

Orientations bibliographiques:

ACADEMIE DE DROIT INTERNATIONALE DE LA HAYE: Le développement du rôle du Conseil de Sécurité: colloque, la Haye, 21-23 juillet 1992 - Martinus Nijhoff Publishers London 1993.

BEDJAOUI Mohamed: nouvel ordre et contrôle de la légalité des actes du Conseil de Sécurité, Bruylant - Bruxelles 1994.

COMBACAU Jean: Le pouvoir de sanction de l'ONU, Paris, Pedone, 1974.

STERN Brigitte (Edit): Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe: Actes du colloque de C E D I N, 7-8 juin 1991, Paris, Moncherestien, 1991.

éventuellement exercer cette fonction. Mais il ne sera pas aisé de mettre en oeuvre cette solution. En effet, la CIJ n'a qu'une compétence d'attribution fondée strictement sur le consentement des Etats. De plus, la Cour ne connaît que des différends surgis entre Etats. Ce qui exclut donc de sa compétence un éventuel contentieux entre un Etat et une organisation internationale ou entre deux organisations internationales.

Cependant, il est prévu que l'Assemblée Générale ou le Conseil de Sécurité puissent demander des avis consultatifs à la Cour pour tout problème d'ordre juridique. Donc rien n'empêche que, pour des questions soulevant manifestement des divergences, de les soumettre avant toute décision définitive, à l'appréciation de la Cour.

L'avantage du recours à la Cour Internationale résiderait principalement dans le fait qu'elle représente l'ensemble des systèmes juridiques internationaux. Il se pose évidemment la question de la valeur et de la force obligatoire de l'avis consultatif rendu à cet effet par la Cour. De plus est-il envisageable que le Conseil de Sécurité puisse saisir la Cour pour un problème dont la solution serait différente entre les deux organes? Ces différentes objections tomberaient pour peu que le Conseil de Sécurité fasse preuve d'humilité et de modération dans l'exercice de ses énormes pouvoirs issus du chapitre VII de la Charte. Enfin, il importe de souligner que le Conseil de Sécurité n'a pas toujours fait preuve d'une efficacité dans l'ensemble des affaires qu'il a eu à connaître. Son absence dans le drame de l'ex-Yougoslavie, malgré l'institution controversée d'un tribunal pénal international, n'a pas été bien comprise par une grande partie de la communauté internationale qui considère que le Conseil de Sécurité reste encore l'otage des grandes puissances.

Conseil de Sécurité dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. De plus, il est seul juge de l'étendue de cette compétence. Enfin, il n'existe pas dans la Charte aucune disposition prévoyant un mécanisme élaboré d'un contrôle juridictionnel de l'action du Conseil. Cependant, la Charte des Nations Unies ne constitue pas tout le droit international. Il existe par ailleurs d'autres règles de droit conventionnel et coutumier qui devraient amener le Conseil de Sécurité à beaucoup plus de prudence et de modération dans l'emploi de la force armée. Cette dernière devait être l'ultime recours. Dans le cas où l'emploi de la force armée s'avère inévitable, le Conseil de Sécurité doit se réserver, d'une manière concrète, le pouvoir d'orienter, de surveiller et de contrôler les mesures autorisées par lui.

C'est cette fonction de contrôle qui a manqué lors des opérations militaires contre l'Irak. En effet, une fois adoptée, la résolution 678 permettant "l'utilisation de tous les moyens", le Conseil n'a plus consacré de réunions pour demander des comptes concernant les modalités de mise en oeuvre de cette décision.

Afin d'éviter ce genre de dépassement, est-il possible un contrôle de la légalité des actes du Conseil de Sécurité? Il ne s'agit évidemment pas de contrôler l'ensemble des décisions que le Conseil de Sécurité est amené à prendre dans l'exercice de ses nombreuses fonctions. Autrement, on aboutirait à une véritable paralysie de cet organe. Les questions soulevant manifestement des divergences substantielles entre les membres des Nations Unies seraient susceptibles de faire l'objet d'un contrôle. L'utilisation de la force armée contre un Etat souverain entrerait certainement dans cette catégorie.

La question essentielle, qui se pose à ce stade, consiste à savoir qui est habilité à exercer ce contrôle de légalité. En l'Etat actuel du droit international, seule la Cour Internationale de Justice (CIJ) peut

moment la Cour International de Justice a été saisie d'une requête de la Libye. Ce pays a en effet saisi la CIJ pour trancher un différend d'ordre juridique concernant l'interprétation et l'application de la convention du Montréal de 1971 concernant la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile. Plus précisément, il a été demandé à la Cour Internationale de dire si la Libye avait le devoir international d'extrader deux de ses ressortissants, auteurs présumés de l'attentat, pour les livrer aux autorités judiciaires américaines et britanniques.

Nous nous trouvons dans ce cas en présence d'une dualité de saisine pour une même affaire. D'une part où les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont saisi le Conseil de Sécurité et d'autre part, la Lybie qui a saisi la Cour Internationale de Justice. Au regard du droit international, les deux démarches sont parfaitement légales. Mais en pratique, la Cour Internationale s'est trouvée désaisie de fait de l'affaire dans la mesure où le Conseil de Sécurité a non seulement pris des mesures politiques contre la Libye mais a aussi réclamé d'extradition de ses deux ressortissants. Avait-il, le pouvoir de trancher un litige d'ordre juridique qui était devant la Cour? Ce genre de question reste sans réponse en l'état actuel des règles qui régissent les relations entre le Conseil de Sécurité et la CIJ.

III - Propositions pour un contrôle de la légalité des actes du Conseil de Sécurité

Peut-on affirmer que le Conseil de Sécurité est au-dessus du droit international? Si on considère que la Charte des Nations Unies, et notamment ses dispositions pertinentes du chapitre VII comme étant le droit, et sur ce point il n'y a aucun doute, la réponse ne peut être que négative. En effet rien dans la Chapitre ne limite les pouvoirs du

cadre du conflit du Golfe a suscité des critiques similaires. Il s'agit de la résolution 687 adoptée le 3 avril 1991. Outre le fait que cette décision s'apparente à un véritable traité de capitulation de l'Irak, elle innove dans la mesure où pour la première fois le Conseil de Sécurité s'est arrogé le droit de prétendre fixer la frontière entre l'Irak et le Koweït.

Cette pratique a été considérée comme une mesure sans précédent. En effet il n'a jamais été dans les prérogatives du Conseil de Sécurité ni de fixer ni de garantir les frontières entre Etats. Ce genre de problème a toujours été résolu soit par des négociations, soit par l'entremise d'un règlement juridictionnel.

Le deuxième exemple où l'intervention du Conseil de Sécurité a suscité des interrogations sur sa légalité est l'affaire de Lockerbie. Rappelons que le Conseil de Sécurité a pris une première résolution le 21 janvier 1992 (res 791) dans laquelle il a demandé à tous les Etats leur assistance en vue d'obtenir des autorités libyennes qu'elles répondent aux demandes de coopération émanant des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, dans la mesure où il apparaissait que des fonctionnaires libyens étaient impliqués dans l'attentat ayant entraîné la destruction de l'appareil de la Panam et la mort de dizaines de passagers. Cet attentat a été considéré par le Conseil de Sécurité comme un acte de terrorisme flagrant, qui a mis directement en danger la paix et la sécurité internationales.

Cependant, c'est la résolution 748 du 31 mars 1992 qui a suscité le plus de controverses. Par cette résolution, le Conseil de Sécurité agissant explicitement en vertu du chapitre VII de la Charte, décida que tous les Etats devraient adopter, à partir du 15 avril 1992, un certain nombre de mesures d'embargo à l'encontre de la Libye, si elle ne se conforme pas à la dite résolution. La particularité du problème soulevé par l'adoption de la résolution 748 réside dans le fait qu'au même

Autrement dit, le Conseil autorisa l'emploi de la force pour rétablir le Koweït dans sa souveraineté et sanctionner par là même la violation, par l'Irak d'une des règles cardinales du droit international.

Comme nous l'avons souligné, la Charte des Nations Unies n'interdit pas, pour certaines situations, l'emploi de la force armée. Cependant pour que le Conseil puisse agir en conformité avec les dispositions de la Charte, il importe de respecter scrupuleusement les mécanismes prévus à cet effet. Pour mettre en oeuvre une intervention armée, la Charte stratégique de toutes les forces armées mises à la disposition du Conseil de Sécurité. Ce comité, s'il a été formellement créé en 1946, n'a jamais fonctionné. De ce fait, le Conseil de Sécurité n'a jamais disposé d'un instrument militaire dont il pouvait déterminer d'une manière autonome l'utilisation.

L'impossibilité ou l'incapacité, dans laquelle se trouvait le Conseil de Sécurité à assumer, ou du moins à contrôler et orienter, les opérations armées contre l'Irak l'a amené à trouver une solution pour le moins originale. Celle qui a consisté à autoriser ou habilitier certains Etats pour agir en son nom. Donc la question ne se pose pas sur la légalité de l'intervention armée de la coalition (la légitime défense reconnaît à l'Etat victime d'une agression de demander une aide étrangère) mais porte sur la légalité de la formule de l'autorisation et de l'habilitation donnée par le Conseil à un ou plusieurs Etat pour agir en ses lieux et place. D'autant plus que les opérations armées contre l'Irak ont été menées sous la responsabilité presque exclusive de la coalition avec à sa tête les Etats-Unis d'Amérique.

La principale critique adressée à cette pratique c'est justement qu'elle n'est prévue nulle part dans la Charte, même s'il elle n'est pas interdite, et que de ce fait elle a été considérée comme un dépassement des pouvoirs du Conseil de Sécurité. Une autre résolution prise dans le

Parmi ces moyens, il y a évidemment la possibilité de l'utilisation de la force armée. Donc c'est en vertu de la Charte que le Conseil de Sécurité se trouve investi d'énormes pouvoirs. En effet, il est reconnu au Conseil la compétence exclusive de juger de l'opportunité d'une action impliquant une intervention armée contre un Etat. De plus, cette décision s'impose à l'ensemble des Etats membres ou non des Nations Unies. C'est en usant de ces prérogatives que le Conseil de Sécurité a pris un certain nombre de décisions impliquant l'utilisation de mesures coercitives allant jusqu'à l'intervention armée.

II - De certaines pratiques récentes du Conseil:

Le début des années 90 a permis au Conseil de Sécurité de connaître un regain d'activités que certains ont assimilé à une efficacité enfin retrouvée. Cela a été facilité non seulement par l'effacement du bloc communiste mais également par la survenance d'évènements ayant été considérés comme une menace contre la paix et la sécurité internationales. Prenons deux exemples où les modalités d'intervention du Conseil de Sécurité ont suscité le plus de controverses. Tout d'abord la guerre du Golfe. Lors de cette dernière le Conseil a fait preuve d'une grande efficacité non seulement par le nombre de résolutions prises pour une même affaire mais également par le mode de leur adoption. En effet, en 7 mois (août 1990 - février 1991) le Conseil a adopté 13 résolutions avec pour la plupart, une vote unanime de l'ensemble des Etats membres.

C'est cependant la fameuse résolution 678 du 29 novembre 1990 qui suscita le plus d'interrogations sur sa légalité. Rappelons que par cette résolution, le Conseil de Sécurité autorisa les Etats membres des Nations Unies à user de "tous les moyens nécessaires" si l'Irak maintenait sa présence au Koweït au-delà du 15 janvier 1991.

I - Les pouvoirs du Conseil selon la Charte:

La charte des Nations Unies, qui est un traité multilatéral auquel la quasi-totalité des Etats indépendants a exprimé librement son consentement à y être lié, reconnaît au Conseil de Sécurité "la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité" (article 24 alinéa 1 de la Charte). Il est précisé également que "dans l'accomplissement de ses devoirs, le Conseil de Sécurité agit conformément aux buts et aux principes des Nations Unies" (article 24 alinéa 2). Rappelons que parmi les principaux buts des Nations Unies, le maintien de la paix et de la sécurité internationales occupe une place importante. A cette fin, les Nations Unies par le biais du Conseil de Sécurité, peuvent prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement où le règlement de différends susceptibles de mener à une rupture de la paix (l'article 1er alinéa 1 de la Charte).

Au termes de ces dispositions, nous constatons que l'action du Conseil de Sécurité est soumise non seulement à la Charte, mais également aux principes de la justice et du droit international. Le respect de cette double soumission n'est pas aisé à réaliser. En effet, les principes de la justice et du droit international signifient le respect de la souveraineté des Etats, non ingérence dans les affaires intérieures, non-recours à la force dans le règlement des différends, etc. Alors que le chapitre VII de la Charte, intitulé: "Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression", permet au Conseil de Sécurité, en cas de survenance de ces différentes situations d'entreprendre toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix.

Le Conseil de Sécurité est il soumis au droit international?

Aballah BENHAMOU*

Le Conseil de Sécurité, avec l'Assemblée Générale, est considéré comme l'un des principaux organes de l'ONU. La manière avec laquelle il exerce ses fonctions n'a pas toujours fait l'unanimité de la part des Etats, même ceux ayant la qualité de membre permanent. Outre la question relative à l'élargissement de la composition du Conseil de Sécurité, celles relatives à son action pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales restent à l'heure actuelle les plus controversées.

Il est intéressant, afin de susciter le débat, de s'interroger sur la nature des pouvoirs du Conseil de Sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ces pouvoirs sont-ils illimités? Où en d'autres termes, l'action du Conseil de Sécurité est elle soumise aux règles du droit international? Pour répondre a ces questions il est utile d'examiner tout d'abord ce que prévoit la Charte de l'ONU à cet effet(I) ensuite exposer certaines pratiques récentes du Conseil dans ce domaine(II), enfin s'interroger sur un possible contrôle de la légalité des actes du Conseil de Sécurité(III).

* Maître de Conférences, Institut de Droit - Université de Tlemcen.