

RAPPORT INTRODUCTIF PEUT-ON ET DOIT-ON CONTRÔLER LES ACTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ ?

par

M. Alain PELLET

Professeur à l'Université de Paris X et à l'I.E.P de Paris,
Membre de la Commission du Droit International des Nations Unies,
Directeur du CEDIN

Introduction

1. Quelles actions ?
2. Actualité du problème
3. Plan de l'exposé

I - On peut contrôler les actions du Conseil de sécurité - mais avec difficulté

4. La Cour contrôle les actions du Conseil de sécurité
5. Les ordonnances dans l'affaire de Lockerbie -
une position ambiguë
6. Le contrôle par la CIJ est aléatoire et limité
7. D'autres contrôles juridictionnels internationaux
sont concevables
8. Le contrôle par les juges nationaux
9. Le contrôle par les Membres du Conseil de Sécurité
10. Le veto, sous le signe de Janus - le contrôle de l'inaction
du Conseil
11. Le contrôle par l'Assemblée générale
12. Le contrôle par les Etats
13. Des contrôles disponibles et peu utilisés

II - On doit contrôler les actions du Conseil de sécurité - mais avec modération

14. Une équation hâtive : «plus de contrôle : plus de droit»
15. Création juridique, le Conseil de sécurité est soumis au respect du droit
16. Pouvoirs implicites et principe de spécialité
17. Le Conseil de sécurité est tenu de respecter la Charte
18. Violations substantielles et erreurs vénielles
19. Le Conseil de sécurité peut écarter l'application de règles existantes
20. Des compétences encadrées par le droit et limitées à des situations concrètes
21. Le Conseil de sécurité est tenu de respecter le *jus cogens*
22. Le Conseil de sécurité est investi d'un pouvoir «discré-tionnaire» en vue du maintien de la paix

1. Le thème, en forme de question, retenu par les organisateurs de notre colloque pour le débat de ce matin n'est pas dépourvu d'ambiguïtés ; elles tiennent, pour l'essentiel, à l'inclusion du mot «action» dans cet intitulé.

Le mot a, dans la Charte, une signification incertaine: l'article 11, paragraphe 2, l'utilise pour enjoindre à l'Assemblée générale de renvoyer au Conseil de sécurité toute question se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales «qui appelle une action» (1) et, dans son avis du 20 juillet 1962, la CIJ en a retenu une interprétation restrictive en estimant que «la sorte d'action dont il est question à l'article 11, paragraphe 2, est une action coercitive» (2) qu'elle a paru assimiler aux mesures du chapitre VII (3), sans d'ailleurs que l'Assemblée elle-même soit empêchée de recommander des «mesures» comme le prévoit expressément l'article 14 (4). Quant à l'article 42, il utilise, lui aussi, le mot «action», mais le réserve à la désignation des actions militaires (5), alors que le titre même du Chapitre VII est «Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression».

A vrai dire, aucune interprétation ne s'impose avec la clarté de l'évidence et, dans la suite de cet exposé, j'aurai des «actions» du Conseil de sécurité, une conception à la fois large et juridique. Juridique, car je ne m'intéresserai qu'aux actions qui peuvent se rattacher à des actes juridiques - *lato sensu* : décisions ou recommandations. Large car, au moins dans la perspective de ce colloque, il importe peu que l'action se traduise ou non «sur le terrain» et qu'elle relève du chapitre VI ou du chapitre VII ou même des autres fonctions du Conseil de sécurité.

2. Quelqu'interprétation que l'on en donne, nous n'aurions certainement pas été réunis pour débattre de cette question il y a dix ans, ou il y a vingt ans, ni même il y a quarante ans.

Il y a quarante-cinq ans, peut-être : les inquiétudes que les petits et les moyens Etats avaient exprimées lors de la Conférence de San Francisco n'étaient pas encore tout à fait apaisées. Doté d'«énormes pouvoirs» - expression qui a été utilisée à plusieurs reprises lors des travaux d'élaboration de la Charte -, le Conseil de sécurité risquait

(1) V. le commentaire de cette disposition par Hervé CASSAN in Jean-Pierre COT et Alain PELLET dirs, *La Charte des Nations Unies - commentaire article par article*, Economica, Paris, 1991, pp. 283 et s.

(2) Certaines dépenses des Nations Unies, *Rec.* 1962, p. 164.

(3) *Ibid.*, p. 165.

(4) V. Philippe MANIN in J.P. COT et A. PELLET, *op. cit.* n. (1), pp. 333 et s.

(5) V. Georges FISCHER, *ibid.*, pp. 705 s.

encore de les exercer et les résolutions 82 à 85 de 1950 montraient qu'après tout il n'était pas totalement exclu qu'il le fasse... Il s'agit des résolutions qui ont légitimé, largement *a posteriori* l'intervention américaine en Corée et, bien sûr, la question, de leur validité pouvait légitimement être posée : sur le fond, leur conformité au système de sécurité collective envisagé par la Charte était loin d'être évidente, et les conditions de leur adoption, marquée par la bouderie, temporaire et imprudente, de l'U.R.S.S., étaient, pour le moins, sujettes à caution.

Il eût été normal que l'on se préoccupât, alors, du contrôle des «actions du Conseil de sécurité» - ou de celles qu'il légitimait.

Mais il ne s'est agi que d'un accident de parcours et les petits Etats ont pu être rapidement rassurés : le Conseil de sécurité est bien vite retombé dans la léthargie forcée à laquelle le condamnaient la guerre froide, par vetos interposés. Pas d'actions, guère de mesures, peu de décisions et même de recommandations.

Car c'est un trait extraordinaire de cette période qu'en 45 ans, le Conseil de sécurité n'a adopté que 659 résolutions moins de 15 par an en moyenne, et souvent fort anodines. Au contraire, depuis le 2 août 1990, date du vote de la résolution 660, la première sur le conflit du Golfe, il en a adopté 265, au rythme annuel moyen d'environ 70, et sur des sujets souvent bien plus graves. Les raisons de cette accélération de la production normative du Conseil sont bien connues : fin de la guerre froide, relative unification idéologique du monde, besoin de légitimation de leur action par les Etats-Unis, désormais seule super-puissance (6).

Du même coup, le débat sur le contrôle des actions du Conseil de sécurité retrouve l'acuité des lendemains immédiats de San Francisco (7). Aussi longtemps qu'il ne faisait rien, il n'y avait pas grand-chose à contrôler - ou plutôt, ce n'était pas ses actions mais son inaction que l'on pouvait songer à censurer ; et le problème ne manquait d'ailleurs pas d'un certain intérêt (8). Mais, Saddam Hussein aidant, ainsi que les dramatiques péripéties bosniaques, libyennes, somaliennes, haïtiennes, libériennes ou ruandaises, ce ne sont, dorénavant, pas les actions qui manquent et, tout naturellement, se pose la question de savoir si ces actions peuvent être décidées et menées en dehors de tout contrôle.

*
* *

(6) V. W. Michael REISMAN, «The Constitutional Crisis in the United Nations» in Académie de droit international de La Haye, R.J. DUPUY éd., *Le développement du rôle du Conseil de sécurité Peace-Keeping and Peace-Building*, Nijhoff, Dordrecht, 1993, p. 399-423 (v. également A.J.I.L. 1993, pp. 83-100).

(7) V. Mohammed BEDJAOUI, «Du contrôle des actes du Conseil de sécurité», in *Nouveaux itinéraires en droit - Hommage à François RIGAUX*, Bruylant, Bruxelles, 1993, p. 73.

(8) V. *infra*, n° 10.

3. La réponse à vrai dire, semble assez évidente : on peut contrôler les actions du Conseil de sécurité, mais avec difficulté ; on le doit, mais avec modération et mesure.

4. On le peut certainement.

Dans un *dictum* célèbre, la CIJ a estimé qu'

«Il est évident que la Cour n'a pas de pouvoirs de contrôle judiciaire ni d'appel en ce qui concerne les décisions prises par les organes des Nations Unies dont il s'agit» (9),

Assemblée générale et Conseil de sécurité. Avec tout le respect dû à la Haute Juridiction, c'est le contraire qui est tout à fait évident. Du reste, la Cour elle-même ne s'en est jamais tenue aux intentions affichées par cette prudente pétition de principe. Que ce soit dans l'affaire de la *Namibie*, dont cette déclaration est tirée, ou, par exemple, dans ses avis consultatifs sur l'*Admission des Etats aux Nations Unies*, les *Effets de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies*, ou *Certaines dépenses des Nations Unies*, elle s'est, en réalité, comportée exactement de la manière inverse et n'a pas hésité à se prononcer, toujours, d'ailleurs, par l'affirmative, sur la validité des résolutions qu'elle était appelée à appliquer.

5. Au contentieux, les choses semblent cependant moins claires ou, plutôt, elles ont été obscurcies par les ordonnances de la Cour rendues dans les affaires relatives à l'*Incident aérien de Lockerbie*, dont la motivation ambiguë peut susciter quelques inquiétudes.

Certes, la Cour a insisté sur le fait que, si elle se refusait à examiner la validité des obligations résultant pour la Libye de la résolution 748 (1992) du Conseil de sécurité, c'était seulement «*a ce stade de la procédure*» (10), celui de la demande en indication de mesures conservatoires. Certes aussi, plusieurs juges, dans leurs opinions individuelles ou dissidentes, se sont employés à rassurer par avance les esprits inquiets - dont je suis - et ont affirmé que les ordonnances ne devaient pas être considérées «comme une abdication des pouvoirs de la Cour» (11). Il n'en reste pas moins que, malgré le caractère évidemment irréparable qui résulterait pour la Libye de l'application de la résolution 748 - si elle se décidait à l'appliquer - (12), la Cour n'a pas exercé ce pouvoir de contrôle et, plus inquiétant, que les Juges de la majorité ont également fondé leur argumentation sur l'article 103 de la Charte (13), alors que, comme l'ont bien vu les auteurs de la

(9) Avis consultatif, 21 juin 1971, *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie, nonobstant la résolution 276 du Conseil de sécurité*, Rec. p. 45.

(10) Ordonnance du 14 avril 1992, *Libye c. Royaume-Uni*, Rec. p. 15.

(11) Opinion individuelle du juge Manfred LACHS, *Ibid.*, p. 27.

(12) V. l'opinion dissidente du juge BEDJAOUI, *Ibid.* p. 37 et «Du contrôle des actes du Conseil de sécurité», *op. cit.* n. (7), p. 106.

(13) Ordonnance *préc.* du 14 avril 1992, *Ibid.* p. 15.

déclaration commune (14), pourtant membres de la majorité, un tel fondement additionnel était parfaitement superflu pour justifier la décision. Ou bien la Cour n'a pas été fidèle au principe d'économie de moyens dont la crédibilité certains commentateurs particulièrement autorisés (15), ou bien l'on est conduit à s'interroger sur le bien-fondé de l'interprétation optimiste et dominante selon laquelle, au stade de l'examen au fond, la Cour contrôlera effectivement la validité de la résolution 748... (16).

En tous cas, si elle ne le faisait pas, il me semble que ceci pourrait lui être reproché car rien, absolument rien, ne saurait empêcher le principal organe judiciaire des Nations Unies de contrôler la conformité au droit des résolutions des autres organes des Nations Unies, Conseil de sécurité inclus.

6. Il reste qu'un tel contrôle par la Cour des actes du Conseil de sécurité est, de toutes manières, inévitablement aléatoire et limité.

Il est aléatoire car, sauf à imaginer un droit d'auto-saisine de la Cour qui bouleverserait complètement l'équilibre institutionnel des Nations Unies et ferait d'elle l'organe suprême de l'Organisation, un tel contrôle ne peut s'exercer que si elle est saisie ; et ceci dépend, en matière consultative, du bon vouloir soit du Conseil lui-même, soit de l'Assemblée générale, soit, dans les cas plus exceptionnels mais pas complètement impossibles à imaginer, d'autres organes ou institutions, et, au contentieux, de la volonté conjointe d'Etats parties à un différend pour le règlement duquel l'appréciation de la validité d'une ou plusieurs résolutions du Conseil de sécurité serait nécessaire.

Au surplus, la portée d'un tel contrôle est, en tout état de cause, limitée, soit par la valeur consultative des avis, soit par le principe de l'autorité relative de la chose jugée rappelé à l'article 59 du Statut, même si dans les deux cas, l'influence d'un prononcé judiciaire serait évidemment très grande.

Constater les limites du contrôle que la Cour est susceptible d'exercer sur les actes du Conseil de sécurité ne signifie pas qu'on ne les regrette pas. Encore faut-il raison garder : à moins de bouleversements très considérables, de l'ordre juridique international pour lesquels les temps ne sont probablement pas mûrs, le contrôle des actions du Conseil de sécurité par la Cour se heurtera longtemps à des limites inhérentes à l'état actuel d'une part de la société internationale et de son droit et, d'autre part, du système des Nations Unies lui-même.

7. Je ne souhaite d'ailleurs pas m'appesantir sur le problème spécifique du contrôle par la Cour des actes, ou des «actions», du

(14) MM. EVENSEN, TARASSOV, GUILLAUME et AGUILAR MAWDSLEY, *Ibid.* pp. 24-25.

(15) V. Gilbert GUILLAUME, *Les grandes crises internationales et le droit*, Le Seuil, Paris, 1994 - v. not. p. 315.

(16) Dans le sens du scepticisme, v. Bruce C. RASHKOV, «The Security Council : Its Authority and Legitimacy», *A.S.I.L. Proceedings* 1993, p. 315.

Conseil de sécurité. D'une part, il sera traité tout à l'heure par le Président BEDJAOUI (17), qui est infiniment plus qualifié que je ne le suis pour en traiter. D'autre part, la problématique du contrôle me paraît devoir être beaucoup plus générale : la CIJ n'en a pas le monopole d'une manière générale, mais elle n'a même pas, je crois, celui du contrôle juridique, ni même juridictionnel.

D'autres contrôles de ce type sont tout à fait envisageables.

Il peut se faire, en particulier, que d'autres juridictions internationales que la Cour mondiale soient appelées à apprécier la validité de résolutions d'organes des Nations Unies et aucune raison ne paraît devoir leur interdire de s'y livrer. On peut penser par exemple au Tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie qui ne saurait certainement se dérober si, à l'occasion d'un procès, un accusé conteste la validité (18) des résolutions 808 et 827 l'instituant. Il serait conforme aux principes les plus élémentaires d'une bonne administration de la justice qu'à titre préliminaire le Tribunal s'assure de cette validité ou de celle de toute autre résolution qu'il serait conduit à appliquer (19).

8. Mais il faut aller plus loin encore.

C'est une banalité de rappeler que les juridictions de droit commun appelées à mettre en œuvre le droit international sont les tribunaux de chaque Etat. Dans tous les pays, d'une manière ou d'une autre, «*international law is part of the law of the land*», et il peut même se faire que le droit international ait une «valeur supérieure à celle des lois» (20). Les résolutions du Conseil de sécurité font partie du droit international et les obligations en découlant ont, dans la sphère du droit international lui-même, une valeur supérieure en vertu des dispositions de l'article 103 de la Charte (21). Encore faut-il que ces obligations découlent de résolutions juridiquement valides. Les tribunaux nationaux peuvent s'en assurer et en ont même le devoir, faute de quoi ce n'est pas «le droit international» qu'ils mettraient en œuvre.

(17) V. *infra*, p. 253.

(18) L'auteur de ces lignes n'a, au demeurant, aucun doute sur cette validité ; cf. Alain PELLET, «Le Tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie», *RGDIP* 1994, pp. 7 - 60, not. pp. 27-31.

(19) Dans son avis consultatif du 13 juillet 1954, *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, la Cour s'est prononcée clairement sur la compétence de la Cour pour créer le Tribunal, donc sur la validité de la résolution 351 A (IV) ; les juridictions administratives internationales ont toujours manifesté une retenue excessive à cet égard.

(20) Formule que l'article 55 de la Constitution française n'applique qu'aux traités ; mais les résolutions constituent du droit dérivé auquel la formule peut et doit être étendue.

(21) Sur ce point, je n'éprouve aucune difficulté à suivre le raisonnement prématuré (v. *supra* n° 5) de la CIJ dans ses ordonnances du 14 avril 1992. V. cependant les hésitations de Jean COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU - étude théorique de la coercition non militaire*, Pedone, Paris, 1974, p. 283. V. aussi Thiébaud FLORY, commentaire de l'article 103, in J.P. COT et A. PELLET, *dirs., op. cit.*, n. (1), p. 1383.

Ceci ne constitue pas une pure hypothèse d'école comme le montre le contentieux auquel a donné lieu, dans certains Etats, l'application du fameux «décret n° 1» du Conseil des Nations Unies pour la Namibie (22). On peut au contraire s'étonner que le regain d'activité du Conseil de sécurité n'ait pas, semble-t-il, posé à nouveau le problème de manière plus nette encore ; et ceci ne devrait pas manquer de se produire un jour probablement proche. Ainsi, pour reprendre l'exemple du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie, il est plus que vraisemblable que les tribunaux d'Etats appelés à coopérer avec cette juridiction ou à lui remettre des accusés auront l'occasion de s'interroger sur les effets de la résolution 827 (1993) dans leur droit national et seront conduits à se prononcer sur sa validité au regard du droit international. On ne voit pas pourquoi ils s'en abstiendraient.

Il apparaît donc, à y bien réfléchir, que les possibilités de contrôle juridictionnel de la validité des résolutions du Conseil de sécurité, existent et sont, en définitive assez diversifiées.

9. Cette constatation est cependant loin d'épuiser le sujet.

Même si on le regrette souvent, l'une des caractéristiques fondamentales du droit international est que le contrôle juridictionnel de son application demeure l'exception, la règle étant, bien plutôt ; celle de l'auto-appréciation, combinée avec une sanction politique, plus ou moins efficace, en cas de non-respect. Et, puisque la Charte n'a pas institué un mécanisme de contrôle judiciaire des actes du Conseil, on retombe dans le droit commun.

Cette abstention délibérée (23) avait conduit KELSEN à constater «*the predominance of the political over the legal approach*» (24), constatation peut être désolante pour le juriste, mais toujours valable aujourd'hui. Du reste, faut-il vraiment s'en désoler ? Le droit est un utile filet de sécurité, mais ses œuvres sont lentes, et il est bon qu'il existe d'autres contrôles, préalables, en amont de l'intervention du juge ; et s'il ne s'agit pas de contrôles juridiques, le droit n'y joue pas moins un rôle. Il n'y a pas d'opposition tranchée entre le juridique et le politique. Dans l'appréciation politique que les Membres du Conseil ont de l'opportunité d'une action, le droit a sa part, au moins au titre de la «politique juridique extérieure». Penser le contraire, ce serait avoir une bien piètre opinion de l'influence réelle que le droit international exerce sur la vie internationale.

(22) V. H.G. SCHERMERS, «The Namibia Decree in National Courts», *ICLQ* 1977, pp. 81-96.

(23) Plusieurs propositions, belge ou émanant d'Etats latino-américains en ce sens ont été rejetées lors de la Conférence de San Francisco. v. not. Hans KELSEN, *The Law of the United Nations - A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, Stevens and Sons, London, 1950, et les références citées pp. 446-447, n. (8). V. aussi Helmut STEINBERGER, «The International Court of Justice» in Max Planck Institut, *Judicial Settlements of International Disputes*, Springer Verlag, Berlin, 1974, p. 1945.

(24) *Ibid.*, p. 735.

Il y a quinze Membres au Conseil de sécurité ; neuf doivent concourir à la décision. Certes, veto mis à part, certains Etats sont, décidément, «plus égaux» que les autres et les Etats-Unis jouissent, sans aucun doute, d'une influence prépondérante. Mais il est de l'essence du droit de s'accommoder des rapports de force, qu'il ne peut guère que refléter. Au surplus, on a tout de même du mal à imaginer que si les Etats-Unis eux-mêmes voulaient imposer une résolution grossièrement contraire au droit international, ils réussiraient à rassembler la majorité requise et que, quand bien même ceci se produirait, il ne se trouverait pas au moins un Etat doté du droit de veto, qui a tout de même quelques vertus, pour l'utiliser. La Chine n'est pas, à proprement parler, un pays aligné ; la Russie n'a peut-être pas, aujourd'hui, beaucoup de moyens de résister à la persuasion occidentale, mais c'est probablement une situation temporaire ; et il est même arrivé à d'autres membres permanents de faire preuve d'indépendance (25)...

Sans doute s'agit-il davantage de contre-poids que de contrôle à proprement parler et il n'est pas douteux que les Etats ne se comportent pas toujours, et c'est une litote comme les vestales du droit. Il n'en reste pas moins que le contrôle n'est pas forcément et exclusivement juridique et qu'un contrôle politique peut être tout aussi efficace, sinon plus.

10. Celui que les Membres du Conseil de sécurité exercent sur ses décisions n'est pas sans limites.

Le veto est la plus voyante. Cette institution est placée sous le signe de Janus : instrument de contrôle et élément utile d'un système de *checks and balances*, il peut être aussi un facteur de blocage et d'immobilisme ; soit, c'est l'hypothèse la plus évidente parce que son utilisation empêche, positivement, qu'une décision soit prise ; soit, négativement, parce qu'il permet à un Membre permanent de s'opposer à ce qu'une décision soit rapportée - le refus de lever l'embargo sur les armes en Bosnie-Herzégovine est un exemple larvé de ce «veto inverse» (26).

Pour fâcheuses qu'elles soient de telles situations ne sont pas complètement sans issue. Pour s'en tenir à une banalité, il faut rappeler à cet égard que si, en vertu de l'article 24, paragraphe 1, de la Charte, le Conseil a «la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales», il n'en a pas le monopole. L'Assemblée générale a su s'en souvenir dans le passé ; et de manière éclatante en adoptant la résolution Dean Acheson, conséquence impli-

(25) En ce sens, v. W. M. REISMAN, *op. cit.*, n. (16), pp. 400 et 419 ; Serge SUR, «Sécurité collective et rétablissement de la paix : la résolution 687 (3 avril 1991) dans l'affaire du Golfe», *ibid.*, p. 20 ou Rudiger WOLFRUM, *A.S.I.L. Proceedings* 1993, préc. n. (16), p. 317, *Contra* : Bernhard GRAEFRATH, qui estime que du fait que les Nations Unies «was reduced to a tool of one superpower (...), the veto therefore does not function as a check and balance mechanism ; it has lost its balancing capability», «Leave to the Court What Belongs to the Court - The Libyan Case», *J.E.D.I.* 1993, p. 203.

(26) V. *supra* le rapport de Patrick DAILLIER.

cite, non pas d'un contrôle effectué sur l'action du Conseil, mais du constat de son inaction.

Certes, la validité de la résolution 377 (V) est elle-même douteuse, encore qu'un long usage, très diversifié, l'a sans doute légitimée. Mais ce n'est pas ici le contrôle des actions de l'Assemblée générale qui nous occupe, et cette réaction à l'inaction est bien une forme de contrôle. La requalification des constatations effectuées par le Conseil en est une autre (27). Incidemment, et pour revenir un instant à la CIJ, c'est aussi, indirectement mais certainement, à un contrôle de l'inaction du Conseil que s'est livrée la Haute Juridiction dans l'affaire du *Nicaragua* en condamnant les *Activités militaires et paramilitaires* des Etats-Unis dans ce pays et contre celui-ci (28), ce que le Conseil, bloqué par le veto, n'avait pu faire.

11. L'Assemblée générale a, au surplus et surtout, des moyens de contrôle «de routine» dont le plus redoutable est certainement son pouvoir budgétaire (29) : par le biais d'un refus de dégager les crédits nécessaires à une mesure décidée par le Conseil, elle pourrait paralyser son action. La grogne financière de l'Assemblée à l'égard du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie constitue l'esquisse - fort regrettable... - d'un contrôle de ce type (30).

Certains voient une grande vertu à ce contrôle par l'Assemblée générale des actes du Conseil: il serait «démocratique» (31). Ceci laisse songeur. La démocratie est le «gouvernement du peuple, pour le peuple et par le peuple» et trouve sa traduction dans le principe «un homme - une voix». A moins de reconnaître un milliard de voix et plus à l'immense Chine et de présumer que son gouvernement est lui-même démocratique, ce qui est fort hasardeux, on voit mal ce que l'intervention de l'Assemblée a de «démocratique».

Les avantages du contrôle des actions du Conseil de sécurité par l'Assemblée générale tiennent à d'autres éléments. En premier lieu - et c'est peut-être ce que d'autres appellent «démocratie» - il est le reflet du principe de l'égalité souveraine des Etats, qui demeure l'un des fondements du droit international. Ensuite, il ne se heurte à aucune limite institutionnelle : l'Assemblée a une compétence générale et si elle ne peut décider d'action, elle peut, en tout cas, «discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre» de la Charte (32) et s'en auto-saisir, ce que la C.I.J. ne peut pas faire. Sans doute, l'ar-

(27) Ainsi, alors que le Conseil de sécurité s'est borné à condamner «l'invasion» du Koweït par l'Irak (résolution 661 (1990)), l'Assemblée générale n'a pas hésité à y voir, plus justement, une agression. Cf. la décision 4S/455 maintenant à l'ordre du jour la question de «l'agression irakienne».

(28) Arrêt du 27 juin 1986, *Rec.* p. 14.

(29) V. *infra* la communication de Francis DELON.

(30) V. *Le Monde*, 15 février 1994.

(31) V. par ex. M. BEDJAOUÏ, *op.cit.* n. (17), pp. 70 et 73 s.

(32) Article 10. V. le commentaire de cette disposition par Mohamed BENANI in J.P. COT et A. PELLET *dirs.*, *op.cit.* n. (1), pp. 245-262.

ticle 12 lui interdit-il d'adresser des recommandations au Conseil lorsque celui-ci remplit ses fonctions à l'égard d'une situation difficile ou d'un différend (33). Mais, ici, le problème est précisément de savoir s'il les remplit ou s'il les outrepatte ; en outre, et en tout état de cause, rien ne lui interdit une «admonestation» *a posteriori*. Enfin, l'Assemblée a une capacité de réaction immédiate qui fait largement défaut à la C.I.J. (34).

Sans doute, ce contrôle est-il subordonné à l'existence, de la part des Etats membres, d'une volonté politique. Mais de quoi le droit est-il fait sinon, dans une très large mesure au moins, de volonté politique, c'est-à-dire d'appréciations portées par les Gouvernements sur ce qui est souhaitable dans le cadre de ce qui est possible, et traduites en actes juridiques ?

12. Ici encore, faut-il sans doute aller plus loin.

De même que, en définitive, il faut chercher de véritables organes de contrôle juridictionnel des actions du Conseil de sécurité du côté des tribunaux nationaux (35), de même, les Etats sont, en droit international, les gardiens ultimes de la «légalité», le contrôle politique comportant toujours une discussion juridique (36). C'est en refusant de mettre en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité qu'ils tiennent pour inacceptables que les Etats effectuent, en quelque sorte, un contrôle final.

En s'opposant à la résolution 748 (1990) du Conseil de sécurité et aux résolutions subséquentes, la Libye effectue une sorte de «contrôle de souveraineté» (37). Si l'affaire dégénère, il y aura d'autres résolutions, soumises aux mêmes mécanismes de contrôle - ou d'absence de contrôle -, jusqu'au moment où le droit n'aura plus son mot à dire... Les résolutions relatives à l'envoi de forces de maintien de la paix en Somalie (38) ou au Rwanda (39) constituent un autre exemple, guère plus réjouissant, de contrôle politique ultime par les Etats : il se traduit ici par la mauvaise volonté des Etats sollicités de prêter leur concours à la constitution de l'ONUSOM ou de la MINUAR.

*
* *

13. La conclusion paraît s'imposer : on peut contrôler les actions - et les actes du Conseil de sécurité. De nombreux moyens, inégalement recommandables, sont disponibles à cete fin. Certes, tous com-

(33) V. *ibid.*, le commentaire de Philippe MANIN, pp. 295-301.

(34) Sous réserve cependant de l'article 41 du Statut qui l'autorise à indiquer, le cas échéant, les mesures conservatoires qui doivent être prises à titre provisoire.

(35) V. *supra* n° 8.

(36) V. *supra* n° 9.

(37) Comme le peuple «vote avec ses pieds» contre les lois iniques.

(38) V. Les résolutions 751 (1992) et 814 (1993).

(39) V. La résolution 529 (1994).

portent des limites mais, même en faisant abstraction de celles-ci, il est frappant qu'on ne les met en œuvre que très partiellement ; si bien que si l'on ne contrôle pas réellement les actions du Conseil de sécurité, ce n'est pas tellement parce qu'on ne le *peut* pas ; c'est bien plutôt, parce qu'on ne le *veut* pas.

*
* *

14. Devrait-on le faire davantage ?

La réponse intuitive, spontanée, du juriste est certainement affirmative, car la tendance est d'aller vers «plus de droit», un peu hâtivement assimilé à «plus de contrôle», alors même que celui-ci n'est pas forcément juridique. Cependant, le réalisme et le souci de l'efficacité imposent sans doute une réponse plus nuancée.

15. Le point de départ paraît pouvoir être le suivant : le Conseil de sécurité est une institution juridique. Créé par un traité, il ne tient sa légitimité et son existence même que de lui (40). Certes, les Etats membres ont conféré «au conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales» et reconnu «qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de sécurité agit en leur nom» (41) ; mais cette délégation de compétences s'accompagne aussitôt d'une restriction dont elle est indissociable : « Dans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité» dispose des «pouvoirs spécifiques» définis aux chapitres VI, VII, VIII et XII et, surtout, il «agit conformément aux buts et principes des Nations Unies» (42) énoncés aux articles 1 et 2 de la Charte.

Au point de vue juridique, la principale limitation à son action est posée à l'article 1, paragraphe 1, dont on peut déduire l'obligation pour le Conseil d'agir «conformément aux principes de la justice et du droit international».

On a beaucoup glosé sur cette disposition. Et certains d'opposer le droit à la justice et de s'interroger sur une éventuelle hiérarchie entre l'une et l'autre (43). Les travaux préparatoires (44) ne permettent guère de savoir exactement ce que les rédacteurs de la Charte avaient en tête. Il est probable qu'il s'agit surtout d'une «façon de parler» à la glose de laquelle il serait imprudent de s'attacher.

(40) En ce sens, v. Thomas FRANCK, «The Security Council and "Threats to the Peace": Some Remarks on Remarkable Recent Developments», in *ADI*, *op. cit.*, n. (16), p. 83 ou Rosalyn HIGGINS, «The Place of International Law in the Settlement of Disputes by the Security Council», *AJIL* 1970, p. 1.

(41) Article 24, paragraphe 1 de la Charte.

(42) Article 24, paragraphe 2.

(43) V. par ex. H. KELSEN, *op. cit.*, n. (23), pp. 16-18 ou Guy de LACHARRIERE, *La politique juridique extérieure*, Economica, Paris, 1983, p. 152.

(44) V. l'analyse du juge WEERAMENTRY dans son opinion dissidente jointe aux ordonnances de la Cour du 14 avril 1992 (*Lockerbie*), *Rec.* pp. 60 s.

L'interprétation paraît, à vrai dire, assez évidente : quand bien même cette formule, qui a son origine dans une proposition égyptienne (45), ne figurerait pas dans la Charte, le Conseil de sécurité ne serait pas moins lié par le droit. Il n'est pas d'activité ou d'institution humaines qui échappent à l'emprise de règles juridiques ; les Etats souverains ont fini par s'en convaincre et ils ne pouvaient certainement pas investir le Conseil de sécurité de pouvoirs absolus qu'ils ne possèdent pas eux-mêmes. *Nemo plus juris transferre potest quam habet*.

16. Les autres raisonnements auxquels on peut songer aboutissent au même résultat.

On peut, par exemple, partir du principe selon lequel «les limitations à la souveraineté ne se présument pas». Il s'en déduit que les Etats n'ont pas abandonné leur pouvoir souverain au profit des Nations Unies et qu'ils ont investi le Conseil de sécurité des seuls pouvoirs qui sont expressément ou implicitement prévus par la Charte. On peut aussi se fonder sur le droit des organisations internationales et rappeler que les organes des Nations Unies, y compris, bien entendu, le Conseil de sécurité, ont toutes les compétences qui leur sont nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions - et c'est la théorie des pouvoirs implicites - mais qu'ils n'ont que ces compétences - et c'est le principe de spécialité.

De toutes manières, le résultat est le même: le Conseil de sécurité n'est pas au-dessus du droit. *Roma locutae causa finita* ?, s'interrogeait récemment le Professeur BOTHE (46). Certainement pas.

17. Mais si le Conseil est soumis au droit, la question se pose de savoir à quel droit ?

Sur un premier point, le doute n'est pas permis :

«[L]e caractère politique d'un organe ne peut le soustraire à l'observation des dispositions conventionnelles qui le régissent, lorsque celles-ci constituent des limites à son pouvoir ou des critères à son jugement. Pour savoir si un organe a la liberté de choisir les motifs de sa décision, il faut se référer aux termes de sa constitution» (47).

Les actions du Conseil de sécurité sont soumises au respect de la Charte. C'est le fondement de son existence ; elle pose des limites absolues à son action ; et ceci à trois points de vue fort différents :

- elle détermine ses compétences ;

(45) UNCIO, Doc. 944, I/1/34(1) pp. 75 s. V. Manfred LACHS, commentaire de l'article 1, paragraphe 1, in J.P. C OT et A. PELLET dirs., *op. cit.* n. (1), p. 35.

(46) Michael BOTHE, «Les limites des pouvoirs du Conseil de sécurité», in *A.D.I.*, *op. cit.*, n. (16), p. 69.

(47) C.I.J., avis consultatif, 28 mai 1948, *Conditions de l'admission d'un Etat comme membre des Nations Unies*, *Rec.* 1947-1948, p. 64. V. aussi l'opinion dissidente collective de BAS-DEVANT, WINIARSKI, McNAIR et READ, p. 85.

- elle établit les procédures à suivre pour les exercer ;
- elle fixe les buts à atteindre et les principes à respecter à cette fin (48).

Ce n'est pas cela qui fait problème (49) : quel que soit l'organe qui l'exerce, le contrôle juridique des actions du Conseil, celui qui porte sur leur validité, peut et doit porter sur ces trois éléments. Rien que la Charte, peut-être ; mais toute la Charte, sûrement.

18. La seule véritable question est de déterminer l'étendue d'un tel contrôle.

Un premier aspect ne mérite pas que l'on s'y arrête longuement : il y a des violations substantielles alors que d'autres, vénielles, n'ont pas d'incidence sur la validité de la décision. Tout au plus peut-on relever que, jusqu'à présent, la C.I.J. a eu une conception large de ce qui est véniel, que ce soit, par exemples, dans son avis de 1962, en ce qui concerne les compétences respectives de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité (50), ou, dans celui de 1971, à propos des règles de vote au sein du Conseil (51). Et, dans son arrêt du 18 août 1972, elle est allée jusqu'à considérer que les prétendues irrégularités de procédure imputées au Conseil de l'O.A.C.I.,

«à les supposer vérifiées, auront pour seul résultat qu'il sera parvenu à la décision qui convient de manière erronée: il aura tout de même abouti au bon résultat» (52),

ce qui pourrait entraîner une absolution pour tous les vices de procédure dont seraient entachés les actes des organes intergouvernementaux.

Dans le contexte de la guerre froide, ce laxisme n'était pas critiquable ; des raisonnements formalistes eussent été source de paralysie. Mais ce qui était acceptable il y a 24 ou 32 ans ne le serait pas forcément aujourd'hui : un contrôle vétilleux pouvait achever un malade que l'on croyait moribond ; plus de vigilance s'impose sans doute vis-à-vis d'un convalescent parfois enclin à une grande agitation.

19. Le second aspect est plus intéressant ; et plus délicat.

(48) Cf. C.I.J., avis consultatif, 20 juillet 1962, *Certaines dépenses des Nations Unies*, Rec. p. 167.

(49) V. cependant la remarque surprenante de M. BEDJAOUI selon laquelle «il suffit que le Conseil de sécurité observe un des deux systèmes de droit», le droit international général ou la Charte, *op. cit.*, n. (7), p. 85.

(50) *Rec.* p. 168 s ; v. aussi l'opinion individuelle du juge MORELLI, p. 223.

(51) *Rec.* p. 22.

(52) *Appel concernant la compétence du Conseil de l'O.A.C.I.*, Rec. p. 70. *Contra* ; v. la déclaration du juge LACHS, p. 75, l'opinion individuelle du juge JIMENEZ DE ARECHAGA, pp. 153 s. et l'opinion dissidente du Juge MOROZOV, pp. 158 s.

La Charte, on l'a vu (53), soumet le Conseil de sécurité au respect du droit international. Est-ce à dire qu'il est tenu de ne porter atteinte à aucune règle, aucune situation juridique ?

Il me paraît très clair qu'une réponse affirmative et générale à cette question reviendrait à condamner le Conseil à une paralysie à peu près totale : à la limite, il ne pourrait absolument rien décider car toute décision revient à modifier la situation juridique existante en limitant les compétences souveraines des Etats destinataires. Ce n'est évidemment pas ce que signifie la Charte.

Il résulte d'ailleurs clairement de l'article 25 qu'en décidant dans le cadre de ses compétences en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, il ne porte pas atteinte à la souveraineté des Etats membres qui se sont engagés à accepter et à appliquer ses décisions. Il s'agit donc là d'«obligations en vertu de la (...) Charte», et celles-ci prévalent sur les obligations des Etats « en vertu de tout autre accord international » conformément aux dispositions de l'article 103 (54).

On a pu se demander si cette formule excluait les obligations coutumières des Etats. En dépit d'incertitudes du fait de la rédaction de cette disposition et de ses travaux préparatoires (55), on doit considérer que c'est bien une «super-légalité internationale» que les rédacteurs de la Charte ont voulu instaurer. La thèse contraire serait à l'origine de problèmes à peu près insurmontables, notamment lorsqu'un traité reprend des règles coutumières ou est à l'origine de la formation d'une nouvelle coutume. Elle contredit au surplus le principe de l'égalité entre les sources de droit international.

Dès lors, il apparaît que, s'il agit dans le cadre de sa responsabilité principale pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité peut écarter l'application des règles existantes conventionnelles ou coutumières. On a fait valoir qu'il ne pouvait en aller ainsi car le Conseil est soumis au droit international (56), ce qui est indiscutablement exact (57) - mais les articles 25 et 103 font, eux aussi, partie de l'ordonnement juridique international...

20. Mais ne pousse-t-on pas le balancier trop loin ? Ne vide-t-on pas de sa substance le principe même de la soumission du Conseil de sécurité au droit international en admettant qu'il peut le modifier ?

Je ne le pense pas. Principalement pour trois raisons.

(53) *Supra*, n° 15.

(54) V. C.I.J., ordonnances préc. (n° 10) du 14 avril 1992 et arrêt du 26 nov. 1984, *Activités militaires et paramilitaires... (compétence et recevabilité)*, Rec. p. 440.

(55) V. J. COMBACAU, *op. cit.*, n. (21), p. 282.

(56) V. l'opinion dissidente du juge BEDJAOUI, jointe aux ordonnances précitées (n° 10) du 14 avril 1992, Rec. p. 45. V. aussi Vera GOWLLAND-DEBBAS, «Security Council, Enforcement Action and Issues of State Responsibility», *I.C.L.Q.* 1994, p. 90.

(57) V. *supra* n° 15.

En premier lieu, le Conseil n'est investi d'un pouvoir de décision et d'action que lorsque se présente une situation concrète impliquant une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression. A la différence de l'Assemblée générale, dont la compétence au moins «quasi législative» peut être défendue avec de bons arguments (58), le Conseil de sécurité n'est nullement un «législateur international», quelle que soit l'acception de l'expression (59), pouvant adopter des règles générales et impersonnelles ; il ne peut décider avec force obligatoire que dans des cas particuliers. Ainsi, à la suite du drame de Lockerbie, il pouvait probablement neutraliser l'application de la Convention de Montréal à l'égard de la Libye et dans ce cas précis, mais il ne pouvait certainement pas modifier cette convention pour tous les Etats et en tout temps. De même, la création du Tribunal criminel pour l'ex-Yougoslavie par le Conseil est fondée juridiquement du fait qu'elle constitue un élément de son action pour le rétablissement de la paix en Bosnie-Herzégovine ; mais il n'aurait pas compétence pour instituer une Cour criminelle internationale permanente (60). «Logique de situation» autant que de «réaction» pour reprendre la typologie utilisée par le Professeur Serge SUR (61).

En deuxième lieu, le Conseil est, comme on l'a vu (62), tenu au respect des principes et règles énoncés par la Charte des Nations Unies étant entendu qu'il convient «de tenir compte de l'évolution que le droit a ultérieurement connue grâce à la Charte des Nations Unies et à la coutume» (63).

Enfin, il doit, comme toute institution internationale, respecter les normes impératives du droit international général.

21. Par définition même, il ne peut y être dérogé. Le *jus cogens* constitue «l'essentiel» pour la communauté internationale des Etats dans son ensemble, les règles de base traduisant l'intégration, très imparfaite, de la société internationale à l'heure actuelle, le minimum vital faute duquel on (re)passerait de l'Etat de droit à l'anarchie et à la barbarie. Organe des Nations Unies, le Conseil de sécurité ne peut pas davantage en faire fi que les Etats Unis eux-mêmes.

M. Elihu LAUTERPACHT, juge *ad hoc* de la Bosnie-Herzégovine, en a donné une démonstration irréfutable dans l'opinion individuelle qu'il a jointe à l'ordonnance de la Cour du 13 septembre 1993 dans l'affaire du *Génocide* en raisonnant par l'absurde : il suffit,

(58) V. Richard FALK, «On the Quasi-Legislative Competence of the General Assembly», A.J.I.L. 1966, pp. 7825.

(59) Cf. l'opinion individuelle du juge DILLARD sous l'avis de la C.I.J. du 21 juin 1971, préc. n. (19), Rec. p. 138.

(60) V. Alain PELLET, *op. cit.* n. (18), pp. 25 et 31.

(61) *Op. cit.* n. (25), p. 19.

(62) V. *supra* n° 17.

(63) C.I.J., avis consultatif préc. n. (9), Rec. 1971, p. 31. V. aussi l'avis consultatif du 16 octobre 1975, *Sahara occidental*, Rec. p. 31.

écrit-il, de dire «... qu'une résolution du Conseil de sécurité pourrait exiger une participation à un génocide pour voir clairement qu'une telle position serait inacceptable» (64).

Comme il le souligne dans cette même opinion, il y a heureusement, peu de risque pour que le Conseil contredise ouvertement une norme impérative du droit international général. «Mais, ajoute-t-il, on ne saurait exclure la possibilité que, par inadvertance ou de façon imprévisible, le Conseil de sécurité adopte une résolution qui aboutirait à une telle situation» (65). C'est en effet ce que, dans le premier état de ses conclusions, la Bosnie-Herzégovine demandait à la Cour de constater à propos du maintien de l'application des résolutions du Conseil de sécurité imposant un embargo sur les armes à destination de tous les Etats issus de la dissolution de l'ancienne Yougoslavie (66). La réponse à une telle demande n'est probablement pas évidente mais il n'est certainement pas absurde de poser la question.

22. Là, je pense, s'arrête le balancier : le Conseil de sécurité a l'obligation absolue de respecter le *jus cogens* et la Charte des Nations Unies (qui lui impose, notamment, de ne se prononcer que sur et dans des situations concrètes (67)). Ce sont les limites, et les seules limites, à son action. Pour le reste, il bénéficie d'un pouvoir d'appréciation qui ne peut faire l'objet d'aucun contrôle.

Non seulement, faute de limites, un tel contrôle est impossible, mais il serait en outre inopportun et mal venu. Le Conseil de sécurité n'est pas placé au-dessus du droit ; mais, s'il ne bénéficie nullement d'un pouvoir absolu, l'exercice de ses compétences est discrétionnaire (68) - «discrétionnaire» un peu au sens du droit administratif français : ses compétences sont bornées par le droit, mais par un droit suffisamment lâche et flexible pour ne pas entraver son action pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, dont il a la responsabilité principale, et qui constitue encore, cinquante ans après l'adoption de la Charte, un objectif toujours trop lointain et constamment remis en cause.

Sans aucun doute, respect du droit et maintien de la paix ne sont pas des objectifs antinomiques, loin s'en faut. Mais s'il faut les concilier et non les opposer (69), il convient aussi de prendre garde de ne pas neutraliser l'un par une vision trop absolue et étriquée de l'autre. Le contrôle ou, en tout cas, sa possibilité, peut contribuer à renforcer la légitimité et, peut être, l'efficacité de l'action du Conseil de sécurité. Trop de contrôle risque d'avoir l'effet inverse et de le ligoter.

(64) C.I.J., Rec. 1993, p. 440.

(65) *Ibid.*, p. 441.

(66) V. les conclusions m/ et o/ de la requête du 20 mars 1993, *ibid.*, p. 328.

(67) Ce que Serge SUR exprime en parlant de «droit d'exception», *op. cit.* n. (25), p. 18.

(68) V. en ce sens R. HIGGINS, *op. cit.* n. (40), p. 16 ou S. SUR, *op. cit.* n. (25), p. 18.

(69) V. Eduardo JIMENEZ DE ARECHAGA, «Le traitement des différends internationaux par le Conseil de sécurité» ; *RCADI* 1954-I, vol. 85, pp. 1-105, not. p. 55.

Voilà, M. le Président, pourquoi je pense que l'on peut et que l'on doit contrôler les actes et l'action du Conseil ; mais voilà aussi pourquoi il me semble qu'il faut le faire avec modération et mesure. Le mieux, dans ce domaine comme dans bien d'autres, risque fort d'être l'ennemi du bien.

SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL



50^e anniversaire des Nations Unies

COLLOQUE DE RENNES

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES
DOCUMENTATION
659

LE CHAPITRE VII DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

*Préface de B. Boutros-Ghali
Secrétaire général de l'organisation des Nations-Unies*

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

13, rue Soufflot

1995

