

L’auto-saisine de l’Assemblée générale des Nations Unies en cas de blocage du Conseil de sécurité – Le précédent méconnu de la « résolution Acheson »

January 30, 2019

By : Silviana Cocan

Le Conseil de sécurité (le Conseil) s’est vu investi par l’article 24, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies (la Charte), de la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il est le garant du système de sécurité collective institué par la Conférence de San Francisco en 1945 et occupe une place centrale dans le cadre onusien. Ainsi, en vertu de l’article 39, il lui revient la tâche de constater toute menace contre la paix, toute rupture de la paix ainsi que tout acte d’agression et de faire des recommandations ou prendre des mesures pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. L’article 24, paragraphe 2, fixe des limites générales au pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité. Il stipule que « *dans l’accomplissement de ses devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies* », à savoir

conformément aux articles 1 et 2 de la Charte. Cependant, on ne peut négliger le caractère éminemment politique de cet organe. Composé de quinze membres, dont dix renouvelés tous les deux ans par vote de l'Assemblée générale conformément à l'article 23 de la Charte, ses orientations s'inscrivent dans une certaine stabilité avec les cinq membres permanents qui disposent d'un droit de veto en vertu de l'article 27. En cas de blocage du Conseil en raison de l'usage du droit de veto par l'un des membres permanents, il s'agit de mettre en lumière la pratique peu connue de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU ou Assemblée) dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales et le précédent intéressant de la résolution 377 (V) dite « Union pour le maintien de la paix » ou « résolution Acheson ».[1] Après avoir déterminé les fondements de la compétence de l'Assemblée dans ce domaine (1), il sera intéressant de voir quelle a été la pratique de la résolution Acheson (2).

1. Les fondements de la compétence de l'AGNU

Aux termes de l'article 13, paragraphe 1, alinéa a, de la Charte, l'AGNU a compétence pour faire des recommandations afin de développer la coopération internationale en matière politique et de contribuer au développement et à la codification progressifs du droit international, pouvant ainsi intervenir de manière incidente dans le domaine des relations internationales. Néanmoins, en vertu de l'article 11 de la Charte, elle dispose de compétences limitées par rapport à celles du Conseil de sécurité sur les questions relevant du maintien de la paix et de la sécurité internationales,[2] tandis qu'au regard de l'article 10,[3] elle peut adresser des recommandations sur toute question relative aux buts et principes des Nations Unies, sous réserve des dispositions de l'article 12.[4] Selon le paragraphe 1 de cet article, « [t]ant 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 le lui demande ». À la lecture de cette disposition, en adoptant un raisonnement *a contrario*, l'Assemblée peut intervenir dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales seulement dans la mesure où le Conseil de sécurité ne s'est pas encore saisi de la situation. En effet, l'article 24, paragraphe 1, de la Charte fait du Conseil la pierre angulaire du système de sécurité collective institué dans le cadre des Nations Unies puisqu'il dispose qu'« [a]fin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de sécurité agit en leur nom ». Ainsi, il est généralement admis que l'article 12, paragraphe 1, établit la prééminence du Conseil sur l'Assemblée puisqu'il peut intervenir à tout moment dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales.[5] L'AGNU intervient par défaut, au titre d'une compétence subsidiaire, ce qui la place « *presque dans un rapport hiérarchique* »[6] par rapport au Conseil de sécurité. Ainsi, ce pouvoir de l'Assemblée générale ne doit pas être surestimé. En effet, elle dispose d'un pouvoir de constatation et de condamnation formelle en la matière, pouvoir implicite entrant dans sa compétence générale en tant qu'organe plénier des Nations Unies, mais le pouvoir de sanction et de répression incombe exclusivement au Conseil de sécurité.[7]

La résolution « Union pour le maintien de la paix » ou « résolution Acheson »[8] a été adoptée lors de la guerre de Corée de 1950 en raison de la paralysie alléguée du Conseil de sécurité tenant au contexte de la Guerre froide.[9] A la demande des États-Unis, l'Assemblée générale adopte la résolution 377 (V) selon laquelle elle :

« Décide que, dans tout cas où parait exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser par 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 examinera immédiatement la question afin de faire aux membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Si l'Assemblée ne siège pas à ce moment, elle pourra se réunir en session extraordinaire d'urgence dans les vingt-quatre heures qui suivront la demande présentée à cet effet […] ».

Ainsi, deux conditions sont nécessaires pour que l'Assemblée puisse se substituer au Conseil de sécurité. Tout d'abord, il faut qu'il existe une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression. Cette condition suppose que l'Assemblée qualifie, *prima facie*, la situation. Également, il faut que le Conseil soit dans l'impossibilité de s'acquitter de sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales du fait de l'absence de consensus entre ses membres permanents. La formule « manque de s'acquitter » indique qu'il n'y a pas d'enchainement automatique entre l'inaction du Conseil de sécurité et l'examen de la question par l'Assemblée générale puisque « *entre les deux s'interpose un jugement de l'Assemblée, la qualification du comportement du Conseil de sécurité* ».[10] L'inaction doit donc être fautive et constituer une carence. Cependant, il s'agit d'une conception étroite de la carence de la part du Conseil de sécurité puisque la résolution vise la substitution de l'Assemblée générale seulement en cas d'opposition entre les membres permanents.[11] Néanmoins, lorsque le Conseil n'agit pas, cette abstention peut être perçue comme une action négative jugée appropriée pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Par conséquent, aucune autre instance internationale ne devrait se saisir de la question pour se substituer à la mission attribuée au Conseil de sécurité.[12]

La résolution offre une marge d'appréciation importante à l'Assemblée générale qui étend son pouvoir de déceler des carences de la part du Conseil en fonction de la situation à laquelle doit être rapportée l'inaction.[13] Cependant, toutes les inactions du Conseil ne sont pas constitutives d'une carence fautive : l'opposition de tous les membres permanents à l'adoption d'un projet ; lorsque le projet n'a pas recueilli la majorité requise des neuf voix ; enfin, lorsque la question n'a pas été inscrite à l'ordre du jour ou en a été retirée. Ainsi, il existe trois hypothèses de carence. Premièrement, il s'agit de l'inaction complète du Conseil en raison de l'exercice du droit de veto par l'un des membres permanents, la carence pouvant être qualifiée d'objective. Deuxièmement, est constitutive d'une carence l'action suivie de blocage par le droit de veto. Troisièmement, le refus de suivre les injonctions et les recommandations de l'Assemblée à cause de l'exercice du droit de veto conduit

également au constat d'une carence. Dans ce cas précis, la sanction corrélative sera la réunion en session extraordinaire d'urgence.[14] Au regard de ces hypothèses, il s'agit, dès lors, de voir la pratique de l'Assemblée générale dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales en cas de carence du Conseil.

2. La pratique de la « résolution Acheson »

Depuis l'adoption de la résolution Acheson, l'Assemblée ne précise pas toujours qu'elle constitue le fondement de ses actions. Ainsi, un véritable recensement de l'application de cette résolution est difficile à déterminer. Néanmoins, s'il n'existe pas de consensus quant à la pratique exacte de l'AGNU, plusieurs résolutions semblent prendre comme base légale le précédent « Acheson ».[15] Nous pouvons citer à cet égard plusieurs exemples.[16]

La résolution 498 (V) du 1er février 1951 constitue la première application de la résolution 377 (V) lors de la guerre de Corée. En effet, dès le préambule, l'AGNU a souligné que « l'unanimité n'ayant pu se réaliser parmi les membres permanents du Conseil de sécurité, ce Conseil a manqué à s'acquitter […] de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». L'Assemblée a qualifié l'intervention de la Chine d'agression en raison de son invasion et des attaques de grande ampleur menées contre les forces des Nations Unies, ainsi qu'en raison de l'aide et de l'assistance apportées à ceux qui étaient déjà en train de commettre une agression en Corée. Elle a également décidé d'établir, le 19 mai 1951, un embargo sur les produits stratégiques à destination de la Chine communiste. Il semblerait qu'à cette occasion, la résolution Acheson a été appliquée dans son esprit puisque l'aspect essentiel de celle-ci réside dans la possibilité offerte à l'AGNU, lorsqu'elle le juge nécessaire, de recommander une action collective, y compris l'usage de la force. En effet, après avoir constaté que la Chine avait commis un acte d'agression à l'encontre de la Corée (paragraphe 1 de la résolution 498 (V)), l'Assemblée « invitait tous les États et toutes les autorités à continuer de soutenir, en apportant toute l'assistance possible, l'action des Nations Unies en Corée » (paragraphe 4 de la résolution précitée), cette formule faisant directement référence au soutien militaire.[17]

Dans la résolution S-9/2 du 3 mai 1978, elle a affirmé que « *l'occupation illégale de la Namibie par l'Afrique du Sud constitue un acte d'agression continu contre le peuple namibien et contre l'ONU* ». Dans la résolution 36/27 du 13 novembre 1981, l'Assemblée a manifesté « *sa vive inquiétude devant l'acte d'agression sans précédent commis par Israël contre les installations nucléaires iraquiennes le 7 juin 1981, qui a suscité une grave menace pour la paix et la sécurité internationales* ». Elle s'est déclarée gravement préoccupée par « *le fait qu'Israël, pour commettre ses actes d'agression contre les États arabes, fait un usage abusif des avions et des armes fournis par les États-Unis* ». Elle finit par conclure en condamnant énergiquement « *Israël pour acte d'agression prémédité et sans précédent commis en violation de la Charte des Nations Unies et des normes de conduite internationales, qui constitue un élément nouveau et dangereux intensifiant la menace contre la paix et la sécurité internationales* ». Par ailleurs, dans sa résolution 37/18 du 16 novembre 1982, elle s'est

déclarée « *gravement alarmée par la dangereuse intensification des actes d'agression d'Israël dans la région* ».

Dans la résolution 36/226 du 17 décembre 1981, à propos de la situation au Liban, l'Assemblée générale a condamné « *l'agression israélienne contre le Liban, la poursuite des bombardements et de la destruction de ses villes et villages, et tous les actes qui constituent une atteinte à sa souveraineté, son indépendance, son intégrité territoriale et la sécurité de sa population* ». Elle a réitéré la condamnation dans la résolution 37/43 du 3 décembre 1982 à propos de l'attaque israélienne contre le Liban en 1982.

Au sujet de la situation en Palestine, de nombreuses résolutions ont été adoptées entre 1981 et 1990, notamment la résolution 36/226 A du 17 décembre 1981, selon laquelle l'Assemblée condamne :

« L'agression et les pratiques d'Israël à l'encontre du peuple palestinien dans les territoires palestiniens occupés et en dehors de ces territoires, notamment dans les camps de réfugiés palestiniens au Liban, y compris l'expropriation et l'annexion de territoire, la création de colonies de peuplement, les tentatives d'assassinat et autres mesures terroristes, agressives et répressives, qui violent la Charte et les principes du droit international, ainsi que les conventions internationales pertinentes ».

A propos de la Bosnie-Herzégovine, dans la résolution 46/242 du 25 août 1992, l'Assemblée générale identifie la situation comme une agression et comme une menace à la paix et à la sécurité internationales puisqu'elle déplore :

« La situation grave qui règne en Bosnie-Herzégovine et la sérieuse détérioration des conditions de vie de la population, en particulier des musulmans et des croates, du fait de l'agression contre le territoire de la République de Bosnie-Herzégovine, qui constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales ».

Dans la résolution 47/121 du 19 décembre 1991, elle a condamné la violation de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de la Bosnie-Herzégovine par la Serbie et le Monténégro, tout en exigeant de ces derniers la conformité aux résolutions adoptées par le Conseil de sécurité et le retrait de l' « Armée populaire yougoslave » présente en Bosnie-Herzégovine.

Plus récemment, lors de l'annexion de la Crimée, le Conseil de sécurité a été bloqué dans l'adoption de toute résolution par l'exercice du droit de veto de la Russie, l'État auteur de l'annexion territoriale. La question a été transférée à l'Assemblée générale dans le but d'isoler la Russie sur le plan des relations internationales et de ne pas reconnaitre l'effectivité du référendum d'annexion, ce en raison de la présence de forces armées russes lors de son organisation. L'Assemblée générale a adopté, le 27 mars 2014, la résolution 68/262 intitulée « Intégrité territoriale de l'Ukraine » en rappelant l'article 2, paragraphe 4, de la Charte ainsi que la résolution 2625 (XXV) du 25 octobre 1970 afin de réaffirmer que :

« *Le territoire d'un État ne saurait faire l'objet d'une acquisition par un autre État à la suite du recours à la menace ou à l'emploi de la force, et que toute action visant à rompre partiellement ou totalement l'unité nationale, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un État ou d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte* ».

Au paragraphe 5, elle souligne que le référendum d'annexion n'a aucune validité et ne saurait emporter une quelconque modification des frontières de la Crimée. Au paragraphe 6, l'Assemblée générale demande :

« … *à tous les États, organisations internationales et institutions spécialisées de ne reconnaitre aucune modification du statut de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol sur la base de ce référendum et de s'abstenir de tout acte ou contact susceptible d'être interprété comme valant reconnaissance d'une telle modification de statut* ».

Cependant, la résolution a recueilli 100 voix pour, 11 voix contre, 58 abstentions, sur les 193 États membres,[18] ce qui démontre une certaine réticence des États à dénoncer le comportement de la Russie, puissance mondiale et membre permanent du Conseil.

L'Assemblée générale reflète « *l'image d'une majorité ambitieuse, qui peut certes dénoncer et condamner, mais qui, étant composée d'États moyens et petits, se trouve enchainée par les réalités de la puissance dès qu'il s'agit de prendre des mesures* ».[19] Ainsi, bien que l'Assemblée soit plus représentative de la communauté internationale dans son ensemble, puisque les États puissants représentent une minorité, elle est privée de moyens effectifs de sanction. Elle peut certes identifier une menace ou une rupture de la paix ou de la sécurité internationales, voire même des actes d'agression, mais ses recommandations n'étant pas obligatoires, leur mise en œuvre effective est laissée à la volonté des États. La pratique de l'Assemblée apparait comme une atteinte aux équilibres initiaux institués par la Charte, même si elle peut être juridiquement justifiée au regard de la flexibilité de la Charte et politiquement par sa conformité aux objectifs de la sécurité collective.[20] Enfin, le précédent de la résolution Acheson semble avoir été marginalisé puisque les membres permanents du Conseil de sécurité ne souhaitent pas voir le système de sécurité collective être maitrisé par des petites puissances, alors même que la situation de blocage persiste notamment à l'égard de la Syrie et des mesures collectives appropriées à adopter pour résoudre le conflit.

Please cite this article as: S. Cocan, «L'auto-saisine de l'Assemblée générale des Nations Unies en cas de blocage du Conseil de sécurité – Le précédent méconnu de la « résolution Acheson »(2019) 3 PKI Global Just J 38

À propos de l'auteur

Silviana CocanSilviana Cocan est candidate au doctorat en droit à l'Université Laval en cotutelle avec l'Université de Bordeaux, en France. Elle écrit présentement une thèse sur le dialogue entre les

juridictions et quasi-juridictions protégeant les droits de la personne. Plus spécifiquement, elle étudie le dialogue judiciaire en lien avec la prohibition de la torture et d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ses intérêts de recherche sont le droit international public, les droits humains ainsi que le droit international pénal et humanitaire. Silviana a également participé à plusieurs projets de la Clinique de droit international pénal et humanitaire de l'Université Laval et du Partenariat Canadien pour la Justice Internationale, notamment à l'organisation d'une rencontre d'experts et à la rédaction d'un document d'information relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées des poursuites et les organisations non-gouvernementales dans la poursuite des crimes internationaux.

Ce billet de blogue et ma participation au 47e congrès annuel du Conseil canadien de droit international (CCDI) ont été partiellement financés par le Partenariat canadien pour la justice internationale et le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada.

References

1. Du nom du Secrétaire d'Etat des Etats-Unis à l'origine de la résolution.
2. L'article 11 est rédigé ainsi : « 1. L'Assemblée générale peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements, et faire, sur ces principes, des recommandations soit aux Membres de l'Organisation, soit au Conseil de sécurité, soit aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité. 2. L'Assemblée générale peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie par l'une quelconque des Membres des Nations Unies, ou par le Conseil de sécurité, ou par un État qui n'est pas Membre de l'Organisation conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'Article 35, et, sous réserve de l'Article 12, faire sur toutes questions de ce genre des recommandations soit à l'État ou aux États intéressés, soit au Conseil de sécurité, soit aux États et au Conseil de sécurité. Toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion. 3. L'Assemblée générale peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales. 4. Les pouvoirs de l'Assemblée générale énumérés dans le présent Article ne limitent pas la portée générale de l'Article 10 ».
3. L'article 10 dispose que: « L'Assemblée générale peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte, et, sous réserve des dispositions de l'Article 12 formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres de l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de sécurité, ou aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité »

4. BINDER, C., *Uniting for Peace Resolution* (1950), in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, dernière mise à jour: mai 2017, disponible ici : http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e568?prd=EPIL.

5. LEPRETTE, J., *Le Conseil de Sécurité et la résolution 377 (A) (1950)*, Annuaire Français de Droit International, vol. 34, 1988, p. 426.

6. KAMTO, M., *L'agression en droit international*, Paris, Pedone, 2010, p. 176 ; v. égal. LEPRETTE, J., *Le Conseil de Sécurité et la résolution 377 (A) (1950)*, op. cit., p. 426.

7. Ibid., p. 175.

8. AGNU, A/RES/377-A du 3 novembre 1950.

9. SCHRIJVER, N., *L'article 2 paragraphe 4*, in COT, J.-P., FORTEAU, M., PELLET, A., « La Charte des Nations Unies : commentaire article par article », Paris, Economica, 3ème édition, 2005, p. 447.

10. GUILHAUDIS, J.-F., *Considérations sur la pratique de la résolution 'Union pour le maintien de la paix*, Annuaire Français de Droit International, vol. 27, 1981, p. 386.

11. Ibid.

12. KOUASSI, E. K., *Rôles respectifs du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale dans le traitement des opérations de maintien de la paix*, in René-Jean DUPUY (dir.), « Le développement du rôle du Conseil de Sécurité », Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 435.

13. GUILHAUDIS, J.-F., *Considérations sur la pratique de la résolution 'Union pour le maintien de la paix*, op. cit., p. 386.

14. *Ibid, p. 387 et 389.*

15. BINDER, C., *Uniting for Peace Resolution* (1950), in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, op. cit. : voir le paragraphe 9 ainsi que le tableau joint retraçant les sessions extraordinaires d'urgence depuis 1956 et les résolutions adoptées par l'Assemblée.

16. NOVOSSELOFF, A., *Assemblée générale et maintien de la paix*, 27 mars 2012, Réseau de recherche sur les opérations de paix, disponible ici : http://www.operationspaix.net/136-resources/details-lexique/assemblee-generale-et-maintien-de-la-paix.html. La résolution aurait été appliquée à plusieurs reprises de façon partielle et temporaire, notamment à l'égard du Canal de Suez, (S/RES/119, 31 octobre 1956), de la Hongrie (S/RES/120, 4 novembre 1956), du Liban (S/RES/129, 7 août 1958), du Congo (S/RES/157, 17 septembre 1960), à propos du conflit indo-pakistanais (S/RES/303, 6 décembre 1971); de l'Afghanistan (S/RES/462, 9 janvier 1980), de la Palestine (lettre du 1er juillet 1980), de la Namibie (lettre du 22 août 1981), du Golan (S/RES/500, 28 janvier 1982). L'auteure souligne que le renvoi d'une question à l'AGNU était formulé dans les termes suivants dans les résolutions du Conseil de sécurité qui décidait « *de convoquer une session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale conformément aux dispositions de la résolution 377 A (V), afin de faire les recommandations appropriées* ».

17. TOMUSCHAT, C., *L'Union pour le maintien de la paix – Note introductive*, in *United Nations Audiovisual Library of International Law*, pp. 3-4, disponible ici : http://legal.un.org/avl/ha/ufp/ufp.html.

18. Centre d'actualités de l'ONU, « L'Assemblée générale dénonce le rattachement de la Crimée à la Russie », 27 Mars 2014 ; http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=32290#.U66LnRZhOw0 .

19. GUILHAUDIS, J.-F., Considérations sur la pratique de la résolution 'Union pour le maintien de la paix', op. cit., p. 386.

20. SUR, S., *Les dynamiques du droit international*, Paris, Pedone, 2012, p. 158.