

# LE ROLE DE LA FRANCE AU CONSEIL DE SECURITE COMME ORGANE DE DECISION JURIDIQUE

par

**Jacques LEPRETTE**

*Ambassadeur de France*

Il est peu d'institutions, nationales ou internationales, exerçant leurs fonctions conformément à leur statut et dans les limites de leurs compétences, dont les actes n'aient pas directement ou indirectement, un effet juridique. Cela est évident s'agissant des assemblées législatives, des cours ou des conseils constitutionnels, des tribunaux quels que soient leurs niveaux. C'est vrai naturellement de la Cour internationale de Justice, de la Cour de l'Union européenne, de celle de Strasbourg concernant les droits de l'homme, pour ne citer que les instances qui nous sont les plus familières. Mais, en dehors de ces juridictions, les conseils qui siègent au titre de l'Europe, de l'Alliance atlantique ou des Nations Unies, si impliqués qu'ils soient dans l'action politique ou économique, prennent aussi des décisions juridiques, ne serait-ce que celles qui au niveau le plus modeste (le règlement intérieur, par exemple) touchent à l'organisation de leurs travaux. Entre ces deux repères : la décision juridique pure et la décision politique à effet juridique, la gamme est variée, d'autant plus que les instances politiques qui forment l'architecture de la société internationale ont été créées pour faire face à des situations difficilement prévisibles (la conjoncture évoluant sans cesse, presque de jour en jour). Le fait et le droit se trouvent étroitement imbriqués, au point qu'il est parfois impossible de démêler, dans une décision, ce qui est droit et ce qui relève de l'intention politique. Cette imbrication est non seulement inévitable, mais elle est souhaitable, attestant que, si complexes que soient les données politiques d'une situation, nous aspirons confusément, en essayant d'en faire valoir les valeurs ou les aspects juridiques, à nous rapprocher de cet état de droit où nous voudrions que vive la société des hommes.

Dans le système des Nations Unies, deux institutions paraissent dotées de compétences claires, nettement différenciées : la Cour internationale de Justice qui donne des avis et rend des arrêts; le Conseil de sécurité qui, ayant la charge principale de la sauvegarde de la paix, prend les mesures qui lui semblent de nature à maintenir cet équilibre. Ces dispositions sont avant tout politiques, même si, dans la forme, elles copient ou imitent le langage juridique. Dans la réalité les choses ne sont pas aussi simples.

La Cour est une institution à forte teneur politique, de par sa composition et de par les cas qui lui sont soumis. Peut-être même que la sage lenteur et l'extrême prudence avec lesquelles elle a opéré jusqu'ici reflètent le malaise que ressentent ses membres, pour la grande majorité excellents juristes, à devoir se salir les mains dans les eaux suspectes de la politique.

Pour le Conseil de sécurité, c'est un peu l'inverse.

Vivant tous les jours dans les parages dangereux et nauséabonds des désordres politiques, il aspire à se rapprocher du monde des normes et des principes de droit, source de purification. Certes le Conseil, à certains égards, est appelé à prendre des décisions plus spécifiquement juridiques : celles qui touchent au règlement intérieur, à la marche des travaux, au vote, à l'élection du Secrétaire général, à celle des juges à la Cour ou à l'admission de nouveaux membres. Ces questions ont donné lieu à d'intéressantes analyses : celles de savoir notamment si toutes les décisions du Conseil adoptées au titre du chapitre VII sont obligatoires ou si le jeu de l'article 25 suffit à lier tous les Etats membres des Nations Unies aux décisions prises en vertu de l'article 41 de la Charte etc. Dans les limites de cet article nous avons délibérément laissé de côté cet aspect des choses.<sup>1</sup> Il nous a semblé que la réflexion devait être centrée sur les décisions juridiques prises dans l'accomplissement de la fonction principale du Conseil : la sauvegarde de la paix. S'il est vrai que les décisions plus spécifiquement juridiques énumérées ci-dessus participent de l'environnement politique qui enveloppe l'activité du Conseil, elles demeurent avant tout des décisions de procédure.

Je m'exprimerai ici en homme de terrain, non en théoricien. J'analyserai des situations, car tel est le menu habituel du Conseil. Je laisse aux chercheurs le soin de décrire ce qu'a pu être la politique de la France depuis un demi-siècle au Conseil de sécurité. Si la tâche n'a pas été déjà entreprise, elle mériterait de l'être. Mais ce serait une oeuvre immense et complexe dont il n'est pas sûr, du reste, que se dégagerait une ligne droite. Il y a eu des moments de plus grande implication de la France dans les efforts du Conseil. Cela dépendait un peu de la période et des questions considérées. Mais on peut dire que la France, depuis 1945, a exercé son mandat au mieux des intérêts de la paix. Elle ne s'est pas dérobée. Elle a rarement utilisé le veto.

Je noterai cependant deux tentations auxquelles elle a failli céder.

En 1973, au moment où il avait pris des fonctions de représentant de la France aux Nations Unies, Louis de Guiringaud avait eu un entretien en tête à tête avec M. Pompidou qui lui avait tenu le langage suivant :

"Vous connaissez New York où vous avez déjà servi. Il me semble qu'après toutes les années turbulentes où le Général a occupé de façon incomparable le devant de la scène, parfois en s'opposant aux Nations Unies, le peuple français aspire à retrouver le calme. Particulièrement au Conseil de sécurité,

1. V. Sydney Bailey, *The procedure of the U.N. Security Council*, Clarendon Press, Oxford, 1975; Johan Kaufmann, *United Nations decision making*, Sijthoff & Noordhoff, Pays Bas, 1980.

l'heure me paraît venue d'adopter un profil bas". M. de Guiringaud connaissait bien les Nations Unies, en effet. Dix sept ans auparavant, en 1956, au moment de l'affaire Suez, il avait dû prendre, au pied levé, la place du Représentant permanent indisponible et affronter, seul avec son collègue anglais, les rudes séances que l'Assemblée générale et le Conseil avaient, pendant des semaines, consacrées à Suez et à la Hongrie. Il répondit au Président de la République que la France, membre permanent du Conseil de sécurité, ne pouvait, en raison de ce statut, adopter un profil bas. Au Conseil, les membres s'expriment sur tous les sujets, chaque fois que la paix est menacée. Les Etats s'attendent que les membres permanents soient de tous les combats, si pénibles que soient les coups. M. Pompidou avait aussitôt compris. Les instructions destinées au représentant de la France ne furent en rien "assouplies".

Moins de dix ans après, le tout nouveau chef de la diplomatie française, imbu de réforme et d'originalité, avait annoncé, contre l'avis des vieux routiers, que désormais, au Conseil de sécurité, la France s'exprimerait après les représentants des régions principalement concernées, par modestie, par égard. C'était se méprendre sur les préférences des non-alignés. Ceux-ci ne souhaitaient nullement prendre la parole en premier. Ils voulaient que "les cinq grands" aient le courage de s'affirmer sans procrastination, sans avoir l'air de s'abriter derrière les "petits". L'idée du ministre français suggérait, d'autre part, qu'il pouvait y avoir, au Conseil, des sortes de groupes : africain, latino, non-alignés... conception que certains voulaient accrédi-ter, mais qui était fondamentalement contraire à la philosophie de la Charte. Le Conseil est chargé, in corpore, de la sauvegarde de la paix. Il ne fallut pas plus de quelques semaines et d'une ou deux expériences malheureuses pour que fut oubliée "l'exception française", laquelle aurait finalement amoindri l'autorité de la France au sein de l'instance suprême des Nations Unies.

A ces considérations sur la politique de la France vis à vis du Conseil, qui ne constituent en rien l'ébauche d'une théorie, je voudrais ajouter une observation générale. Le Conseil travaille sur des cas. Il répugne à se lancer dans des déclarations de principes, bien que périodiquement certains gouvernements entretiennent l'illusion qu'une réunion au sommet, à New York, offrirait au Conseil l'occasion d'élever le débat. Le Conseil, organe essentiellement politique, dispose, pour guider sa marche, de la Charte, de la jurisprudence, de son règlement intérieur provisoire et du bon sens et de l'imagination des personnalités qui le composent. Cela dit le Conseil de sécurité est très attentif à la mise en forme de ses résolutions quand le temps ne le pousse pas à la précipitation. Les textes d'aujourd'hui sont parfois longs, nourris d'observations latérales et de références qui révèlent un souci de précaution et la nature des compromis qui ont été nécessaires pour que le Conseil puisse statuer de façon significative. Ces exercices de style, si malhabiles qu'ils soient et où tous les mots ont un sens, contrairement à ce que pensent les visiteurs, sont un hommage rendu à la vertu du droit. C'est en ce sens que les actes du Conseil, motivés par des situations de fait, aspirent aussi à la dignité de décisions juridiques.

Je voudrais évoquer quelques cas dont j'ai été le témoin ou l'acteur (il y en aurait d'autres), qui montrent comment la France a pu coopérer à l'adoption par le Conseil de décisions juridiques, décisions à effet immédiat ou lointain, mais tendant toutes à donner un prolongement à la fonction primordiale du

Conseil qui, ne l'oublions pas, est de contribuer à la sauvegarde de la paix et non à l'élaboration d'un droit communautaire mondial.

**I - COMMENT A ETE LEVE L'INTERDIT  
QUI EXCLUAIT LES MEMBRES PERMANENTS DU CONSEIL  
DE TOUTE PARTICIPATION AUX FORCES  
DU MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES ?**

Comme on le sait mieux aujourd'hui l'organisation de "casques bleus" n'a pas de base juridique dans la Charte. Cette construction, hors Charte, est l'oeuvre du Conseil. (Constatons, au passage, que lorsque les circonstances s'y prêtent le Conseil sait faire acte d'imagination et de courage).

Il était néanmoins entendu que les membres permanents du Conseil, pour des raisons tenant à la rivalité américano-soviétique, ne contribueraient pas à la formation de ces forces (la seule exception, "historique", étant celle de la présence d'unités britanniques à Chypre qui était colonie anglaise avant d'accéder à l'indépendance). Pour que la chose fut bien établie, il était devenu normal, chaque fois que le Conseil créait une nouvelle force du maintien de la paix, de stipuler dans le texte que les contingents proviendraient des Etats membres, à l'exception des membres permanents du Conseil de sécurité.

En 1971, le Président de la République française avait déclaré, à l'occasion d'une crise particulièrement sérieuse au Liban, que la France n'hésiterait pas à offrir à ce pays une aide militaire en cas de besoin. J'avais, étant aux affaires étrangères chargé des Nations Unies, saisi le ministère des armées de la question suivante : "Ne conviendrait-il pas de demander à notre Etat-Major d'étudier l'hypothèse d'une participation d'un contingent français à une force des Nations Unies au Liban ?" Pas de réponse.

Plusieurs années se passèrent. Le successeur de M. Pompidou, en voyage officiel aux Etats-Unis, déclara que si la situation l'exigeait la France enverrait une assistance militaire au Liban.

Allant prendre mes fonctions de Représentant permanent à New York, je fis visite au ministre des armées de l'époque. J'appelai son attention sur le fait que jusqu'ici aucun membre permanent du Conseil de sécurité n'avait mis des troupes à la disposition des Nations Unies. Cependant les déclarations répétées des autorités françaises ne nous faisaient-elles pas un devoir d'imaginer maintenant un autre cas de figure ? Je fus dirigé vers le chef d'Etat-Major (nous étions au début de 1977) qui m'affirma que la disponibilité de nos bataillons de parachutistes étant permanente, il n'y avait, pour la France, aucun problème. Je lui signalai que ce type de mission était très particulier (envoi de soldats priés de ne pas combattre; chaînes de commandement et de liaison multilingues etc.). Je ne parvins pas à entamer les certitudes de mon interlocuteur. On ne bougea pas.

15 mars 1978 : l'armée israélienne envahit le Sud-Liban et progresse rapidement. 17 mars : le Conseil de sécurité se réunit.

M. Waldheim, l'Ambassadeur du Liban et l'Ambassadeur des Etats-Unis cherchent désespérément un moyen de provoquer l'arrêt des opérations en

cours, M. Begin, Premier ministre d'Israël, devant être reçu officiellement à la Maison Blanche dans la semaine. Un déplacement en Concorde me permet d'aller étudier à Paris la question avec M. de Guiringaud qui, en bon connaisseur des Nations Unies, entrevoit l'hypothèse où le Conseil pourrait décider d'abandonner la clause excluant les membres permanents d'une éventuelle force de maintien de la paix au Liban. Je rentre aussitôt à New York. C'est dimanche. En entrant dans la salle du Conseil mon adjoint me dit que le Secrétaire général et les Etats-Unis souhaiteraient que l'on puisse annoncer dans la journée l'envoi d'une force d'interposition. Selon eux la France, dans la conjoncture présente, serait la seule puissance militaire susceptible d'entraîner le ralliement à cette force de quelques contingents. Il faudrait donc relever les "membres permanents" de l'incapacité qui les frappait jusqu'ici. L'Ambassadeur des Etats-Unis me montre un avant-projet de résolution comportant la clause traditionnelle. Serions-nous d'accord pour que l'on biffe cette clause ? Dans l'hypothèse, le Président du Conseil (Royaume-Uni) et les représentants les plus concernés (l'américain; les arabes) interviendraient auprès de leurs amis. L'Union soviétique, qui n'avait jamais apprécié une clause qui la visait indirectement, ne fit pas de difficultés; la Chine emboîta le pas. Paris ayant donné son accord au projet, une nouvelle version du texte fut distribuée en séance, sans la mention traditionnelle. Une porte jusqu'ici fermée venait de s'entr'ouvrir, non sans effet pour la suite.<sup>2</sup> Je noterai, en manière de conclusion, que les précautions que nous avions prises pour limiter à six mois la Force intérimaire (FINUL) se révélèrent totalement inefficaces. En septembre 1978 je rappelai à M. Waldheim que, le mandat arrivant à terme, nous n'accepterions la prorogation de la FINUL que pour trois mois. Le Secrétaire général très alarmé se rendit à Paris à la fin de l'année et parvint à renverser notre décision en s'adressant au plus haut niveau. Plus de quinze ans après nous avons toujours un contingent au Sud-Liban. Il aurait fallu s'en tenir aux engagements de 1978.

**II - COMMENT PEUT-ON NEUTRALISER  
UN PRECEDENT CREE PAR LE CONSEIL DE SECURITE ?**

Dans le cas ci-dessus la France avait bien été au centre d'un changement concernant les capacités des membres permanents du Conseil; mais elle n'avait pas été seule à promouvoir cette modification. En 1980, en revanche, elle prit seule l'initiative d'interrompre une pratique inaugurée en 1950 et qui, à ses yeux, avait altéré la disposition de la Charte confiant au Conseil de sécurité "la responsabilité principale du maintien de la paix" (art. 24). Ce retour à l'orthodoxie prit les apparences d'un raid politico-juridique qui dura quatre jours.

Juin 1950. Déclenchement de la guerre de Corée. Les Nations Unies ne comptent encore qu'une cinquantaine de membres. Après quelques erreurs de tactique au Conseil de sécurité, l'Union soviétique oppose, en août 1950, un veto à la contre-manoeuvre des Etats-Unis visant à faire échec à l'agression nord-coréenne. Pour contourner ce blocage, Dean Acheson fait adopter par l'Assemblée générale, le 3 novembre 1950 la résolution 377/A

2. C'est par cette porte que s'est engouffrée en 1991 l'immense "coalition" constituée à l'initiative des Etats-Unis pour réagir à l'agression de l'Irak contre le Koweït. Force *sui generis*, opérant non pas comme une force des Nations Unies, mais sous l'orientation tutélaire du Conseil de sécurité.

(Uniting for Peace) qui, de façon très détaillée, établit un chemin permettant à la coalition dirigée par les États-Unis en Corée de poursuivre son action.

La France donne son accord à cette initiative par esprit de solidarité, mais sans enthousiasme. Selon nous, en effet, la recommandation 377/A avait l'inconvénient majeur de transférer, si peu que ce soit, à l'Assemblée la responsabilité que la Charte attribue au Conseil quant à la sauvegarde de la paix. Nous avons après la guerre de Corée, exprimé nos doutes à diverses reprises, mais sans succès. L'Assemblée était peu soucieuse d'abandonner des prérogatives qu'elle tenait du Conseil depuis 1950. Étrangement, le Conseil lui-même, par une sorte d'automatisme que nul n'osait rompre, avait continué de se référer à la recommandation 377/A, chaque fois que son action s'était trouvée entravée par le veto d'un membre permanent du Conseil.<sup>3</sup> Essentiellement Moscou.

Trente ans après, le 25 décembre 1979, l'Union soviétique fait entrer ses troupes en Afghanistan. La présidence du Conseil est exercée par la France à compter du 1er janvier 1980. À la demande de nombreux États, le Conseil est réuni le 3 janvier dans un climat de grande tension. Les regards, comme dans toutes les circonstances de ce genre, se dirigent vers la Présidence. Il est évident que l'URSS s'opposera à toute décision du Conseil portant sur le fond de l'affaire. La question qui se pose est de savoir dans quel délai, sur quel texte, après combien de manoeuvres de procédure.

Du côté français, nous nous demandons si nous ne devrions pas saisir cette occasion pour faire prendre, après le veto soviétique, une résolution de procédure ne faisant aucune référence à la résolution adoptée à propos de la guerre de Corée. Le télégraphe qui fonctionne 24 h sur 24 h me fait comprendre qu'à Paris les avis sont partagés, non pas sur le fond, mais sur les chances d'aboutir. Comment en 48 heures, intéresser les quatorze membres du Conseil à ce souci "de rédaction" alors que le drame de la guerre d'Afghanistan, dans sa dimension stratégique, occupe entièrement les chancelleries ? Finalement, sur un fond de scepticisme, j'obtiens le "feu vert". En d'autres termes : bonne chance !

L'homme qui, au Conseil, a pris la tête de la résistance à l'URSS est l'ambassadeur des Philippines : M. Yango. Mon collègue soviétique ne se souvient peut-être pas que, vingt ans avant, dans une scène célèbre, N. Khrouchtchev avait grossièrement apostrophé le ministre des affaires étrangères des Philippines qui prononçait son discours à la tribune. Les Philippines ne l'avaient pas oublié. Je me trouvais dans la salle de l'Assemblée générale, à dix mètres du Secrétaire général du PCUS, en ce mois d'octobre 1960. L'émotion avait été considérable.

Mon premier mouvement, comme nouveau Président du Conseil de sécurité, est de m'entretenir de mon projet avec mon collègue de Manille. Celui-ci ouvre des yeux étonnés. L'heure est-elle vraiment aux repentirs sur la résolution 377/A ? Je sens que, dans son esprit, se bousculent des arguments contradictoires : les non-alignés n'aiment guère la résolution Acheson, mais ils demeurent attachés aux ouvertures qu'elle a procurées à l'Assemblée générale. Toutefois, c'est une tout autre objection qu'il me présente : "Notre

3. V. J. Leprette. "Le Conseil de sécurité et la résolution 377/A (1950)" in *Annuaire fr. dr. int.* 1988, p. 424-435.

avant-projet, élaboré dans la perspective d'un veto soviétique sur le fond,<sup>4</sup> comporte déjà la mention traditionnelle de la résolution 377/A. Le discours que je prononcerai également. Or ces deux documents ont été approuvés par mon gouvernement. Je ne vois pas comment expliquer toute cette situation à mes autorisés, comment les convaincre en si peu de temps. Manille est loin." J'insiste et demande à mon collègue d'essayer quand même. En ordre d'importance, le deuxième obstacle est celui des États-Unis. Comment les amener à renoncer à une référence "Acheson" inscrite depuis trente ans dans la jurisprudence américaine et onusienne.

La bataille paraît perdue d'avance. J'ai d'excellents rapports personnels avec l'Ambassadeur des États-Unis. Comme d'habitude, je joue cartes sur table en faisant valoir l'utilité de rajeunir notre fond littéraire, car l'agression soviétique n'a aucun rapport avec la guerre de Corée où Washington a défendu les Nations Unies.

Ebranlé, mon collègue n'est cependant pas en mesure de me donner son accord. Il conclut : "Je comprends votre idée, mais je sais que le Mexique s'y opposera". Reste donc à convaincre Mexico qui vient d'être élu au Conseil de sécurité et s'y est fait représenter par son ministre des affaires étrangères. J'ai une longue conversation avec J. Castaneda qui est, avant tout, professeur de droit international et que j'ai souvent rencontré. Je me place sur le seul terrain juridique. Il m'écoute avec attention. "Je vois que la France souhaite créer, à la faveur de cette violation de la Charte par l'URSS, un nouveau précédent. Pourquoi pas ? Si vous arrivez à convaincre nos autres collègues, vous pouvez compter sur moi". Mon travail de démaquillage se poursuit. L'un après l'autre les membres du conseil (je n'ai rien demandé au Soviétique, ni au Chinois pour d'évidentes raisons) acceptent de supprimer dans leurs discours et dans leurs écrits toute mention de la résolution Acheson.

Le 9 janvier 1980, le texte d'inspiration philippine soumis au Conseil est adopté par 12 voix contre deux et une abstention.<sup>5</sup> Une Assemblée générale extraordinaire se réunit, mais sans référence, de la part du Conseil de sécurité, à la résolution 377/A. Je passe naturellement sur les autres épisodes qui caractérisèrent cette tumultueuse session du Conseil sur l'Afghanistan.

Sur le moment, comme nous le souhaitions, cette partie du travail de la présidence française n'attira pas l'attention. Mais un précédent avait été créé. La France, dans une improvisation assez acrobatique, avait effacé, dans un texte, une référence qui avait porté atteinte au privilège que le Conseil tenait de la Charte.

En janvier 1982, dans l'affaire des territoires arabes occupés, le Conseil décida de convoquer l'Assemblée générale en session extraordinaire d'urgence sans se référer à la résolution Acheson.

4. Qui se produira le 7 janvier 1980.  
5. Résolution 462.

### III - COMMENT LE CONSEIL DE SECURITE A FAIT CONSACRER LES DROITS DE L'HOMME EN NAMIBIE

Je voudrais enfin signaler comment, dans une circonstance entièrement différente, la France, non pas seule cette fois, mais avec les membres occidentaux du Conseil de sécurité, fit consacrer par le Conseil, avec force obligatoire, les droits de l'homme en Namibie, décision qui devait avoir une portée immense sur l'évolution de l'Afrique australe.

Il s'agissait cette fois, non pas de redresser en quelques heures une situation de droit, mais d'engager une longue négociation pour faire de la Namibie un Etat indépendant et démocratique, ce à quoi s'opposait l'Afrique du Sud. Cette négociation dura 13 ans.

Nommé à New York, j'avais, en 1977, été reçu par le Premier ministre. Celui-ci avait appelé mon attention sur l'Afrique du Sud et la Namibie. Les Etats africains menaient, tout particulièrement depuis 1968, une campagne vigoureuse contre l'apartheid et pour l'émancipation de la Namibie. La tension n'était pas sans effet sur nos relations avec les Etats africains francophones. Le groupe africain aux Nations Unies, exaspéré par la résistance des Sud-africains à toute évolution, préconisait en désespoir de cause le recours aux sanctions économiques générales et obligatoires contre Pretoria. M. Barre était préoccupé par cette perspective, non seulement en raison de nos intérêts économiques en Afrique du sud, mais parce que l'appel aux sanctions, en provoquant au Conseil des vetos à répétition créerait en Afrique australe une telle crispation que l'évolution du gouvernement Sud-africain vers une politique plus réaliste s'en trouverait bloquée pour une longue période de temps avec des conséquences incalculables. Le Premier ministre fit valoir l'intérêt que nous aurions, avec les autres membres occidentaux du Conseil, à plaider, après d'inévitables vetos au Conseil, pour l'ouverture immédiate de négociations, non pas avec l'Afrique du sud (occupant sans titre), mais avec le mouvement de libération (la SWAPO) réputé illégitime. Cette négociation, si elle s'engageait, serait sans doute très longue, mais elle pourrait avoir l'avantage, non seulement de faire de la Namibie, qui attendait depuis si longtemps, un Etat indépendant, mais d'offrir à la réflexion des sud-africains les mérites pédagogiques d'une expérience de laboratoire en vraie grandeur : comment transférer le pouvoir d'une minorité blanche à une majorité noire sans effusion de sang. Sans doute l'échelle n'était pas la même, mais la démonstration n'avait jamais été faite. L'occasion s'en présentait. Mes instructions étaient donc claires : oeuvrer pour une négociation. Si celle-ci se nouait, ne jamais la rompre. En cas de menace de rupture, je devrais en référer à lui, M. Barre, personnellement.

L'affrontement prévisible eut lieu en avril 1977. Les occidentaux du Conseil (Etats-Unis, Royaume-Uni, France, RFA, Canada) se rallièrent à une proposition tendant à imposer un embargo sur les armes destinées à l'Afrique du Sud. Mais ils s'opposèrent à l'adoption de sanctions économiques générales.

Dans la même journée, j'eus à émettre trois vetos. Britanniques et Américains firent de même. La déception des africains fut immense, car le

groupe espérait que la présence de deux noirs à la tête de la mission des Etats-Unis (A. Young et D. Mc Henry) vaudrait au moins l'abstention de la part de Washington. Ainsi les occidentaux se trouveraient divisés. Les Africains auraient en la puissante Amérique un allié. Andrew Young, conformément au schéma établi entre nous, proposa d'engager aussitôt des négociations sérieuses avec le mouvement de libération namibien. Cette offre fut accueillie, dans un premier temps, avec dérision. Il fallut plusieurs semaines pour faire admettre une approche qui suscitait un grand scepticisme.

Les cinq occidentaux se constituèrent en "groupe de contact". Un premier face à face avec la SWAPO fut organisé en août 1977 dans une école primaire de la ville de New York, façon de marquer le caractère officieux de cet exercice.<sup>6</sup> Les premières conversations furent extrêmement décevantes. Nos interlocuteurs plus habitués à parcourir les sentiers de la guerre qu'à fréquenter les conférences internationales se montrèrent d'une grande méfiance. Les sujets à traiter étaient d'une extrême complexité. La méthode était à inventer. Les chances d'aboutir paraissaient nulles.

Au cours de nos conversations de caractère général avec Sam Nujoma, nous interrogeâmes notre interlocuteur sur ses idées relatives au gouvernement de la Namibie une fois devenue indépendante. Aurait-elle une constitution ? Quelle en serait la nature ? Notre collègue canadien remit un jour au Chef de la SWAPO une ébauche de constitution, élaborée en plein accord avec nous. Je revois encore Sam Nujoma jetant en coulisse un regard à ce document, puis le posant assez loin de lui et déclarant : "Il y a un malentendu fondamental entre nous. Vous vous intéressez à la constitution de la future Namibie. Nous ne demandons qu'une chose : la liberté. Quant à la façon de nous gouverner, vous pensez bien que nous avons depuis longtemps réfléchi à la question. Nous avons nos traditions africaines. Il n'y aura aucun problème". Cette déclaration fit sur nous cinq l'effet d'une douche froide. Nous voulions hâter l'émancipation de la Namibie, mais dans les conditions de nature à rassurer la population blanche. Pour que l'opération inspirât aux Sud africains la volonté d'évoluer à leur tour, il fallait que "l'expérience de laboratoire" de la Namibie fut un succès incontestable. Il fallait donc convaincre la SWAPO de l'utilité pour elle-même et pour l'Afrique du Sud d'accorder à tous citoyens des garanties constitutionnelles. La distance à parcourir nous parut soudain infranchissable.<sup>7</sup>

Malgré les objections de nos interlocuteurs, nous décidâmes de reprendre le dossier par un autre bout. La négociation s'étendit. S'y associèrent les pays africains de la "ligne de front", puis le Nigeria et le Gabon. Le Secrétaire général des Nations Unies devint naturellement partie aux tractations. Il constitua autour de lui une équipe chargée d'étudier tous les problèmes relatifs au transfert des pouvoirs, à la consultation des habitants, à

6. J'ai tenu le journal de cette négociation pendant les cinq années de ma participation (1977-1981). Ces documents ont été versés aux Archives diplomatiques du Quai d'Orsay.

7. La négociation entre la SWAPO et les occidentaux du Conseil (la R.F.A. et le Canada) demeureront membres actifs du groupe même après la fin de leur mandat au Conseil de sécurité) dura de 1977 à 1990 : 13 ans ! Certains de mes correspondants du Quai d'Orsay s'étonnaient de mon ardeur à relancer toujours la discussion et, sollicités par d'autres dossiers, auraient aimé laisser tomber la Namibie.

l'organisation d'élections. Il nomma un représentant spécial.<sup>8</sup> Le schéma de constitution qui avait été rejeté, d'entrée de jeu, par la SWAPO, fut transformé en "Principes concernant l'Assemblée constituante et la constitution pour une Namibie indépendante." Cette liste fut soumise à l'Afrique du Sud, aux Etats Africains, et à la SWAPO. Elle comportait des garanties de nature à apaiser la population blanche de la Namibie. On y parlait des droits de l'Homme. Ce texte fut remis au Secrétaire général le 12 juillet 1982 et adopté par le Conseil (document S/15287). Il avait fallu cinq ans !

En janvier 1989 le Secrétaire général rappela que les "Principes" faisaient partie intégrante du Plan des Nations Unies et avaient *force obligatoire* pour toutes les parties, position qui fut approuvée par le Conseil dans sa résolution 632.

Des élections au suffrage universel furent organisées, sous le contrôle des Nations Unies, en novembre 1989 après une longue et coûteuse préparation. Elles furent déclarées "libres et régulières" par M. Ahtisaari, représentant spécial du Secrétaire général. L'Assemblée issue de ces élections décida par acclamation, sur proposition de la SWAPO, que la Constitution serait élaborée sur la base d'un ensemble de principes soutenus par le Conseil de sécurité demandant une démocratie multipartite, dotée d'un pouvoir judiciaire indépendant et d'une loi sur la protection des droits fondamentaux de l'homme.

Pendant des années, Sam Nujoma avait affirmé que la Namibie serait un Etat indépendant à parti unique. Le 15 novembre 1989, il déclarait à la presse que son organisation "n'imposerait certainement pas sa volonté aux autres, ni un Etat à parti unique contre les souhaits du peuple".

Les événements de novembre 1989 à Windhoek permirent de mesurer le chemin parcouru depuis les premiers entretiens du groupe de contact avec la SWAPO dans une modeste école prêtée par la municipalité de New York en 1977. La pédagogie est une question de style. Elle requiert aussi la durée : 13 ans, en l'occurrence. Cette pédagogie s'adressait aussi à l'Afrique du Sud. Un homme avait suivi ces tumultueuses négociations de bout en bout : Pik Botha. Entré au gouvernement sud-africain en militant de l'apartheid, il était encore ministre des affaires étrangères de Frederick De Clerk en 1989. Mais il avait changé de camp. Nul doute que la démonstration faite, à propos de la Namibie, d'un transfert de pouvoirs pacifique n'ait été pour quelque chose dans sa propre conversion.

C'est aux instructions personnelles que m'avait données M. Barre en 1977, que je songeais quand Nelson Mandela fut libéré (février 1989), quand la Namibie fut déclarée indépendante (31 mars 1990), quand l'Afrique du Sud mit fin à l'apartheid et quand Mandela devint, en 1994, Président de l'Afrique du Sud, succédant sans bain de sang à M. De Clerk.

Cette décision juridique du Conseil de sécurité donnant "force obligatoire" aux principes constitutionnels élaborés pour une Namibie indépendante eut une portée qui dépassa (comme les occidentaux du Conseil l'espéraient dans

8. M. Ahtisaari, aujourd'hui Président de la Finlande.

leur folie de 1977) le cadre de l'ancien Sud-ouest africain, pour contribuer à l'évolution pacifique de toute l'Afrique australe, objectif réputé insaisissable.

J'ai voulu, dans ce témoignage sur le rôle de la France, montrer par trois exemples vécus (il y en aurait des dizaines d'autres) comment le Conseil de sécurité peut être conduit à prendre des décisions juridiques dans le cadre de sa fonction de gardien principal de la paix. En l'espèce il s'agissait soit d'étendre les capacités des membres permanents du Conseil, soit d'arrêter une dérive ayant porté atteinte à sa responsabilité principale, soit encore de proclamer en Afrique australe la prééminence des droits de l'Homme. Ces décisions n'ont pas pris nécessairement la forme que les juristes affectionnent, celle d'une construction harmonieuse, comportant un dispositif percutant, annoncé par un préambule élégant; les circonstances ne s'y prêtaient pas. Mais elles en avaient la vertu.

La Charte est omniprésente dans les débats du Conseil de sécurité, de même que le règlement intérieur provisoire. Le droit est très courtisé. Il circule à travers les discours et les résolutions du Conseil, comme le chat d'Apollinaire.<sup>9</sup> Le Conseil prend des décisions juridiques. Mais, contrairement à ce qu'ont affirmé de hautes autorités dans l'euphorie des années 90, le Conseil de sécurité des Nations Unies ne dit pas le droit.

9. Je souhaite dans ma maison :  
Une femme ayant sa raison,  
Un chat passant parmi les livres,  
Des amis en toute saison,  
Sans lesquels je ne peux pas vivre.

G. Apollinaire. Alcools. Gallimard 1920.