force et avant de faire appel à un membre non représenté au Conseil d'avoir à fournir des forces armées en exécution de ses obligations, en vertu des paragraphes précédents, il devra inviter le membre en question, si ce dernier en manifeste le désir, à envoyer un représentant qui prendra part aux décisions du Conseil de Sécurité concernant l'utilisation des contingents de ses forces armées."

Ce paragraphe supplémentaire tient compte du souci très fortement exprimé par de nombreuses puissances que les contingents militaires placés à la disposition du Conseil de Sécurité par les accords spéciaux ne soient pas employés sans que la nation contributive ait fait entendre sa voix dans les réunions du Conseil de Sécurité où il est décidé de l'emploi de ces forces.

Désormais, chaque Etat membre, non représenté au Conseil, pourra prendre part, avec le droit de vote, aux délibérations du Conseil lorsqu'il s'agira de l'utilisation de ses forces armées. Pour reprendre une expression heureuse de M. le Délégué des Pays-Bas, le principe "pas d'action militaire sans représentation" a été accepté par le Comité. Cette décision est de nature

à apaiser, dans une large mesure, la crainte qu'avaient manifestée les Puissances moyennes et petites d'avoir à donner carte blanche au Conseil dans le domaine particulièrement grave de l'utilisation de leurs forces militaires en dehors des frontières nationales.

Il n'est pas apparu possible d'étendre la notion d'une représentation occasionnelle au Conseil, au cas où celui-ci discute non plus de l'utilisation des forces armées, mais bien des facilités et de l'aide fournies par un Etat non membre du Conseil. Il a été reconnu que l'adoption d'une telle formule risquerait d'accroître exagérément le nombre des membres du Conseil et nuirait à la rapidité de ses décisions.

Le souci de tenir compte des justes remarques formulées à ce sujet par la Délégation égyptienne a d'ailleurs conduit le Comité à approuver les explications fournies par les Délégations de la Grande-Bretagne, de l'U. R. S. S., de la France et de la Grèce, d'où il résultait que la question "des facilités et de l'assistance" était couverte d'abord par les accords spéciaux prévus au paragraphe 5 de la Section B du Chapitre VIII, puis par l'article 9 de ce même chapitre qui prévoit qu'un Etat non représenté au Comité d'Etat-Major devrait être invité à s'associer à celui-ci, en cas de besoin, enfin, par l'article 4 de la Section D du Chapitre VI, qui envisage formellement la participation aux discussions du Conseil de tout membre de l'Organisation, dont les intérêts se trouvent particulièrement affectés. En présence de ces assurances qui couvrent son point de vue, la Délégation égyptienne a retiré son amendement.

B - Restriction
à la liberté
d'action du
Conseil

Un certain nombre d'amendements se rapportant aux alinéas 1 et 2 avaient pour but de limiter la très grande liberté d'appréciation qui, dans le projet de Dumbarton Oaks, est laissée au Conseil pour son intervention.

Certains de ces amendements tendaient à préciser l'obligation pour le Conseil de se conformer aux buts et principes de l'Organisation ou au texte de la Charte. Le Comité a, considéré que, puisque ces prescriptions étaient déjà inscrites dans le Chapitre VI définissant les pouvoirs du Conseil, il était inutile d'en faire une mention spéciale dans le présent chapitre.

Le Comité a également écarté une proposition qui tendait à rendre obligatoire pour le Conseil l'aide à toute partie se soumettant à un règlement judiciaire. Il a estimé que c'était trop limiter le pouvoir d'appréciation du Conseil, qu'il pouvait y avoir des cas où la partie refusant de se soumettre à un règlement judiciaire n'était pas nécessairement en faute.

C. Détermination des actes d'agression

Un débat prolongé s'est déroulé dans le Comité au sujet de l'insertion éventuelle dans l'alinéa 2 de la Section B du Chapitre VIII d'une détermination des actes d'agression.

Des amendements présentés à ce sujet, qui rappelaient les définitions inscrites dans un certain nombre de traités conclus avant cette guerre, ne prétendaient d'ailleurs pas préciser tous les cas d'agression, mais seulement proposer une liste d'éventualités, dans lesquelles l'intervention du Conseil serait automatique. Ils laissaient au Conseil le pouvoir de déterminer les autres cas dans lesquels il devrait également intervenir.

Bien que cette proposition ait éveillé de nombreuses sympathies, il est apparu néanmoins à la majorité qu'une définition préalable de l'agression dépassait les possibilités de cette Conférence et le but de la Charte. Les progrès de la technique de la guerre moderne rendent assez difficile la définition de tous les cas d'agression. La liste de ces cas devant être forcément incomplète, on a fait remarquer que le Conseil aurait tendance à tenir

un moins grand comote des actes, qui n'y figureraient pas: ces omissions encourageraient l'agresseur à tourner la définition ou risqueraient de retarder l'intervention du Conseil. Dans d'autres cas au contraire, une intervention automatique du Conseil pourrait entraîner une application prématurée des mesures coercitives.

Le Comité a donc décidé de s'en tenir au texte rédigé à Dumbarton Oaks et de laisser au Conseil l'entière appréciation de ce qui constitue une menace à la paix, une atteinte à la paix, ou un acte d'agression.

D - Mesures conservatoires préalables aux mesures coercitives

Un amendement ayant pour objet d'inviter le Conseil à recourir éventuellement à des mesures conservatoires avant l'application des mesures coercitives et un autre amendement tendant à préciser les mesures coercitives à prendre ont fait ressortir l'imprécision du terme "mesures" employé aux deux alinéas 1 et 2 de la section B VIII du projet de Dumbarton Oaks. Des explications ont également été demandées sur le sens donné par ce texte au mot "recommandations". Un sous-comité de rédaction a été chargé de proposer une refonte de ces textes, en tenant compte des divers amendements présentés.

Le projet de rédaction, proposé par ce sous-comité, s'est efforcé de distinguer dans l'alinéa 1 les cas de menaces à la paix, dans lesquels le Conseil de Sécurité aurait la latitude d'apprécier s'il devait ou non appliquer les mesures coercitives, et dans l'alinéa 2 les cas où le Conseil, ayant constaté l'atteinte à la paix ou l'acte d'agression, devrait obligatoirement décider l'application des mesures coercitives.

Cependant, le Comité a estimé que cette distinction qui avait le mérite de la clarté, risquait de ne pas laisser au Conseil la même gamme d'appréciations que le texte proposé à Dumbarton Oaks. Une distinction trop rigide entre les menaces à la Paix, les atteintes à la Paix ou les actes d'agression lui a paru en contradiction avec la décision antérieure d'écarter une définition de l'agression et avec l'esprit général de la Charte.

Dans ces conditions, une motion, qui s'inspirait plus fidèlement du texte original a été déposée par la Chine. Cette motion, qui supprime le premier alinéa de Dumbarton Oaks et fait de l'amendement relatif aux mesures conservatoires un nouvel alinéa 2 se lit de la façon suivante:

1. "Le Conseil de Sécurité devrait déterminer s'il y a danger pour la paix, rupture de la paix, ou acte d'agression, et devrait faire des recommandations ou décider lesquelles des mesures prévues aux paragraphes 3 et 4 de la présente Section sont à prendre en vue de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité.

2. Avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre en vue de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité, conformément aux dispositions du paragraphe 1, le Conseil de Sécurité peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures conservatoires qu'il estime être nécessaires ou désirables en vue d'empêcher une aggravation de la situation. Ces mesures conservatoires ne porteront pas préjudice aux droits, aux revendications ou à la position des parties intéressées. Au cas où les Etats n'appliqueraient pas ces mesures conservatoires le Conseil de Sécurité tiendra dûment compte de cette défaillance.

Le nouvel alinéa 1, qui reproduit en fait les dispositions de l'ancien alinéa 2 de Dumbarton Oaks, laisse au Conseil de Sécurité

le soin de déterminer s'il y a danger pour la paix, rupture de la paix ou acte d'agression. Suivant le degré de l'infraction constatée, le Conseil de Sécurité devra :

faire des recommandations,

décider lesquelles des mesures coercitives prévues dans ce Chapitre doivent être appliquées.

Il peut aussi au préalable inviter les parties à se conformer à des mesures conservatoires (alinéa 2).

Il serait néanmoins contraire à l'opinion généralement exprimée à l'intérieur du Comité d'imaginer que la plus grande latitude, ainsi laissée au Conseil, doive retarder son action ou diminuer son efficacité.

C'est ce qu'a tenu à souligner M. le Sénateur Rolin, représentant de la Belgique, en retirant au nom du sous-comité de rédaction le projet proposé par ce sous-comité. Il a été entendu, à sa demande, que le nouveau texte présenté devait être interarrêté dans le cadre des observations suivantes, dont l'inscription au rapport a été unanimement approuvée par le Comité:

1. - "En utilisant dans la Section B le mot "recommandations", qui est déjà inscrit dans l'alinéa 5 de la Section A, le Comité a entendu indiquer que l'action du Conseil, dans la mesure où elle se rapporte au règlement pacifique du différend ou de la situation ayant donné naissance à la menace de guerre, la rupture de la paix ou l'agression, devrait être considérée comme régie par les dispositions de la Section A. Dans une telle hypothèse, 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 régie par une

section propre du Chapitre VIII.

2.- "Dans l'esprit du Comité, la faculté laissée au Conseil par le texte des alinéas 1 et 2 de ne pas recourir aux mesures prévues aux alinéas 3 et 4 ou de n'y recourir qu'après avoir tenté de maintenir ou de ramener la paix, en invitant les Parties à consentir certaines mesures conservatoires se rapporte avant tout à l'hypothèse de la menace de guerre. Le Comité est unanime à penser qu'au contraire, dans le cas d'agression flagrante mettant en péril l'existence d'un membre de l'Organisation, les mesures coercitives devront être prises sans aucun retard avec toute l'ampleur requise par les circonstances sauf au Conseil à tenter simultanément d'amener l'agresseur à renoncer à son entreprise, par les moyens prévus dans la Section A et par la prescription de mesures conservatoires."

D'autre part, l'assurance a été demandée par la délégation du Canada que les membres ne seraient pas requis de fournir des forces plus importantes que celles qu'ils se sont engagés à fournir par les accords spéciaux mentionnés au paragraphe 5. Cette interprétation a été donnée par le délégué du Royaume-Uni, au nom des puissances invitantes.

C'est après le rappel de ces observations que le Comité a définitivement donné son approbation au nouveau texte proposé par la Chine par 35 voix contre 1.

II - MECANISME DES MESURES COERCITIVES

Une deuxième catégorie d'amendements proposés par diverses Puissances se rapportait au mécanisme même d'application des mesures coercitives.

A - Mesures économiques et autres mesures non militaires

Après un échange de vues concernant les mesures financières et la comptabilité d'obligations résultant du paragraphe 3 de la section B avec d'autres obligations

découlant des traites, le Comité a adopté le paragraphe 3 de la section B du Chapitre VIII des Propositions de Dumbarton Oaks.

B - Mesures Militaires Le Comité est alors passé à l'examen des mesures d'exécution de caractère militaire.

En premier lieu, un amendement présenté par la Délégation norvégienne et qui tendait à inclure parmi les mesures coercitives à la disposition du Conseil de Sécurité "la prise en charge par le Conseil au nom de l'Organisation, de l'administration de tout territoire qui ne peut, sans danger pour la paix, continuer d'être administré par l'Etat dont il dépend" a été retiré, après qu'il eût été indiqué qu'une telle référence a une procédure particulière pourrait être interprétée comme limitative et de nature à restreindre le champ d'application des mesures à la disposition du Conseil.

Le Comité a ensuite adopté à l'unanimité le texte du paragraphe 4 du Projet de Dumbarton Oaks, qui donne au Conseil le pouvoir, lorsque les mesures diplomatiques, économiques ou autres ont été jugées par lui inadéquates, d'entreprendre telles opérations aériennes, navales ou autres qui pourraient être nécessaires au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales.

On ne saurait trop souligner l'importance de ce vote unanime qui consacre l'obligation pour tous des Etats membres de concourir aux opérations.

Le principe des mesures coercitives d'ordre militaire étant ainsi acquis, le Comité en est venu à l'examen des modalités d'application de ces mesures.

1. Contingents nationaux et accords spéciaux

Il me sera permis de rappeler que les Propositions de Dumbarton Oaks ont prévu que la force placée à la disposition du Conseil de Sécurité prendrait la forme de

contingents nationaux fournis par les membres conformément aux accords spéciaux à négocier par la suite. Ces contingents seraient mis en œuvre suivant les plans d'un Etat-Major international. D'autre part, ces accords spéciaux préciseraient le nombre et le type des forces ainsi que les facilités et l'assistance à fournir dans chaque cas. Enfin, il était envisagé que des contingents aériens nationaux devraient être tenus à la disposition immédiate du Conseil de Sécurité.

Nous avons classé en deux catégories les amendements relatifs à cette partie du texte de Dumbarton Oaks, en distinguant :

- d'une part ceux qui concernaient l'organisation et la composition de contingents nationaux;

- d'autre part ceux qui se référaient aux accords spéciaux.

En réalité, il est apparu rapidement que tous ces amendements étaient intimement liés et qu'une solution d'ensemble s'imposait.

Cette solution a été trouvée dans une nouvelle rédaction de l'article 5. Proposé au nom des 4 Puissances Invitantes, de la France et de l'Australie, par le représentant de la France, ce texte a été approuvé à l'unanimité par le Comité, qui a jugé qu'il tenait un compte exact des amendements présentés et des observations formulées au cours de la discussion. Voici le texte du nouveau paragraphe 5:

Nouveau paragraphe 5

"5. Afin que tous les membres de l'Organisation puissent contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, chacun des membres de l'Organisation devrait s'engager à mettre à la disposition du Conseil de Sécurité, à la demande de celui-ci et conformément à l'accord spécial ou aux accords spéciaux, les forces armées,

l'assistance et les facilités y compris le droit de passage nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cet accord ou ces accords devraient fixer le nombre et le type des forces, leur degré de préparation et leur emplacement général, et la nature de l'aide à fournir. Un tel ou de tels accords devraient être négociés aussitôt que possible sur l'initiative du Conseil de Sécurité et conclus entre le Conseil de Sécurité et les Etats-membres ou entre le Conseil de Sécurité et des groupes d'Etats-membres. Tous ces accords seraient soumis à la ratification des Etats signataires suivant leur procédure constitutionnelle.

Contenu des Accords spéciaux

L'une des critiques faites au texte de Dumbarton Oaks était son imprécision en ce qui concerne la teneur des accords spéciaux. A cet égard, le nouveau texte apporte des précisions intéressantes.

Tenant compte du désir exprimé par la France, il indique, tout d'abord, que parmi les "facilités" à fournir par les Etats Membres, figure expressément le droit de passage, étant bien entendu que cela n'exclut pas les autres facilités. Le Comité s'est conformé sur ce point au précédent que lui fournissait le pacte de la S.D.N., mais avec la volonté de ne pas laisser violer ou oublier, ainsi qu'on l'a fait trop souvent dans le passé, ce point important des obligations internationales.

Le nouveau texte du paragraphe 5 précise d'autre part, que les accords spéciaux doivent fixer le degré de préparation et l'emplacement général des forces. Il se rapproche ainsi des amendements introduits par la France aux paragraphes 5 et 6 concernant le délai d'intervention et les zones de stationnement des contingents militaires.

Accords conclus avec le Conseil

Une autre critique très grave faite au texte de Dumbarton Oaks par les délégations de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des Indes visait la trop grande

latitude laissée aux Etats membres en ce qui concerne la conclusion des accords spéciaux. L'obligation, qui leur était imposée, était imprécise; l'approbation du Conseil de Sécurité était présentée comme une simple formalité; à tel point qu'on pouvait se demander si, véritablement, de tels accords seraient jamais conclus et s'ils rempliraient leur objet.

Le nouveau texte du paragraphe 5 remédie à ces défauts puisqu'il prévoit :

- en premier lieu que les accords spéciaux seront conclus sur l'initiative du Conseil. Celui-ci pourra ainsi s'opposer, le cas échéant, aux procédés dilatoires d'un Etat membre peu enthousiaste pour conclure un accord spécial;

- en deuxième lieu que les accords spéciaux seront conclus entre le Conseil de Sécurité et les Etats membres ou groupes d'Etats membres.

Puisque, dans tous les cas, le Conseil sera partie, en tant que tel, aux accords spéciaux, il pourra exiger que ces accords soient formulés de telle sorte qu'ils remplissent effectivement le but qui leur est fixé par la Charte.

Ceci n'exclut d'ailleurs pas la possibilité de la conclusion d'accords spéciaux, auxquels plusieurs Etats membres seraient partie. Il est, en effet, fait mention dans le nouveau texte de "groupes d'Etats membres" qui pourront être liés entre eux par un accord spécial, mais à la condition expresse de faire figurer le Conseil, lui aussi, au nombre des signataires et non pas de se contenter de sa simple approbation.

Les progrès réalisés sur le texte du paragraphe 5 ont été jugés si satisfaisants qu'ils ont permis une adoption à l'unanimité, et sans modification aucune, des paragraphes 6 et 7 du texte de Dumbarton Oaks.

Contingents
aériens

A la lumière des explications fournies à propos du paragraphe 5, il est apparu, en effet, que la mention au paragraphe 6 de contingents aériens nationaux à tenir à la disposition de l'Organisation, ne pouvait en aucune manière être considérée comme limitative. La mention au paragraphe 5 du "nombre, type, degré de préparation et emplacement général des forces" couve, en réalité, l'ensemble des contingents militaires et il n'est nullement question de limiter ceux-ci à des contingents aériens. Si des contingents aériens ont été mentionnés au paragraphe 6, c'est uniquement à titre de précision supplémentaire, sans que la portée générale de l'article 5 en soit, le moins du monde, restreinte.

Dans ces conditions, l'Australie et la France, prenant acte de ces explications, ont retiré les amendements qu'elles avaient déposés en ce qui concerne l'emploi de "contingents mixtes" ou de "forces de toutes armes".

Paragraphe 7.

Un désir de précision louable avait, d'autre part, conduit la délégation du Chili à demander qu'il soit indiqué au paragraphe 7 que les membres de l'Organisation agiraient, dans l'application des mesures militaires, selon l'appréciation du Conseil de Sécurité et selon les accords mentionnés au paragraphe 5. Les explications données, lors de la discussion du nouvel article 5 et le fait qu'une semblable précision, en ce qui concerne les mesures militaires, aurait pu être interprétée comme déchargeant les Etats membres de leurs obligations, en ce qui concerne les mesures diplomatiques, économiques ou autres, ont conduit la délégation du Chili à retirer son amendement.

Les articles 6, 7 et 8 -- ce dernier ne faisant qu'introduire le paragraphe 9 -- ont donc été adoptés à l'unanimité.

2. Comité
d'Etat-Major

L'article 9 du projet de Dumbarton Oaks relatif au Comité d'Etat-Major, destiné à conseiller et à assister le Conseil de Sécurité, en ce qui concerne ses besoins d'ordre militaire, a donné lieu à une intéressante discussion.

Le Comité a notamment prévu, par un vote unanime, la possibilité pour le Comité d'Etat-Major, de créer, avec l'autorisation du Conseil de Sécurité, des sous-comités régionaux d'Etat-Major. Le Comité a, en outre, admis que ces sous-comités régionaux d'Etat-Major ne pourraient être institues qu'après consultation des organismes régionaux intéressés.

Quant à la composition même du Comité d'Etat-Major, le Comité, après avoir examiné diverses propositions tendant à augmenter le nombre des Etats admis à s'y faire représenter, a reconnu la nécessité de conserver à ce Comité le caractère prévu dans le projet de Dumbarton Oaks. Dumbarton Oaks a voulu un organisme peu nombreux et il a eu raison: des plans stratégiques et leurs moyens d'exécution ne comportent pas des discussions entre un trop grand nombre de responsables. Les explications fournies, --tant en ce qui concerne la consultation certaine par l'Etat-Major International de l'Etat-Major national de tout pays appelé à fournir des troupes, qu'en ce qui concerne le rôle de conseil technique plutôt que de commandement dévolu à l'Etat-Major International-- ont été jugées satisfaisantes par le Comité.

Celui-ci a, en conséquence, adopté à l'unanimité le paragraphe 9 avec les seules adjonctions que j'ai signalées tout à l'heure.

M. le Délégué des Pays-Bas a, en outre, demandé que soit mentionnée au présent rapport l'explication donnée par M. le Délégué de la Grande-Bretagne selon laquelle -- à son avis personnel -- le Comité d'Etat-Major

devrait répondre aux questions orales ou écrites, que lui poseraient les membres de l'Organisation non représentés à ce Comité.

C- Coût de l'action
Coercitive

Enfin, après avoir écouté certaines explications au sujet de l'aide mutuelle, que doivent se prêter les Etats, dans l'application des mesures décidées par le Conseil de Sécurité, le Comité ayant pris acte du légitime souci exprimé par l'Afrique du Sud de voir retomber sur l'Etat coupable les frais d'une action coercitive entreprise contre lui, s'est déclaré satisfait par les dispositions des articles 10 et 11.

Le vœu a été émis, d'autre part, que l'Organisation s'efforce de promouvoir, dans l'avenir, un système tendant à une répartition aussi équitable que possible des frais de l'action coercitive.

Ayant pris acte des explications et suggestions ainsi formulées, le Comité a adopté à l'unanimité et sans y apporter de modification les articles 10 et 11 des Propositions de Dumbarton Oaks.

* *

*

Ainsi a été menée à bien par votre Comité la lourde tâche qui lui était dévolue et destinée à régler ce qu'on peut justement considérer comme le point central de la construction de paix que nous sommes en train d'édifier. Comme je le disais dans mon rapport préliminaire, cette partie des suggestions de Dumbarton Oaks constitue, en effet, du point de vue de la sécurité un progrès certain et considérable sur les règlements antérieurement adoptés, et notamment sur le Pacte de la S.D.N.

Ses auteurs ont pris en considération l'expérience hélas! réalisée au cours des vingt années qui ont précédé cette guerre en admettant certaines conceptions que, permettez-moi de vous le rappeler, la France s'honore d'avoir défendues dès 1919 avec Léon Bourgeois, et dont les compagnons de Genève, que j'ai eu la grande joie de retrouver ici, se souviennent, que je n'ai cessé de défendre inlassablement dans les discussions de la Société des Nations.

L'Assistance militaire, en cas d'agression, cesse d'être une "recommandation" faite aux Etats membres; elle est pour nous une "obligation", à laquelle aucun d'eux ne peut se dérober.

Si ces propositions sont adoptées, l'organisme international cessera d'être désarmé devant la violence; une force collective, dont l'étendue, la composition, les délais et l'emplacement seront fixés d'avance, devra être mise à la disposition du Conseil pour faire appliquer ces décisions.

C'est là un grand fait historique, à l'avènement duquel ce sera l'honneur des membres du Comité 3 de la IIIème Commission d'avoir collaboré. Qu'ils me permettent en finissant de les remercier du zèle et de l'application incessante qu'ils y ont apportés au cours de discussions longues et sérieuses, qui témoignent de la volonté de paix et de solidarité internationale, qui nous anime tous ici.