

Le rapport entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité à la lumière de l'article 12, paragraphe 1, de la Charte de Nations Unies

LEONARDO NEMER CALDEIRA BRANT¹

Il est certain qu'au même titre que le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale peut, sur la base des articles 10, 11, paragraphe 2, 14 et 35, paragraphe 1, de la Charte, être saisie par tout membre de l'Organisation ou par le Conseil sur un différend ou une situation susceptibles de menacer le maintien de la paix ou de la sécurité internationales². Cela étant, l'Assemblée générale peut adopter des recommandations sur ces questions et suivant les termes de l'article 14 de la Charte «recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation»³. En fait l'Assemblée utilise très largement cette compétence et sa production est supérieure à celle du Conseil. La question qui se pose alors est celle de savoir comment préserver la coordination entre les organes des Nations Unies, compte tenu de la différence des équilibres et des approches politiques entre eux⁴.

En réalité, la Charte ne place pas l'Assemblée et le Conseil sur un pied d'apparente égalité, comme le faisait le Pacte de la SDN⁵. Au contraire, elle consacre et organise la primauté de l'organe restreint sur l'organe plénier⁶. En fait, l'article 24 de la Charte témoigne de la responsabilité principale du Conseil en matière de maintien de la paix. Ainsi a-t-il à cet égard la faculté d'imposer aux États «l'obligation explicite de

se conformer aux ordres qu'il peut émettre au titre du Chapitre VII» et à cette fin, de «prescrire des mesures d'exécution par une action coercitive». En effet, l'article 24 fait mention d'une compétence principale mais n'exclut pas une compétence concurrente et résiduelle de l'Assemblée⁷.

La question qui se pose alors est celle de savoir ce qu'on entend par le mot «principale». En effet, afin de remédier aux inconvénients d'un parallélisme absolu des compétences de l'Assemblée et du Conseil et comme garantie de la prépondérance de ce dernier, l'article 12, paragraphe 1, de la Charte, impose à l'Assemblée l'obligation de ne faire aucune recommandation sur les affaires, différends ou situations qu'examine le Conseil⁸. Suivant cette disposition, qui se trouvait déjà dans les propositions de Dumbarton Oaks⁹, l'Assemblée refusa, durant sa quatrième session, de recommander certaines mesures concernant la question indonésienne, au motif, entre autres, que le Conseil demeurerait saisi de la question¹⁰.

Toutefois, il faut pourtant bien reconnaître que l'article 12, paragraphe 1, de la Charte n'institue aucune restriction quant au fond aux compétences de l'Assemblée. Elle interdit seulement d'exercer un certain type de compétences - les recommandations - tant que le Conseil de sécurité remplit les fonctions qui lui sont attribuées par la Charte. Cela signifie que dans ces circonstances l'Assemblée peut discuter et que seule la conclusion du débat doit être reportée.

«En revanche le Conseil de sécurité n'est, quant à lui, soumis à aucune restriction comme celle prévue par l'article 12, paragraphe 1. Celui-ci peut, à tout moment, exercer la plénitude de ses compétences dans le domaine de la paix et de la sécurité. Bien plus, à supposer que le Conseil se saisisse d'un différend ou d'une situation dont traite déjà l'Assemblée, l'application de l'article 12, paragraphe 1, aboutit à ce que celle-ci ne puisse plus faire de recommandations sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil ne le lui demande»¹¹.

«En effet, l'Assemblée est en mesure de faire des recommandations lorsque le Conseil lui demande expressément de prendre position, ou lorsqu'il a éliminé

¹ La recherche de l'efficacité n'est pas la seule raison de cette primauté. Les auteurs de la Charte ont souhaité institutionnaliser la prépondérance des grandes puissances» P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 1999, p. 807.

² Voir l'affaire de Certaines dépenses des Nations Unies, CJI Rec. 1962, pp. 151-163. Voir également l'affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, compétence et recevabilité, CJI, CJI Rec. 1984, pp. 392-434.

³ Selon l'article 12, paragraphe 1, «tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne lui demande».

⁴ Voir le Chapitre V, Section B, de la Conférence de Dumbarton Oaks, octobre 1944.

⁵ Documents officiels de la quatrième session de l'Assemblée générale, Commission politique spéciale, comptes rendus analytiques des séances, 27 septembre-7 décembre 1949, p. 361.

⁶ Ph. MANIN, Commentaire de l'article 12, paragraphe 1, La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article, Economica, Paris, p. 295.

¹ Président du Centre de Droit International - CEDIN, Professeur à l'Université Fédérale de Minas Gerais - UFMG et à l'Université Catholique de Minas Gerais PUC/MG - Brésil.

² L'article 12, paragraphe 1, reconnaît la distinction entre différend et situation. Bien que les deux notions comportent une menace grave au maintien de la paix et de la sécurité internationales, elles ne veulent pas dire la même chose. Ainsi, si la Charte s'est abstenue de définir ces notions, ce qui a ouvert la voie à des divergences d'appréciation, la doctrine entend généralement par différend une contestation dans laquelle on ne peut pas faire abstraction de l'individualité des parties en cause. Par contre la situation est une notion objective, en tant que circonstance détachable du comportement des États qui y sont impliqués et susceptible d'être envisagée indépendamment de ce comportement.

³ Voir l'affaire de Certaines dépenses des Nations Unies, CJI, CJI Rec. 1962, p. 163.

⁴ J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Montchrestien, Paris, 1995, pp. 654-655.

⁵ Selon le paragraphe 2 de l'article 11 du Pacte de la SDN, « (...) tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ».

l'affaire de son ordre du jour »¹². Cela étant, le Conseil lui-même raya à plusieurs reprises certains points de son ordre du jour afin de permettre à l'Assemblée de délibérer sur ceux-ci. L'affaire concernant la question espagnole¹³, l'affaire concernant certains incidents à la frontière grecque¹⁴ ou même l'affaire concernant certains incidents à l'île de Taiwan (Formose)¹⁵ en sont des bons exemples. Dans le cas de la République de Corée, le Conseil décida le 31 janvier 1951 de retirer le point pertinent de la liste des questions dont il était saisi afin de permettre à l'Assemblée de délibérer à cet égard¹⁶.

Mais quelle est la portée de l'interdiction prévue dans l'article 12, paragraphe 1, de la Charte? Tout d'abord il faut bien reconnaître qu'elle est applicable uniquement en ce qui concerne le rapport entre l'Assemblée et le Conseil. Il n'existe pas de dispositions conventionnelles concernant le rapport entre ces organes politiques et les autres organes des Nations Unies, notamment la Cour internationale de Justice. Cela signifie que rien n'empêche la Cour d'examiner des différends ou des situations en même temps que le Conseil remplit ses fonctions. Il est clair que l'exception de litispendance ne s'applique pas¹⁷. Toutefois, en matière de paix et sécurité, l'action de la Cour est fondamentalement limitée, car sa compétence se situe sur un terrain juridictionnel. Bref, la Cour ne possède pas le pouvoir de décider ex officio au sujet de son agenda¹⁸. En matière contentieuse sa juridiction dépend de la volonté des parties¹⁹ et en matière consultative elle ne peut être saisie que par une demande de tout organe des Nations Unies ou toute institution spécialisée qui y aurait été autorisé par l'Assemblée générale²⁰.

¹² R. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 1999, p. 807.
¹³ Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, première année, seconde série, n° 21, 79^e séance, 4 novembre 1946, p. 498.

¹⁴ Dans l'affaire des incidents survenus le long de la frontière grecque, un projet de résolution, présenté par les États-Unis, prévoyait d'inviter l'Assemblée générale à examiner le différend. Certains États tirent alors valeur d'une part que cela pourrait être interprété comme une abdication du Conseil et d'autre part que le fait que deux organes continuent d'être saisis en même temps de la question pouvait conduire à des résolutions contradictoires (Conseil de sécurité, deuxième année, n° 89, 202^e séance, p. 2369). Le Conseil a alors préféré adopter une résolution rayant de la liste dont il était saisi, ce qui permettait à l'Assemblée de retrouver une compétence de recommandation (Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, deuxième année, n° 89, 202^e séance, 15 septembre 1947, pp. 2402-2405; Ph. MANIN, *Commentaire de l'article 12, paragraphe 1, La Charte des Nations Unies*, *Commentaire article par article*, Economica, Paris, p. 296).

¹⁵ Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, cinquième année, n° 46, 506^e séance, 29 septembre 1950, p. 5.
¹⁶ Voir l'affaire du Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran, 31 janvier 1951, pp. 11-12.

¹⁷ Des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, compétence et recevabilité, CJI, CJI Rec. 1980, pp. 3-22, l'affaire d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie, CJI, CJI Rec. 1992, p. 21.

¹⁸ A. PELLET, « The International Court of Justice and the Political Organs of the United Nations - Some Further but Cursory Remarks », *Estroto da Il Ruolo del Giudice Internazionale nell'Evoluzione del Diritto Internazionale e Comunitario, Atti del Convegno di Studi in Memoria di Gaetano Morelli*, Casa Editrice Dott. A. Milani, 1995.
¹⁹ Voir l'affaire des Droits des minorités en Haute-Silésie, CJI, Série A, n° 15, p. 22. Voir également l'affaire de l'Orléans, Article 96, paragraphe 2, de la Charte.

La question se pose donc de savoir si « l'interdiction de voter une recommandation doit être entendue, au sens large, comme signifiant l'interdiction de voter n'importe quelle résolution concernant le fond du différend ou de la situation ou, dans un sens plus étroit, comme l'interdiction de voter une résolution contenant effectivement des recommandations sur la manière de contribuer à la résolution pacifique du différend ou de la situation »²¹?

La réponse demande quelques précisions. En effet, il n'existe pas d'interdiction in abstracto. Le pouvoir de l'Assemblée de faire des recommandations doit être limité uniquement quand il s'agit du traitement d'une question spécifique concernant le maintien international de la paix. L'article 12, paragraphe 1, ne s'applique pas à l'égard des questions générales, ni à l'égard d'une partie d'un différend ou d'une situation qui n'est pas vraiment liée d'une manière directe au maintien de la paix. En d'autres termes, alors que le Conseil privilégie des questions touchant à la paix et à la sécurité internationales, l'Assemblée les envisage sous un angle plus large et en examine également les aspects humanitaires, sociaux et économiques.

S'agissant de la pratique de l'Organisation des Nations Unies, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité interprètent et appliquent l'un et l'autre l'article 12, paragraphe 1. Cette coordination a évolué par la suite et ce texte a été interprété d'une manière plus souple. Ainsi, « si l'on considère que, sur la base de ces précédents, l'interprétation - implicite - de l'article 12, paragraphe 1, était qu'une affaire ne devait même plus figurer à l'ordre du jour du Conseil pour pouvoir faire l'objet d'une recommandation de l'Assemblée, la résolution 377 (V) « Union pour le maintien de la paix » institue un mécanisme qui va à l'encontre de cette interprétation »²². Celle-ci prévoit d'une part que le Conseil de sécurité peut saisir l'Assemblée et réclamer la réunion d'une session extraordinaire chargée d'examiner une situation dangereuse pour la paix. La décision de saisir l'Assemblée est une décision discrétionnaire. Elle porte sur une question de procédure ce qui exclut la possibilité de l'exercice du droit de veto. De plus, tandis que la demande du Conseil rétablit les pouvoirs et les compétences originaires de l'Assemblée²³, la règle de la majorité des deux tiers s'impose²⁴.

L'Assemblée peut d'autre part se saisir elle-même d'une situation dangereuse pour la paix lorsque, « du fait que l'unanimité n'a pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité (...) »²⁵. En effet, peu importe que l'affaire demeure ou non inscrite sur la liste des questions dont le Conseil est saisi, il faut et il suffit que le Conseil soit empêché

²¹ Ph. MANIN, *Commentaire de l'article 12, paragraphe 1, La Charte des Nations Unies*, *Commentaire article par article*, Economica, Paris, p. 296.

²² *Ibid.*, p. 298.

²³ Voir l'article 18, paragraphe 2, de la Charte.

d'agir pour que l'Assemblée se considère comme autorisée à recommander. « Si le vote d'un membre permanent empêche toute prise de décision par le Conseil de sécurité, celui-ci n'est plus considéré comme exerçant ses fonctions au sens du paragraphe 1 de l'article 12 »²⁶. La pratique suivie en la matière a d'ailleurs montré qu'une affaire traitée par l'Assemblée sur cette base n'était pas pour autant rayée de la liste des questions traitées par le Conseil²⁷. Ainsi, « l'Assemblée générale estima-t-elle pouvoir adopter des recommandations sur la question du Congo en 1961 (résolutions 1955 (XV) et 1600 (XVI)) et sur celle des colonies portugaises en 1963 (résolution 1913 (XVIII)), alors que ces questions étaient toujours inscrites à l'ordre du jour du Conseil, sans que celui-ci eût adopté de résolutions récentes à leur égard »²⁸. D'ailleurs, à la suite d'une question posée par le Pérou, le conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies a même interprété les mots « remplit (...) les fonctions » employés à l'article 12 de la Charte comme signifiant « remplit (...) les fonctions en ce moment »²⁹.

Ainsi, malgré l'opposition de certains États à la reconnaissance de sa validité³⁰, lorsque les conditions prévues par la résolution 377 sont remplies, l'Assemblée « examinera immédiatement la question afin de faire aux membres les recommandations appropriées sur les mesures à prendre ». Certes, en principe, pour que la résolution soit mise en oeuvre, il faut pour le moins une menace contre la paix. L'Assemblée s'est à plusieurs reprises réunie sur cette base: lors des affaires de Suez (1956), de Hongrie (1956), du Liban (1958), du Congo (1960), du Pakistan Oriental (1971), d'Afghanistan (1980), de Palestine (1980), de Namibie (1981), à nouveau de Palestine (1982), ou de la Bosnie-Herzégovine (1992), etc.

Cependant, la principale limitation porte non sur le contenu des mesures préconisées, mais sur leur portée juridique, puisqu'elles ne peuvent faire l'objet que de recommandations. En effet, l'Assemblée n'a jamais recommandé l'emploi de mesures collectives semblables à celles énumérées à l'article 41 de la Charte en

²⁶ DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 1999, p. 952.

²⁷ Cette résolution a été adoptée par l'Assemblée dans le contexte de la guerre de Corée, alors que le retour de l'URSS au Conseil menaçait l'opération entreprise à la suite de l'attaque armée de la Corée du Nord contre la Corée du Sud. L'URSS avait renoncé à siéger pour protester contre le refus de reconnaître la capacité du nouveau gouvernement communiste chinois à représenter la Chine aux Nations Unies. Utilisant la majorité dont ils disposaient alors à l'Assemblée générale, les États-Unis ont obtenu le vote d'un texte qui élargissait, ou à tout le moins explicitait d'une façon inattendue les compétences dévolues à l'Assemblée en matière de paix et sécurité (1. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Montchessien, Paris, 1995, pp. 654-655).

²⁸ Voir l'opinion individuelle du Juge KOJIMANS dans l'affaire des Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, CJI, CJI Rec. 2004, par. 16.

²⁹ Ph. MANIN, *Commentaire de l'article 12, paragraphe 1, La Charte des Nations Unies*, *Commentaire article par article*, Economica, Paris, p. 298.

³⁰ Voir l'affaire des Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, CJI, CJI Rec. 2004, par. 27.

³¹ Assemblée générale, vingt-troisième session, Troisième Commission, 1637^e séance, A/C.3/SR.1637, par. 9.

³² L'URSS et ensuite la France ont vu un excès de pouvoir de l'Assemblée et une violation de la répartition des compétences établie par la Charte.

matière de maintien de la paix. En 1980-1981, l'Assemblée a uniquement suggéré au Conseil d'agir dans le cadre du Chapitre VII de la Charte³¹. Toutefois, l'Assemblée peut préconiser d'autres mesures militaires. En effet, l'Assemblée a déjà invité le Secrétaire général à étudier la constitution d'une force internationale autre que celle prévue à l'article 43 de la Charte³². L'Assemblée peut également adopter des sanctions non militaires. A cette fin elle peut mettre en place une Commission des mesures collectives chargée de définir des mesures plus souples que celles du Chapitre VII. Finalement l'Assemblée peut utiliser des organes existants ou créer de nouveaux organes subsidiaires³³.

La délimitation de la portée de l'article 12, paragraphe 1, a été finalement examinée par la Cour internationale de Justice dans l'affaire des Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé. La question qui se posait était celle de savoir si en adoptant la résolution ES-10/14 portant demande d'un avis consultatif à la Cour, l'Assemblée générale avait outrepassé sa compétence. La Cour a rappelé dans son avis du 9 juillet 2004 qu'il a été soutenu devant elle que « la présente demande d'avis consultatif ne satisfaisait pas aux conditions essentielles énoncées dans la résolution 377 A (V), au titre de laquelle la dixième session extraordinaire d'urgence a été convoquée et a poursuivi ses travaux »³⁴. A ce propos, il a tout d'abord été affirmé que « Le Conseil de sécurité n'a jamais été saisi d'un projet de résolution visant à ce qu'il demande lui-même un avis consultatif à la Cour sur les questions aujourd'hui en cause » ; le Conseil n'ayant jamais été saisi de cette question précise, l'Assemblée ne pouvait, selon cet argument, invoquer un quelconque défaut d'action du Conseil pour soumettre une telle demande³⁵. Il a ensuite été prétendu que, en adoptant sa résolution 1515 (2003) approuvant la « feuille de route » avant que l'Assemblée prenne sa résolution ES-10/14, le Conseil de sécurité avait continué d'exercer sa responsabilité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales et que, partant, l'Assemblée générale n'était pas en droit d'agir à sa place »³⁶.

³¹ J.-F. GUILHAUDIS, « Considérations sur la pratique de « l'Union pour le maintien de la paix », AFDI, 1981, pp. 382-398.

³² Voir la résolution 503 (VI) du 12 janvier 1952.

³³ Voir la Commission spéciale pour la Palestine (résolution 106-S-1-1947), la Commission d'enquête sur les circonstances de la mort de LUMUMBA et sur celles de la mort de HAMMARSKJÖLD (résolution 1601 (XV) (1960) et 1628 (XVI) (1961)), et le sous-comité d'enquête en Angola (résolution 1603 (XV) (1961)).

³⁴ Aux termes de la résolution 377 A (V) : « Dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, de fait, ce fait que l'humanité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre (...) ».

³⁵ Selon une partie de la doctrine il existe une indispensable condition préalable à toute mesure de la part de l'Assemblée générale, à savoir que le Conseil de sécurité doit avoir examiné d'abord la question, car seul un tel examen peut avoir abouti à une absence d'unanimité entre ses membres. Voir R. WOLFRUM, *United Nations : Law, Politics and Practice*, 1995, vol. 2, p. 1343.

La Cour a dû en conséquence déterminer si le Conseil avait manqué de s'acquitter de sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales du fait du vote négatif de l'un ou de plusieurs de ses membres permanents et si la situation était de celles dans lesquelles paraissait exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression. La Cour a constaté que ces deux conditions avaient été remplies. La Cour a indiqué que, lorsque la dixième session

extraordinaire d'urgence fut convoquée en 1997, le Conseil s'était effectivement trouvé, en raison du vote négatif d'un membre permanent, dans l'incapacité de prendre une décision concernant l'implantation de certaines colonies de peuplement dans le territoire palestinien occupé et que, comme l'indique la résolution ES-10/2³⁷ existait une menace à la paix et à la sécurité³⁸.

La Cour a relevé ainsi qu'au cours de la session extraordinaire d'urgence l'Assemblée générale pouvait adopter toute résolution ayant trait à la question pour laquelle avait été convoquée la session, et entrant par ailleurs dans les compétences de l'Assemblée, y compris une résolution demandant un avis à la Cour³⁹. Ces précisions données par la Cour ont contribué à la délimitation du sens qu'il convient de donner à l'article 12, paragraphe 1, compte tenu des textes pertinents et de la pratique des Nations Unies.

En fait, comme le remarque Ph. MANIN « il est devenu maintenant courant que l'Assemblée et le Conseil traitent « en parallèle » d'une même question ». Des exemples comme le cas de Chypre, de l'Afrique du Sud, de l'Angola, de la Rhodésie du Sud, de la Bosnie-Herzégovine et de la Somalie sont fréquents. « De plus, il est devenu tout à fait impossible de prétendre que l'Assemblée n'agit ainsi que lorsque le Conseil - bien que n'ayant pas rayé une question de son ordre du jour - laisse en fait un problème en sommeil ». « Le rôle des deux organes apparaît donc, dans les faits, largement équivalent »⁴⁰.

³⁶ Affaire des Conséquences juridiques de l'érection d'un mur dans le territoire palestinien occupé, CIJ Rec. 2004, par. 29.

³⁷ Selon la résolution ES-10/2: « les violations répétées du droit international par Israël, puissance occupante, et la non-application par ce pays des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale et des accords auxquels sont parvenues les parties, portent atteinte au processus de paix au Moyen-Orient et constituent une menace à la paix et à la sécurité internationales ».

³⁸ CIJ, CIJ Rec. 2004, par. 31.

³⁹ La Cour considère encore: « Qu'il n'a pas été proposé au Conseil de sécurité de solliciter un tel avis est sans pertinence à cet égard » (CIJ, CIJ Rec. 2004, par. 22).

⁴⁰ Ph. MANIN, Commentaire de l'article 12, paragraphe 1, La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article, Economica, Paris, pp. 300-301.