

COMMENT SE PRONONCE-T-ON AU CONSEIL DE SECURITE ?

par

Jacques LEPRETTE

Ambassadeur de France
Ancien Représentant permanent de la France
auprès des Nations Unies

Le titre peu rigoureux de cette communication annonce un témoignage et non pas une nouvelle étude sur la prise de décision au sein du Conseil de Sécurité (1). J'ai participé à plusieurs centaines de séances de cet organe principal de l'Organisation des Nations Unies. Les circonstances m'ont conduit à en présider les délibérations à quatre reprises. C'est en homme de terrain, si j'ose dire, que je voudrais livrer quelques impressions des longues années passées dans la familiarité des Nations Unies.

Mais pour situer dans un cadre de référence utile la contribution pratique du Conseil de Sécurité au maintien de la paix et de la sécurité internationales (2), encore faut-il préciser, au préalable, quel contenu les auteurs de la Charte donnaient au concept de paix.

(1) V. M.Cl. Smouts, "Réflexions sur les méthodes de travail du Conseil de Sécurité" *AFDI* 1982, p. 601 et s.

(2) Art. 24 de la Charte : « 1. Afin 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 internationale... » .

Il est naturel que la Charte ait inscrit au premier rang des « Buts et Principes » des Nations Unies : « Maintenir la paix et la sécurité internationales » (art. 1). Après les tueries de la deuxième guerre mondiale cet engagement s'imposait. La paix était bien la priorité des priorités. Tel avait été aussi le souci, 25 ans auparavant, des rédacteurs du Pacte de la SDN. Les dispositions adoptées en 1919 s'étaient cependant révélées totalement inadéquates. A Dumbarton Oaks, puis à San Francisco, on s'était promis de tirer les leçons de l'expérience.

a) Les trois paragraphes de l'article 1 de la Charte portent la marque de ces préoccupations :

— ... prendre des mesures collectives efficaces en vue de *prévenir* et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture à la paix...

— ... développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples, etc.

— ... réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, etc.

Cette première série de considérations atteste une prise de conscience : il ne s'agit pas seulement d'organiser la répression de tout acte d'agression. Il faut aussi prévenir et écarter les menaces à la paix. A cet égard bien qu'un lien ne soit pas établi dans l'ordre du raisonnement, entre le paragraphe premier de l'article 1 « Maintenir la paix... » et les deux suivants les auteurs semblent vouloir dire que la sauvegarde de la paix dépendra aussi, en bonne part, de ce que les Nations Unies feront pour atteindre les objectifs décrits dans ces deux paragraphes. Le Préambule de la Charte, dans ses amalgames apparents, renforce cette impression.

Cela dit la paix demeure bien le « but historique ». On se souviendra que la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation Internationale avait écarté la proposition de l'Inde tendant à retenir une autre hiérarchie :

- développer les relations amicales entre Etats,
- reconnaître les droits fondamentaux de l'homme,
- réaliser la coopération internationale économique et sociale,
- maintenir la paix et la sécurité internationales.

b) On notera également qu'à la différence du Pacte de la SDN, marquant dans son préambule la volonté des Hautes Parties Contractantes « d'observer rigoureusement les prescriptions du droit international » et « de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités », le

préambule de la Charte est beaucoup plus discret et nuancé (« créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international »). L'approche révèle un souci d'éviter des situations où la violation du droit ne laisserait à l'Organisation d'autre choix que de condamner sans être en mesure de punir. Les auteurs se sont souvenus des défis lancés entre les deux guerres par certains Etats membres à la Société des Nations et du déclin rapide que l'institution avait subi, faute d'avoir pu sanctionner les infractions dénoncées. Dans la Charte une place est laissée à l'appréciation des situations, ce qui peut être est peu glorieux mais ouvre une porte à la négociation, ce qui redevient honorable.

c) On observe enfin que si le Pacte de la SDN organisait à sa façon la consolidation du statu quo issu des traités de paix, la Charte a repris cette idée, mais d'une autre manière. Comme l'écrivait le regretté Vice-Président de la Cour de Justice Internationale, G. de Lacharrière, « l'objectif est de maintenir et de préserver la paix. Concrètement cela signifie préserver des atteintes d'actions de force ce qui a été obtenu par la victoire mettant fin à la seconde guerre mondiale : un certain règlement de paix ayant d'abord un aspect territorial » (3). Pour y parvenir organes et procédures sont mis au service de la préservation du statu quo. Un Conseil de Sécurité est établi. Par sa composition, de caractère limité et non homogène, cet organe se distingue nettement de tous les autres organes des Nations Unies. Une place est faite à cinq membres permanents qui est différente de celle des non-permanents. Aucune action coercitive ne peut être engagée contre un des cinq permanents. Aucune décision de fond ne peut être prise sans leur accord.

Il y a là une innovation majeure par rapport à ce que le Pacte de la SDN avait établi et qui s'était révélé si peu efficace. En somme, les fondateurs de l'Organisation, tout en posant les principes d'une Cité de droit idéale, ont décidé d'inscrire dans la Charte quelques dispositions reflétant les équilibres géopolitiques nés de la guerre, pensant ainsi se prémunir contre un excès de confiance dans les vertus de ces principes.

Mais il arrive que la réalité joue des tours au réalisme. Quelques années après la Conférence de San Francisco, les équilibres nés de la guerre (ou conçus par Roosevelt) avaient basculé. La discordance s'étant installée chez les vainqueurs, le calcul selon lequel il revenait à ceux-ci de maintenir la paix conformément aux dispositions de la Charte, s'est trouvé en porte-à-faux.

L'histoire du Conseil de Sécurité, depuis quarante ans, est un peu celle des efforts accomplis pour tenter d'appliquer la Charte alors que l'hypothèse de base à laquelle était lié son coefficient d'efficacité avait

(3) J.P. Cot et A. Pellet. La Charte des Nations Unies, p. 1447 Ed. Economica.

disparu. Il y a quelque chose de pathétique dans cette situation, car on ne voit pas comment, cette trahison des faits constatée, une quelconque révision de la Charte aurait pu redresser, à l'époque, le cours des choses.

Il faut avoir ces considérations à l'esprit lorsque l'on veut porter un jugement sur l'action du Conseil de Sécurité et sur la manière dont il s'acquitte de la mission qui lui a été impartie. C'est dans ce contexte que doit être posée la question « Comment se prononce-t-on au Conseil de Sécurité ? ». Ce faisant on se souviendra également que le Conseil est l'émanation des Etats membres des Nations Unies et, de façon plus directe, celle des Etats qui le compose. A ceux-ci et à ceux-là reviennent le mérite de ce que le Conseil accomplit pour la sauvegarde de la paix, comme la responsabilité des carences qui entâchent son comportement.

Deux axes de réflexion s'offrent à nous.

— On peut examiner les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les dispositions de la Charte relatives à la prise de décision au Conseil. C'est l'intéressant problème du vote, du veto, de la pratique du consensus. Il a fait l'objet d'analyses détaillées. L'une des plus récentes a été présentée par P. Tavernier dans le commentaire de la Charte des Nations Unies publiée par J.P. Cot et A. Pellet (4). Cet examen met en évidence les imperfections du système : des résolutions adoptées, mais non suivies d'effet ; des situations sans dénouement du fait de l'exercice du veto ; des dénouements ambigus, sources de contestations ultérieures etc. Sous cet angle, le juriste ne peut que déplorer le manque de cohérence et d'efficacité du dispositif élaboré par les fondateurs de l'Organisation. La sévérité de son jugement doit malgré tout tenir compte de ce que les meilleurs spécialistes n'ont pas trouvé jusqu'ici des formules de remplacement susceptibles, dans l'environnement politique qui caractérise les relations entre Etats, d'assurer de façon plus souple, plus systématique et plus efficace, la paix et la sécurité internationales.

— L'autre axe de réflexion, et c'est celui que nous avons choisi, est quelque peu différent. Il s'agit de formuler une appréciation sur l'aptitude du Conseil, dans le cadre de cet environnement et des dispositions de la Charte, à faire face aux situations qui, chaque jour, peuvent dégénérer

(4) J.P. Cot et A. Pellet. La Charte des Nations Unies. Commentaire, article par article. Art. 72, P. Tavernier, p. 499 à 518, Ed. Economica, 1985.

Voir aussi :

- S. Bailey. Voting in the Security Council, Indiana University Press, (1970).
- Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet. *Droit international Public LGDJ*, p. 795 et s.
- M. Virally. L'Organisation Mondiale, A. Colin, 1972.

en menaces à la paix ou rompre la paix. En d'autres termes, comment le Conseil, et singulièrement son Président, utilisent-ils les médiocres moyens mis à leur disposition pour se rendre utiles à la sauvegarde de la paix ?

Il s'agit là, nous en convenons, moins d'un commentaire juridique (mais ce commentaire à déjà été fait) que d'un exercice d'évaluation politico-juridique, pouvant trouver sa justification dans le fait que la Charte a été élaborée principalement pour tenter d'orienter la communauté internationale vers un monde de moins grande tension et accessoirement pour ouvrir à la pensée juridique un nouveau champ d'exploration.

*
* *

Ce qui intéresse l'opinion et les médias dans l'activité du Conseil de Sécurité, ce sont les crises. Dans une salle comble, dont toutes les travées sont occupées par le public, la presse, les représentants des Etats membres, devant les photographes et les caméras de la T.V. qui transmettent alors en direct (channel 13 à New York) les débats, quand l'atmosphère est électrisée par une attente qui peut durer plusieurs heures, tandis que filtrent des informations plus ou moins exactes sur la préparation des débats, quand de grands intérêts sont en cause d'où peut dépendre la guerre ou la paix, le Conseil naturellement fait recette. La crise de Cuba en 1962 offre l'illustration maintes fois citée de ce type d'événements. Bien d'autres situations dramatiques ont tenu la vedette au cours de ce demi-siècle.

Tous les représentants siégeant au Conseil éprouvent alors physiquement l'intensité de ces moments-là et plus particulièrement le Président du Conseil de Sécurité vers qui convergent les regards et qui sera jugé sur son aptitude à conduire la crise vers un dénouement pacifique. La dimension ou le poids politique du pays en charge de la présidence sont des facteurs importants mais non exclusifs. Le représentant d'un pays modeste pourra illustrer le fauteuil présidentiel par son savoir et son habilité.

La Charte ne dit rien des pouvoirs exercés par le Président du Conseil de Sécurité. La fonction est tout juste mentionnée. Pourtant le Président et le Secrétariat Général exercent une responsabilité de fait considérable. J'y reviendrai.

Mais en dehors des crises historiques le Conseil n'est pas, pour autant, en sommeil (5). Avant même de tenir des réunions publiques, il est souvent appelé à examiner, à l'occasion de consultations officielles tenues à huis clos, bien des situations. Le Président du Conseil, quant à lui, est à son bureau très souvent, car avant même de saisir le Conseil les Etats qui ont des doléances à faire valoir s'adressent le plus souvent au Secrétaire Général ou au Président. Ils éprouvent le besoin de les informer en priorité et de solliciter leur avis.

On décrira ci-après les cas de figure devant lesquels le Conseil et son Président peuvent se trouver placés et être appelés à se prononcer, avant même qu'un litige ne vienne en séance publique et ne donne lieu à un vote. Le Conseil peut en effet jouer un rôle de prévention ou d'apaisement en faveur de la paix sans avoir nécessairement à trancher.

On traitera ensuite des situations conduisant le Conseil à siéger formellement, séances le plus souvent précédées d'un long et minutieux travail préparatoire. Comment prend-il ses décisions, comment agit-il dans ces circonstances ?

I — Démarche effectuée auprès du Président du Conseil sans que le Conseil soit saisi

a) Il est arrivé à beaucoup de Présidents du Conseil de Sécurité d'être approchés, au cours de leurs trente jours de mandat, par tel ou tel de leur collègue porteur de messages plus ou moins alarmants. L'affaire s'engage, en général, à partir d'une simple conversation téléphonique. Le plus souvent une visite suivra cet appel au bureau même de la Présidence. Une telle démarche est assez discrète pour ne pas enflammer une situation réputée brusquement préoccupante. Mais elle a un caractère suffisamment officiel pour apparaître aux yeux de la partie adverse comme un avertissement courtois. J'ai reçu de telles visites en tant que Président du Conseil de Sécurité. La surprise n'est pas toujours complète. Les dépêches d'agence ont signalé un incident frontalier ou bien une tension entre deux gouvernements. Il s'agit alors de présenter aux Nations Unies, mais sans tapage, la version des événements. Cette première démarche n'est pas nécessairement suivie d'une visite de la partie adverse. Celle-ci peut, en effet, ignorer l'épisode ou feindre de ne pas le connaître. Si l'affaire n'est pas très grave, s'il est temps encore de rattraper les choses, le visiteur se contentera d'informer le Président du Conseil et de solliciter son avis

(5) Le Conseil s'est réuni 88 fois en 1946 ; 170 en 1948 ; 72 en 1979 ; 104 en 1964 ; 76 fois en 1973 ; 72 en 1977 ; 56 fois en 1981 ; 97 fois en 1983. En gros, les membres du Conseil siègent pratiquement plus d'une fois par semaine, si l'on tient compte de ce que les séances officielles sont le plus souvent précédées par des consultations officielles.

sur la suite qu'il conviendrait de donner à cette démarche. Le Président, en fonction de son analyse de la situation, dispose d'une gamme de possibilités, d'un certain nombre de cartes dont il usera avec économie afin de retarder, s'il le juge utile, le passage aux démarches plus formelles tout en évitant de paraître procrastiner. Il aura donc le souci, en ménageant l'amour propre de son visiteur, en prenant au sérieux le pays demandeur, de réserver la chance d'une évaporation de la mini-crise. Il posera des questions pour compléter son information, demandera à son visiteur s'il souhaite que la partie adverse soit prévenue, le cas échéant questionnée, si le Secrétaire Général a déjà été mis dans la confidence, si la presse doit être avertie de la démarche, etc.

L'intérêt général étant d'éviter qu'une tension ne prenne la forme d'une crise, il y a toujours lieu de rechercher l'apaisement ou la conciliation avant de passer aux démarches plus formelles qui, elles, conduisent souvent à la saisine du Conseil c'est-à-dire à une procédure qui, devenant publique, n'est pas toujours maîtrisable par l'Etat demandeur.

Il m'est arrivé de voir mon visiteur ne pas insister après plusieurs conversations. Comme tout se sait, cette approche feutrée suffit parfois à avertir la partie adverse qu'il y a intérêt à ne pas laisser les choses s'envenimer. Le Président du Conseil ayant, comme il est de son devoir, informé ses collègues et le Secrétaire Général de la démarche faite auprès de lui, la partie demanderesse peut discrètement faire valoir qu'« elle a saisi les Nations Unies » et que le litige est en voie de règlement, si tel est le jugement du Gouvernement considéré. Si le climat s'y prête un communiqué de presse clôt l'incident. Le Conseil n'est pas officiellement intervenu, mais, de par sa seule existence, il a joué un rôle.

b) L'Etat demandeur peut aussi effectuer une démarche plus appuyée, plus formelle. Sous la présidence française, en février 1981, le Représentant de l'Equateur avait demandé par lettre que l'attention du Conseil fut appelée sur « la gravité de la situation qui s'est créée entre la République de l'Equateur et la République du Pérou du fait de l'agression dont fait l'objet la première de la part des forces armées péruviennes qui, depuis le 21 janvier dernier attaquent au sud-est du pays dans la Cordillère des Andes, des postes militaires équatoriens » (6). Ces formules alarmantes étaient heureusement suivies de la présentation de toutes les initiatives engagées par l'Equateur auprès de l'Organisation des Etats américains et des dispositions prises par cette Organisation à Washington, afin de prévenir une aggravation de la crise et d'amorcer un processus de règlement. Le Représentant Permanent de l'Equateur se trouvant

(6) Lettre du 1^{er} février 1981 adressée au Président du Conseil de Sécurité Doc. S/14353 CS.

encore à Washington, son adjoint avait effectué la démarche à sa place. Il apparaissait que l'Equateur entendait de cette façon non pas remettre en cause les procédures mises en œuvre au sein de l'OEA (7) mais prendre en quelque sorte à témoin le Conseil de Sécurité de sa bonne volonté. Manière également d'exercer une forme de pression sur le Pérou.

Dans des situations de cet ordre, le devoir du Président du Conseil est de faire diffuser aussitôt à tous les membres du Conseil ainsi qu'au Secrétaire Général le document qui lui est adressé. Il lui appartient aussi, après en avoir prévenu le demandeur, d'informer la partie adverse. En l'occurrence, le Pérou fit naturellement observer que les alarmes de l'Equateur étaient sans fondement et que le Gouvernement de Lima honorerait comme de bien entendu ses engagements.

Il est difficile de déterminer, dans un cas de cette nature, la mesure dans laquelle le Conseil de Sécurité a pu, alors même qu'il ne s'était pas réuni, contribuer à la résorption de la crise. Contentons-nous de constater que, pour l'une des parties, l'appel au Président du Conseil de Sécurité représentait une carte d'une certaine utilité.

II — Des consultations officieuses à la séance publique

a) Pendant les premières années de l'Organisation, alors que la guerre froide avait brusquement rendu inapplicables les dispositions de la Charte fondées sur la solidarité des vainqueurs, l'usage était d'entrer en séance publique sans préparation d'aucune sorte. La tension existant entre l'Est et l'Ouest faisait rapidement monter le ton. De véhémentes querelles de procédure ajoutaient à la confusion générale. Inutile de dire que le Conseil parvenait rarement à des conclusions communes et utiles.

C'est D. Hammarhjöld qui paraît avoir encouragé, dans les années 50, le recours à des consultations officieuses, comme moyen d'éviter les excès incontrôlables des séances formelles du Conseil. L'autorité de celui-ci avait, en effet, beaucoup souffert des affrontements spectaculaires mais nocifs dont il était trop souvent le théâtre.

Pendant des années, ces entretiens à huis clos menés par le Président, sans procès-verbaux et même sans interprètes se tinrent dans une pièce fort mal commode située près de la Salle du Conseil. La pratique des consultations s'étant développée, une salle fut aménagée à cet effet en

(7) « Sans qu'il y ait de la part de l'Equateur la moindre intention de mettre aucunement en question l'action de l'Organisation régionale, le Gouvernement de ce pays estime que le Conseil de Sécurité, du fait qu'il lui appartient en propre de veiller au maintien de la paix et de la sécurité internationales, doit être pleinement informé de l'évolution de la situation ».

1978. Elle se trouve à proximité immédiate de l'amphithéâtre officiel. De dimension modeste (pour limiter le nombre des participants), elle comporte tout le confort des installations habituelles, y compris des cabines pour les interprètes. Elle est ornée d'une très belle tapisserie de Matisse figurant des colombes volant dans un ciel d'azur, don du Gouvernement français.

Bien que non prévue par la Charte, la pratique des consultations officieuses est maintenant solidement établie. Rares sont les débats publics dont le scénario n'a pas été mis au point, souvent avec minutie, dans la salle « Matisse ». La presse et le public se plaignent de cette évolution car les surprises de séance deviennent rares. Mais l'expérience a montré que la possibilité offerte aux membres du Conseil d'échanger des opinions sans que celles-ci soient consignées donne à chacun une plus grande flexibilité. Leur représentant peut se raviser, communiquer avec ses autorités en leur procurant des éléments de jugement encore amendables. Sans doute les séances ne sont pas secrètes (il y a 50 à 60 personnes dans la salle) mais la consigne est d'être discret et l'on s'y tient le plus souvent.

b) C'est grâce à ces consultations officieuses bilatérales et plénières que la Présidence française avait pu faire adopter par le Conseil unanime un appel au cessez-le-feu à Beyrouth le 6 octobre 1978. En public, la séance ne dura que trois minutes. Tous les participants s'étaient engagés à ne pas demander la parole. La résolution n'aurait jamais recueilli les 15 voix souhaitables si les membres du Conseil avaient prononcé des discours sur la situation à Beyrouth où s'entretenaient, depuis la mi-septembre, communautés confessionnelles et soldats syriens. Inévitablement les affrontements verbaux auraient fait obstacle à l'adoption d'une résolution. Or, les combattants, las du massacre, attendaient, comme la suite devait le confirmer, un appel du Conseil pour baisser les armes.

c) En janvier 1980, le Conseil avait été invité à siéger pour examiner la situation créée par l'entrée de troupes soviétiques en Afghanistan. Naturellement, le Représentant de l'Union Soviétique trouvait cette initiative non justifiée. La Présidence française avait étudié, sous tous leurs aspects, les exceptions qu'auraient pu faire valoir les opposants. De même avait-elle accordé une attention particulière au fait que, pour la première fois, dans l'histoire des Nations Unies, le Conseil de Sécurité ne comportait que 14 membres connus (8). Elle avait mené une enquête serrée

(8) Cuba et la Colombie se disputaient le siège « latino-américain ». Après 148 tours de scrutin, l'Assemblée n'était pas parvenue à les départager. Le dénouement n'intervint que le 7 janvier par l'élection du Mexique, qui fort heureusement se situait, dans l'ordre alphabétique, après la France.

qui la mettait en mesure de répondre à toute objection de procédure liée à cette singularité. Une conversation sérieuse avec le représentant soviétique fit apparaître que celui-ci, malgré qu'il en eût, ne se placerait pas sur le terrain de la procédure pour exprimer son mécontentement.

Ce sont les consultations officieuses qui rendent de nos jours rarissimes un débat public sur le point de savoir si une affaire est une affaire de substance ou relève de la procédure (le « double veto », situation qui dans le passé a passionné à juste titre les juristes (9)).

C'est également à l'occasion de ces entretiens à huis clos qu'il est possible de discerner vers quelle sorte de dénouement pourraient s'orienter les débats :

- décision de procédure ou de fond ;
- vote ou consensus ;
- déclaration du président, au nom du Conseil ou en son nom propre ;
- enfin, c'est dans la salle de consultations officieuses que sont mis au banc d'essai les premières versions de projets de résolution.

Ce travail préparatoire peut demander des heures, des jours, parfois des semaines lorsque, pour telle ou telle raison, une suspension du processus paraît souhaitable. De plus en plus fréquemment certains membres du Conseil consultent les groupes auxquels ils appartiennent (OUA, non-alignés, principalement) avant de prendre une position non seulement de principe, mais aussi sur les projets de textes (10).

On conçoit que cette pratique des consultations officieuses, qui absorbe aujourd'hui une part considérable des efforts et du temps des membres du Conseil apparaisse quelque peu décevante aux yeux de ceux qui préféreraient que l'on applique la Charte et le règlement intérieur sans « attermolements ».

Si dérive il y a, elle trouve quand même sa justification dans le devoir qu'ont les Etats membres d'utiliser, s'agissant du maintien de la paix, tous les voies et moyens disponibles.

Les cas portés formellement devant le Conseil de Sécurité ne sont, en général pas simples ou, s'ils le sont, ils se situent dans un cadre géo-politique traversé de courants de forces qui contrarient parfois l'application banale des dispositions de la Charte.

(9) Voir notamment S. Bailey. Voting in the Security Council, p. 18 à 25.

(10) M.C. Smouts. Réflexions sur les méthodes de travail du Conseil de Sécurité AFDI 1982, p. 601-612.

Entre le moment où le Conseil est saisi et celui où il se prononce en séance se déploie une grande activité dont le Président, ses collègues, le Secrétaire Général, les représentants des parties intéressées mais aussi ceux des groupes qui comptent aux Nations Unies sont les acteurs.

Le Président est naturellement investi d'une responsabilité particulière que les membres du Conseil lui disputent rarement. C'est à lui de réunir les informations, de les analyser, d'anticiper, d'imaginer les dénouements possibles, de prendre la mesure des humeurs du Conseil, de choisir le rythme des travaux préparatoires convenant à une conjoncture déterminée. Il faut parfois aller très vite, parfois trouver des raisons de faire baisser la température.

Mais dans le même temps, le Président ne doit pas commettre l'imprudence de se substituer au Conseil, de se porter trop en avant, sauf si ses collègues l'imploront de prendre à son compte, faute de meilleure solution, une sorte de « résumé » des débats (les formules sont multiples).

La moindre affaire un peu délicate lui fera rapidement comprendre que c'est une chose que de préconiser la mise en œuvre « pure et simple » de la Charte et que c'en est une autre d'y parvenir. Il y a là une situation décevante pour un juriste. Elle exprime crûment le décalage qui demeure, dans les relations internationales, entre le droit et les rapports de force. Mais cette situation n'autorise pas à ne rien faire quand la paix est en cause. Il faut quand même traiter l'affaire en essayant de créer une pratique ou de trouver une solution se rapprochant le plus possible de celle que le juriste aurait souhaité faire prévaloir.

d) Le Président du Conseil de Sécurité a parfois l'occasion d'apporter sa pierre à la construction d'une jurisprudence répondant à ces préoccupations. En janvier 1980, dans l'affaire de l'Afghanistan, la présidence française a délibérément utilisé le débat pour faire approuver une résolution préconisant la réunion d'une Assemblée extraordinaire d'urgence sur la question (à la suite d'un veto soviétique émis le 7 janvier) sans aucune référence à la résolution 377 (dite résolution Acheson-Union pour le maintien de la paix de 1950). Pour y parvenir il lui avait fallu obtenir des orateurs, puis des rédacteurs du projet qu'ils s'abstiennent d'une telle référence, laquelle était si bien passée en usage, à une exception près en

1958 (11), qu'elle était toujours mentionnée dans les débats de ce type (12).

e) Les membres du Conseil savent bien que l'article 25 pose un principe fondamental (13). Ils n'hésitent pas à l'invoquer en se disant parfois qu'une décision inapplicable ne sera pas appliquée tout simplement parce qu'un veto aura neutralisé l'initiative considérée.

Ils savent que le recours au Chapitre VII (« Action en cas de menace à la paix ») est un seuil qu'il est périlleux de franchir, car l'expérience a montré qu'il ne suffit pas de brandir un texte pour que tout rentre dans l'ordre. La guerre de Corée a fait apparaître les limites des moyens dont dispose en théorie le Conseil de Sécurité. Le recours aux seules sanctions économiques est déjà d'un maniement délicat. L'affaire de Rhodésie, de 1966 à 1979, l'a montré. La crise des otages américains à Téhéran en 1979-1980 l'a confirmé.

Cela ne signifie pas que, dans une situation donnée, les membres du Conseil de Sécurité s'abstiendront d'exiger l'application « stricte » de la Charte. Mais c'est au dénouement réel du débat que l'on pourra juger de la vertu de ces adjurations.

En définitive, les circonstances conduisent souvent le Président et le Conseil :

— à trouver refuge dans la temporisation, soit pour la bonne cause, soit pour masquer leur impuissance,

— à prendre, faute de pouvoir user de coercition à l'égard des coupables, des dispositions non expressément prévues par la Charte, mais de nature à éviter le pire.

Le Conseil, pour compléter son information ou pour se tirer momentanément d'embarras, prie fréquemment le Secrétaire Général soit de lui faire rapport dans un délai qui peut être de 24 heures ou de plusieurs

(11) Résolution 129.7 août 1958. Plainte du Liban contre l'Égypte. Cas sensiblement différent car le Conseil s'était prononcé, en l'occurrence, à l'unanimité et sans invoquer le motif de carence.

(12) C'est par erreur que certains auteurs continuent de mentionner la session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée Générale de janvier 1980 sur l'Afghanistan comme ayant été convoquée en vertu de la résolution 377 A. En fait le précédent créé sur l'initiative de la Présidence française du Conseil de Sécurité le 9 janvier 1980 visait précisément à doter enfin la Communauté internationale d'une référence autre que la 377 A, car celle-ci, dont le texte est largement ignoré, ne pouvait en rien s'appliquer à la situation afghane. La résolution 462 du Conseil avait, en outre, l'avantage de respecter la hiérarchie établie par la Charte entre Conseil et Assemblée en ce qui concerne le maintien de la paix.

(13) Art. 25 : Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de Sécurité conformément à la présente Charte.

mois, selon le degré de tension qui caractérise l'affaire en discussion, soit d'envoyer sur place une mission d'exploration (facts finding), soit de recourir, s'il le juge utile, au concours d'un représentant spécial dont le mandat est alors précisé. Ces moyens de procédure sont, dans l'arsenal disponible, ceux auxquels il est très souvent fait appel. Ils ont l'intérêt d'offrir aux responsables un délai de réflexion, de compléter, dans une situation confuse, l'information du Conseil, de faire bon usage de l'expérience et de l'habileté du Secrétaire Général.

Il arrive aussi que le Conseil, n'ayant pu s'entendre sur un texte de résolution ou estimant qu'un effort doit être tenté pour limiter la dimension d'une querelle, s'en remette à son président du soin de tirer la conclusion de l'exercice. La formule est de plus en plus souvent utilisée, mais sous le contrôle attentif du Conseil.

Ainsi, en mars 1981, à propos de « la situation au Moyen-Orient », le Président, à la suite d'une plainte du Gouvernement libanais, avait lu, au nom des membres du Conseil, une déclaration condamnant les actes odieux commis par les forces « de facto » contre la FINUL et demandant à tous ceux qui partagent la responsabilité de cette situation de faire cesser tous actes susceptibles d'aggraver la menace qui pèse sur la paix (14).

f) Cela dit le devoir du Conseil est de se prononcer sur le fond. Les Etats membres, la communauté internationale ne comprendraient pas que le Conseil se dérobat trop souvent. Son autorité, souvent limitée, s'en trouverait gravement compromise. Aucun Président du Conseil de Sécurité ne voudrait passer pour un prince de l'esquive.

Nous ne nous attarderons pas sur les conditions dans lesquelles prend corps un projet de résolution destiné à servir de conclusion aux délibérations du Conseil. Elles devraient faire l'objet d'une étude séparée. Le Président du Conseil doit savoir à quel moment il convient de prendre la plume, à qui confier cette plume, comment rédiger les premières versions de façon à faire évacuer par les membres du Conseil certaines formules d'une démagogie tentante, mais perverse. Les Etats membres non-permanents s'en prennent périodiquement aux privilèges des « permanents ». Et pourtant, outre le fait que les Etats non alignés disposent en général au Conseil d'une capacité de blocage réelle, c'est souvent vers les membres non-permanents que le Président se tournera pour engager la phase conclusive des délibérations. Les cinq permanents ont appris qu'une initiative de leur part risque souvent d'avorter. Cela ne leur interdit pas naturellement d'exercer discrètement leur influence.

(14) Conseil de Sécurité 19.3. 1981 S/14414.

La mise au point d'un projet de résolution sur le fond peut prendre moins d'une heure ; elle peut aussi durer plusieurs semaines et connaître bien des avatars. Certains volontaires abandonnent quelquefois en cours de chemin. Il appartient au Président, et à l'arrière-plan, au Secrétaire Général, de ranimer l'ardeur des négociateurs. Il faut élaborer un texte dont le destin ne soit pas remis en cause en séance publique. Ce n'est pas toujours facile.

Le vocabulaire en usage au Conseil de Sécurité est codé. Il en est ainsi dans toutes les instances de la diplomatie multilatérale. Les mots ont acquis une charge de signification qui peut déconcerter et abuser le nouveau venu.

Une fois le texte rédigé dans sa version définitive (et dans sa couleur définitive) la séance publique peut commencer ou reprendre. Le scénario a été en général mis au point pour éviter les surprises, précautions qui désolent la presse et la tribune. Mais les dérapages en séance publique ajoutent rarement au crédit du Conseil.

Sur les modalités du vote, des études très complètes ont été faites non seulement quant à l'interprétation de la Charte ou du règlement intérieur provisoire du Conseil, mais quant à la pratique (15). Les services du Secrétariat publient périodiquement un Répertoire de la pratique du Conseil qui représente une mine d'information que tout nouvel Ambassadeur nommé auprès des Nations Unies consultera avec profit.

Faute d'être assuré de recueillir l'unanimité des voix (ambition de beaucoup), le Président s'efforcera parfois de dégager un consensus. Cette pratique s'est développée au fil des ans depuis 1964. Elle est de naissance ambiguë et, pour cette raison, a retenu l'attention d'un grand nombre de commentateurs. On ne reprendra pas ces analyses dans le cadre limité de cette étude (16).

Le Président ne met pas un texte au voix avant d'avoir procédé à toutes les consultations utiles (sans oublier les fonctionnaires du Secrétariat, mémoire vivante du Conseil).

(15) Voir notamment M. Virally - *L'Organisation Mondiale* - A. Colin, P. Dailier et A. Pellet - *Droit international public LGDT*. S. Bailey. *The Procedure in the Security Council*. J.P. Cot et A. Pellet. *Commentaire de la Charte article par article*. J. Kaufmann. *United Nations Decision making* Leiden, Sijthoff, Jüden 1980.

(16) Voir également D. Nicol *The United Nations. Security Council*, Unitar 1982 S. Bailey *op. cit.* (Rapport de la 6^e Commission 1967 p. 198 et textes de quelques déclarations de consensus significatives p. 200 à 220).

Mais il peut lui arriver devant la mauvaise volonté ou l'immobilisme de certains membres du Conseil de brusquer les choses pour « situer les responsabilités » en public. Ces audaces donnent parfois de bons résultats.

Une résolution peut dire le droit, trancher entre deux plaideurs, reporter à plus tard les décisions, organiser une action. Les cas de figure sont nombreux.

L'appareil répressif de la Charte a été très rarement mis en mouvements. Les risques sont grands. Les résultats aléatoires. Les souvenirs des expériences passées sont tels que les membres du Conseil font de grands efforts pour ne pas exposer celui-ci à l'épreuve que représente le recours au Chapitre VII de la Charte.

Quand les circonstances s'y prêtent et pour tenter de séparer des adversaires le Conseil préfère recourir à des forces de maintien de la paix. La Charte ne prévoyait pas ce moyen. La pratique lui a donné ses lettres. En sept occasions, le Conseil a considéré qu'il était dans son rôle en constituant des contingents de Casques bleus chargés de s'interposer sur le terrain entre des forces adverses.

Dans des situations de ce genre, l'Organisation a démontré qu'elle pouvait agir (on lui reproche souvent d'en être incapable) avec une rapidité surprenante une fois le « feu vert » donné par le Conseil, c'est-à-dire par les Etats membres.

Le 15 mars 1978 les forces israéliennes entraînent dans le Sud-Liban en représailles contre un attentat qui avait fait de nombreuses victimes civiles sur la route de Tel Aviv à Jérusalem. Les troupes progressèrent rapidement. Comment provoquer l'arrêt de cette invasion, puis le retour des unités à leur base ?

M. Begin devait arriver la semaine suivante en visite officielle aux Etats-Unis. Le Conseil de Sécurité étant saisi, le Gouvernement américain décidait de mettre en circulation un projet de résolution préconisant l'envoi dans la région de forces de maintien de la paix composé de contingents de divers pays à « l'exception des Membres permanents ».

J'avais été appelé en consultation à Paris. Le Gouvernement sur l'insistance du Secrétaire Général et du Liban était prêt à contribuer à la constitution de la Force des Nations Unies si le Conseil en était d'accord. De retour à mon poste, le 18 mars au matin, j'entrais dans la salle du Conseil pour apprendre que le Représentant allemand avait entièrement appuyé l'idée d'une force de maintien de la paix, mais aussi précisé, comme une clause de style, que les contingents devaient relever

d'autres Etats que les Membres permanents du Conseil. Sur ce point, les Etats-Unis allaient évoluer et modifier leur projet de résolution. A la fin de la matinée, je recevais confirmation de notre disponibilité à répondre à la requête du Liban et du Secrétaire Général. La résolution 425 était adoptée par 12 voix pour, 2 abstentions (URSS et Tchécoslovaquie) et une non participation (Chine).

Avant la fin de la journée, le Secrétaire Général présentait au Conseil un plan détaillé de la constitution d'une Force intérimaire des Nations Unies pour le Liban (FINUL). Ce programme était approuvé par le Conseil selon la même répartition des voix (426).

Une intense activité se déploya, jour et nuit, entre Paris, New York, Beyrouth, Nakkoura, Toulouse (où étaient situés les deux bataillons de parachutistes français), Pise (où se trouvait le stock de bérets bleus que les soldats devaient porter en arrivant) etc.

Le 23 mars à 5 h 30 du matin les premiers contingents arrivaient au Liban, ce mouvement ayant été approuvé préalablement par le Conseil de Sécurité.

Nous avons relaté cet épisode pour sa valeur d'exemple. Il démontre, en effet, l'aptitude de l'administration onusienne, si souvent décriée, à organiser sans délai une opération fort complexe, une fois les orientations données par le Conseil. On me permettra de rendre hommage en cette occasion à Brian Urquhart, Secrétaire Général adjoint des Nations Unies chargé des affaires politiques spéciales qui fit preuve, une nouvelle fois, d'une maîtrise exceptionnelle.

Dans une autre situation, l'affaire de la Namibie, le Secrétariat, à la demande du Conseil, avait également monté un plan détaillé de relèvement des unités sud africaines en vue de l'émancipation de ce territoire. S'il ne fut pas mis en application, la faute en incombe à certains membres de l'Organisation, mais non pas au Conseil, ni au Secrétariat.

Ce qui frappe tous ceux qui ont suivi les activités du Conseil de Sécurité, c'est que celui-ci travaille, au fond, sur mesure. Les auteurs de la Charte avaient imaginé, à partir de leur expérience de la vie internationale et de leur connaissance du droit, des situations types. Mais les événements surgissent sans qu'on puisse aisément les classer au regard des dispositions de la Charte. Les cas de figure se révèlent innombrables. Il faut les traiter comme ils viennent, tenter d'abord de les identifier, pour ensuite les instruire au mieux ce que recommande la Charte, la pratique, le bon sens et aussi l'imagination.

Les quinze membres du Conseil doivent bien souvent inventer des solutions. Qui songerait à le leur reprocher dès lors qu'elles peuvent, dans le respect de la Charte, servir la cause de la paix ?

CONCLUSION

Le vœu du juriste est d'évoluer dans un monde réglé par le droit, un monde encadré par des lois adoptées démocratiquement et comportant un système de sanctions assurant le respect de ces normes soit par leur vertu dissuasive, soit par la réalité de leur mise en œuvre.

Au fil des siècles l'organisation démocratique des sociétés a tendu vers cet idéal et s'en est approchée.

Nous n'en sommes pas là au plan international. Ce qui ne veut pas dire qu'il faille dans les textes constitutifs de l'ordre international, si imparfait qu'il soit, abaisser le niveau de nos ambitions.

Mais le fait est que la sécurité collective n'a, pour le moment, pas apporté les solutions escomptées ni dans sa version SDN, ni dans la conception révisée, et réputée plus réaliste, qu'en avaient les auteurs de la Charte des Nations Unies.

On peut le déplorer. Il est plus difficile de désigner clairement les responsables. Les juristes sont conduits à constater que les responsabilités sont souvent diffuses. L'organisation de la Communauté internationale, telle qu'on l'avait esquissée en 1945 comportait cette part d'utopie sans laquelle manqueraient les points de référence vers lesquels il convient de tirer la société des hommes de l'avenir. Mais dans le même temps la distance qui la séparait de l'idéal ainsi proposé, quels qu'aient été les concessions faites au réalisme de l'époque, était trop grande pour que l'on pût voir fonctionner le système sans heurt. Près d'un demi siècle d'épreuves ont, en effet, montré que, depuis San Francisco, ces heurts ont été nombreux. Le juriste est libre naturellement de se réfugier dans un jugement sévère quant au comportement des hommes et des gouvernements et de dénoncer leurs infirmités. Mais il ne lui est pas interdit d'examiner, avec le diplomate, ce qu'il est possible de faire pratiquement pour améliorer les chances de la paix dans le monde. De tels aménagements seront absouts en raison de la noblesse qui les inspire.

Faut-il réviser la Charte ? C'est la question qui vient la première à l'esprit. Abstraction faite des difficultés politico-juridiques d'une telle entreprise, on peut se demander si les esprits ont assez évolué depuis 1945, et les rapports de force suffisamment changé, pour autoriser une initiative aussi hasardeuse. Et puis dans quel sens conviendrait-il de modifier ce qui est ? Sur ce point l'accord est loin d'exister. La Com-

munauté internationale n'a pas à ce point avancé dans l'ordre du droit que l'on puisse penser qu'une Charte plus cohérente, assurant un jeu plus rigoureux des grands principes puisse utilement voir le jour. D'un autre côté pourrait-on s'entendre sur une sorte de néo-réalisme, un réalisme plus « objectif » que celui de 1945 ? La réponse est évidemment non.

Ces questions auraient quelque chose de décourageant s'il n'avait pas été démontré simultanément qu'en moins d'un demi siècle des progrès significatifs ont été accomplis, avec les moyens du bord, dans le traitement des problèmes qui meublent la vie internationale.
