

## Développement et maintien de la paix et de la sécurité Demi-journée de Lyon (IEP de Lyon)

# LE CONSEIL DE SÉCURITÉ ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE AU TITRE DU CHAPITRE VII<sup>1</sup>

Vinc D. OKILA

*Doctorant en Droit public de l'Université de Paris 13, et  
rattaché au laboratoire CERAP*

Le développement économique fait partie des buts de l'Organisation des Nations Unies (ci-après : ONU). En effet, l'article 1er de la Charte lui prescrit, entre autres objectifs, de « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique et social »<sup>2</sup>, et « d'être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes »<sup>3</sup>. Et, pour atteindre ces objectifs, l'ONU doit favoriser « le relèvement des niveaux de vie, le plein-emploi et [les] conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social »<sup>4</sup>.

Cependant, la compétence en matière de développement économique est habituellement reconnue à certains organes principaux de l'ONU tels que l'Assemblée générale (ci-après : AGONU) ou le Conseil économique et social (ci-après : ECOSOC), et nullement au Conseil de sécurité<sup>5</sup>. Si certains auteurs lui ont reconnu quelques compétences en matière

---

<sup>1</sup> Cette étude est une version refondue de la présentation lors de la demi-journée d'étude organisée par le Bureau des Jeunes Chercheurs de la Société française pour le droit international, le 25 février 2014, à Science Po-Lyon, sous le parrainage de la professeure Albane GESLIN. Mes sincères remerciements vont à l'endroit de toutes les personnes qui y ont participé, et qui par leurs commentaires et critiques ont permis l'amélioration de cette étude. Je tiens à remercier tout spécialement monsieur le professeur Yves NOUVEL pour ses conseils et orientations lors de l'élaboration de celle-ci. Je reste seul responsable du contenu de cette contribution.

<sup>2</sup> Charte des Nations Unies, art. 1, para. 3.

<sup>3</sup> Charte des Nations Unies, art. 1, para. 4.

<sup>4</sup> Charte des Nations Unies, art. 55, para. B.

<sup>5</sup> DUPUY (P.-M.), « Sécurité collective et organisation de la paix », *R.G.D.I.P.*, 1993, pp. 617-627.

économique, nul n'étend ou ne relie ces dernières au domaine du développement<sup>6</sup>. Certains, d'ailleurs, l'en exclu expressément<sup>7</sup>.

Pourtant, ces dernières années, le Conseil de sécurité n'a cessé d'étendre son champ d'intervention au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies<sup>8</sup>, jusqu'à embrasser des questions essentiellement économiques. En effet, récemment, le Conseil a développé une pratique originale consistant à prescrire des mesures de reconstruction économique au soutien d'États ayant fait l'objet de conflits internes ou internationaux. Il a ainsi adopté diverses résolutions concernant des États tels que le Timor-Oriental, l'Irak, le Liberia, la Côte d'Ivoire, le Soudan et le Soudan du Sud, Haïti ou le Kosovo, avant et après sa déclaration unilatérale d'indépendance de 2008.

Il est dès lors intéressant de déterminer comment le Conseil de sécurité arrive à traiter des questions liées au développement économique sur la base de ses pouvoirs relevant du chapitre VII. Notamment, quel rôle joue-t-il réellement à cet égard, et surtout quelles en sont les bases juridiques précises. En effet, la seule référence au chapitre VII par le Conseil de sécurité ne suffit pas à épuiser le débat sur la légalité des mesures ainsi adoptées. Si le chapitre VII est une base indispensable pour l'exercice des pouvoirs contraignants du Conseil de sécurité, seule l'identification des dispositions précises sur lesquelles se fonde son action permet de saisir le sens, l'objet et le but de telles mesures, ainsi que leur portée juridique. En fait, ce qui est important en ce qui concerne ce genre de mesures, qui portent sur l'organisation économique-politique des États et empiètent sur leurs compétences nationales, ce n'est pas seulement de pouvoir établir si, oui ou non, le Conseil de sécurité est habilité à en connaître, mais surtout jusqu'à quel point il est habilité à le faire<sup>9</sup>.

Dans cette optique, nous essayerons tout d'abord de déterminer la compétence qu'a le Conseil de sécurité de connaître des questions liées au développement économique (I), avant de nous pencher sur l'adéquation des mesures ainsi adoptées avec les moyens mis à sa disposition par la Charte des Nations Unies (II)

## I. LA COMPÉTENCE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ À TRAITER DES QUESTIONS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN VERTU DU CHAPITRE VII DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Il est admis aujourd'hui que le Conseil de sécurité ne peut recourir aux pouvoirs que lui reconnaît le chapitre VII sans avoir préalablement procédé à l'une des constatations prévues à

---

<sup>6</sup> BOON (K. E.), "Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper", 41 *Vand. J. Transnat'l L.*, 2008, pp. 991-1041.

<sup>7</sup> SOREL (J.-M.), « L'élargissement de la notion de menace contre la paix » in S.F.D.I, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Colloque de Rennes, 2-4 juin 1994, Paris, Pedone, 1995, pp. 4-57 ; Slim LAGHMANI, cité par COMBACAU (J. ), « Le chapitre VII de la Charte des Nations-Unies : résurrection ou métamorphose ? », in R. BEN ACHOUR, *Les nouveaux aspects du droit international*, Rencontres internationales de l'Université de Tunis, Paris, A. Pedone, 1994, p. 146.

<sup>8</sup> Le Conseil a en effet adopté des mesures à l'égard des questions de démarcation des frontières, a créé des juridictions pénales « *ad hoc* », ou a adopté de normes contraignantes générales et abstraites.

<sup>9</sup> BOON (K. E.), "Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper", *loc. cit.*, pp. 1012-1013.

l'article 39 de la Charte<sup>10</sup>. À ce propos, trois « clés » d'entrée sont justement prescrites par cet article : la « menace contre la paix », la « rupture de la paix » et « l'acte d'agression »<sup>11</sup>. Seule la « menace contre la paix » nous interpelle ici, car les deux autres ne peuvent être invoquées que s'il y a eu usage de la force armée<sup>12</sup>. En effet, étant donné qu'une préoccupation d'ordre économique, notamment liée aux enjeux de développement, ne peut en elle-même se caractériser par une opération armée, la menace contre la paix, notion « vaste et élastique » qui peut « correspondre aux comportements les plus variés des États »<sup>13</sup>, se présente comme l'unique critère qui peut lui être appliqué et ainsi appeler l'action du Conseil de sécurité au titre du chapitre VII. Par conséquent déterminer si le développement économique peut être appréhendé, et de quelle manière, par le Conseil de sécurité au titre de ses pouvoirs découlant du chapitre VII, revient d'une part à interroger le sens du texte de la charte des Nations Unies sur ce point, d'une part (A) ; puis déterminer la pratique suivie par le Conseil de sécurité sur cette question précise d'autre part (B).

#### A. La légalité d'une intervention du Conseil de sécurité en matière de développement économique au regard des dispositions de la Charte des Nations Unies

Nul ne remet en doute l'existence du pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité dans l'exercice de sa mission en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale. Et celui-ci, selon que l'on en retient une vision large ou étroite, ne s'oppose pas à ce que le Conseil de sécurité connaisse des questions de développement économique<sup>14</sup>. Les réticences sur ce point ne peuvent réellement provenir que de l'interprétation que l'on fait de l'expression « menace contre la paix » sur le fondement de laquelle le Conseil de sécurité peut s'octroyer la compétence d'intervenir au titre du chapitre VII à l'égard des questions de développement économique. À ce propos, nous allons voir que ces dernières, du fait de l'évolution de la notion de paix contenue dans la Charte, en constitue aujourd'hui une des composantes (1). Par conséquent, il peut légalement être traité par le Conseil, chaque fois que la source économique de la menace contre la paix localisée atteint le seuil de celle prescrite à l'article 39 (2)

<sup>10</sup> TZANAKOPOULOS (A.), « L'intervention du Conseil de sécurité dans les conflits internes », in BANNELIER (K.), PISON (C.) (eds), *Le recours à la force autorisée par le Conseil de sécurité. Droit et responsabilité*, Paris, A. Pedone, 2014, p. 69 ; D'ARGENT (P.) et al., « Article 39 », in COT (J.-P.), PELLET (A.) et FORTEAU (M.), *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, pp.1133-1134; BOON (K. E.), "Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper", *loc. cit.*, (note 26) p. 1019.

<sup>11</sup> Charte des Nations Unies, art. 39.

<sup>12</sup> *Infra.*

<sup>13</sup> CONFORTI (B.), « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », in DUPUY (R.-J), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Colloque*, Académie de Droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publisher, 1992, p. 53.

<sup>14</sup> En effet, au sens large, le pouvoir discrétionnaire correspond à un pouvoir illimité. Dans ce sens, rien ne s'oppose à ce que sur cette base, le Conseil de sécurité se saisisse des questions de développement économique. Au sens restreint cependant, le pouvoir discrétionnaire se veut soumis au droit de la Charte des Nations unies, notamment aux règles et principes décrits à l'article 24, §-2 ; mais les obligations prescrites par ce dernier sont si larges et abstraites qu'elles ne s'opposent pas à une appréhension des questions liées au développement économique par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII.

## 1. Le développement économique, une composante de la paix positive prescrite par la Charte des Nations Unies

Les notions de « menace » et de « paix » ne sont nullement définies dans la Charte des Nations Unies. Cependant, il est communément admis qu'à l'origine, ses Pères-Fondateurs en avaient une conception essentiellement négative ou restrictive à l'esprit, c'est-à-dire le « silence des armes ». À l'époque contemporaine, la notion de menace contre la paix a évolué. Plus précisément, le concept de « paix » s'est doté d'une dimension large, positive ou structurelle, que l'on entend généralement comme « l'établissement de conditions propices au développement politique, économique et social des États »<sup>15</sup> ; ainsi définie, on comprend aisément que les questions liées au développement économique soient appelées à jouer un rôle fondamental dans la réalisation de la paix.

Cette nouvelle dimension de la paix, découlant d'une lecture dynamique des dispositions de la Charte des Nations Unies<sup>16</sup>, a été affirmée, de manière solennelle, par le Conseil de sécurité à de multiples reprises depuis sa déclaration présidentielle du 31 janvier 1992, dans laquelle il a introduit les préoccupations d'ordre économique dans la sphère des menaces contre la paix<sup>17</sup>. Ces dernières années, tout en soulignant le besoin de traiter les causes profondes des conflits<sup>18</sup>, le Conseil a surtout mis l'accent sur le rôle du développement économique et social à l'issue de ceux-ci<sup>19</sup>. Cette dimension de l'activité du Conseil de sécurité, sinon des Nations Unies, a officiellement été baptisée *consolidation de la paix* par le Secrétaire général qui l'a définie comme étant un ensemble d'action « visant à identifier et soutenir les structures qui tendront à renforcer et solidifier la paix afin d'éviter une rechute dans le conflit »<sup>20</sup>. Son but ultime est en effet de placer une paix réalisée sur un fondement durable et d'empêcher la crise de se reproduire, notamment en traitant les problèmes

<sup>15</sup> D'ARGENT (P.) et al., « Article 39 », *loc.cit.*, p. 1146. Voir aussi, RAWLS (J.), *A Theory of Justice* (1971), section 15, tel que cité par GOLDMANN (M), "Sovereign Debt Crises as Threat to Peace: Restructuring under Chapter VII of the UN Charter?", *Goettingen Journal of International Law*, 2012, p. 169 : « basic civil rights and socio-economic conditions which enable a life in self-determination ».

<sup>16</sup> Sur ce point, voir l'analyse désormais classique du professeur Pierre-Marie Dupuy, dans DUPUY (P.-M.), « Sécurité collective et organisation de la paix », *loc.cit.*, pp. 617-627 ; Pour une bibliographie exhaustive de l'auteur sur la même question, voir, CAHIN (G.), « La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales », *R.G.D.I.P.*, 2003-3., bibliographie sous (note 116) p. 571.

<sup>17</sup> Doc. S/23500/3, du 31 janvier 1992 : « la paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerres et de conflits armés. D'autres menaces de nature non-militaire à la paix et à la sécurité internationales trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines *économique*, social, humanitaire ou écologique » (l'italique viens de nous).

<sup>18</sup> Doc. S/PRST/2010/7, du 16 avril 2010 : *Consolidation de la paix après les conflits* ; S/RES/1327, du 13 novembre 2000 : *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations unies*.

<sup>19</sup> Sur ce point, voir les déclarations présidentielles du Conseil de sécurité suivantes : S/PRST/2010/7, du 16 avril 2010 : *Consolidation de la paix après les conflits* : « Le Conseil estime indispensable de rechercher la stabilité politique et la sécurité, parallèlement au développement socioéconomique, en vue de consolider la paix », et pour ce faire il met « un accent spécial sur la relance des activités économiques (les italiques sont de nous) » ; de même, S/PRST/2006/38, du 9 août 2006 : *Consolidation de la paix en Afrique de l'Ouest* ; voir aussi, Nations Unies. Conseil de sécurité, S/PRST/2001/5, du 20 février 2001 : *Consolidation de la paix - Vers une approche globale* ; ainsi que, S/PRST/1998/29, du 24 septembre 1998. Enfin, le Conseil met aussi l'accent sur le rôle économique des populations faibles dans l'établissement d'une paix durable (voir, Doc. S/PRST/2012/29, du 20 décembre 2012 : *La consolidation de la paix au lendemain de conflits* : « Le Conseil met l'accent sur la nécessité d'investir dans les *capacités économiques des femmes et des jeunes* en vue d'un relèvement durable au lendemain d'un conflit... (les italiques sont de nous) »).

<sup>20</sup> Rapport : *Agenda pour le développement*, *op.cit.*, p. 6.

humanitaires, culturels, politiques, sociaux ou économiques sous-jacents<sup>21</sup>. Le Conseil de sécurité n'a pas hésité à fermement rappeler l'attachement étroit qui existe entre les opérations de consolidation de la paix et sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales<sup>22</sup> ; encore moins son importance dans l'établissement d'une paix et d'un développement durable<sup>23</sup>. D'ailleurs, de manière plus générale, le Conseil ne cesse de rappeler les liens étroits qui existent entre paix, sécurité et développement<sup>24</sup> dont on peut penser que l'apogée a été atteint avec l'une de ses déclarations présidentielles de 2011, dans laquelle il souligne que « sécurité et développement sont étroitement liés et interdépendants et sont des conditions essentielles d'une paix durable », et pour cela, il est « nécessaire d'appréhender tout conflit dans ses dimensions économiques, politiques et sociales »<sup>25</sup>.

Cependant, que le développement économique constitue, à l'heure actuelle, une composante de la paix positive prescrite à l'article 39 de la Charte des Nations Unies ne suffit pas à justifier juridiquement la compétence du Conseil de sécurité en la matière, encore faut-il que la source économique de la menace contre la paix, dont la réponse réside dans l'adoption de mesures de développement économique, remplisse les critères de la menace telle que prescrite à l'article 39.

## *2. Le développement économique face aux critères d'une menace économique à la paix visée à l'article 39*

Il faut tout d'abord souligner qu'une menace contre la paix ne provient pas forcément d'actes impliquant matériellement le recours à la force armée. Certains actes qui, en eux-mêmes, n'impliquent pas le recours aux armes, comme une crise ou une détérioration économique, peuvent en effet, par leurs effets, mettre en péril la paix comprise comme absence de conflit armé<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> HAN (S. K.), "Building a Peace that lasts: The United Nations and Post-Civil War Peace-Building", *N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.*, 1994, p. 839.

<sup>22</sup> Doc. S/PRST/2005/20, du 26 mai 2005 : *Consolidation de la paix après les conflits* ; Doc. S/PRST/2001/5, du 20 février 2001 : *Consolidation de la paix – vers une approche globale*.

<sup>23</sup> Sur ce point, voir les déclarations présidentielles du Conseil de sécurité suivantes : S/PRST/2012/29, du 20 décembre 2012 ; S/PRST/2010/7, du 16 avril 2010 : *Consolidation de la paix après les conflits* ; S/PRST/2010/20, du 13 octobre 2013 : *Consolidation de la paix après les conflits*. Dans une moindre mesure, les résolutions suivantes : S/RES/2167 (2014), du 28 juillet 2014 : *Opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies* ; S/RES/2086 (2013), 21 janvier 2013 : *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies* ; S/RES/1947 (2010), du 29 octobre 2010.

<sup>24</sup> Sur ce point, voir les Résolutions suivantes du Conseil de sécurité : S/RES/1645 (2004), du 20 décembre 2005 : *Consolidation de la paix après les conflits* : « Sachant que le développement, la paix et la sécurité et les droits de l'homme sont liées et se renforcent mutuellement (les italiques sont de nous) ». Pour une précision sur cette interrelation même dans le contexte de la prévention des conflits, voir, S/RES/2171 (2014), du 21 août 2014 : *Maintien de la paix et de la sécurité internationales – Prévention des conflits* : « ...conscient que la paix, la sécurité et le développement se renforcent mutuellement, y compris dans le contexte de la prévention des conflits » ; de même, S/RES/1625 (2005), du 14 septembre 2005 : *Menaces contre la paix et la sécurité internationales* : « ...constatant que la paix, la sécurité et le développement se renforcent mutuellement, notamment pour ce qui est de la prévention des conflits armés ».

<sup>25</sup> Doc. S/PRST/2011/4, du 11 février 2011 : *Maintien de la paix et de la sécurité internationales : interdépendance de la sécurité internationale*.

<sup>26</sup> ZAMBELLI (M.), *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations Unies par le Conseil de sécurité : le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Bâle, Helbing and Lichtenhahn, 2002, p. 178. Une formule de l'auteur résume bien cette idée (*ibidem.*) : « "menace" à la paix ne signifie pas simplement "menace militaire" à la paix, mais "menace à la paix militaire" ».

Par ailleurs, lors de l'opération de qualification d'une situation en fonction des termes de l'article 39, la Charte n'exige pas que le Conseil de sécurité opère une distinction ou une hiérarchisation des différentes sources de conflits armés avant d'agir en vertu de cet article<sup>27</sup>. C'est-à-dire que les sources aussi bien d'ordre politique, militaire ou économique peuvent indifféremment attirer l'attention du Conseil, et ainsi constituer des menaces contre la paix, pour peu qu'il estime qu'elles sont de nature à conduire à un conflit armé.

Cependant, pour qu'il en soit ainsi, encore faut-il que la menace en cause atteigne le degré de dangerosité requis par l'article 39. Selon le Conseil de sécurité lui-même<sup>28</sup>, suivi par la doctrine<sup>29</sup>, « gravité » et « actualité », constituent le seuil critique d'une menace contre la paix relevant de l'article 39.

Le professeur Jean-Marc Sorel a, sans doute, été l'un des rares universitaires de langue française à s'être longuement intéressé à la question des menaces économiques à la paix<sup>30</sup>. Ce dernier rejette par contre l'idée qu'une telle menace puisse atteindre le seuil de l'article 39<sup>31</sup>. À ce propos, il soutient que « le libéralisme économique qui génère en lui-même des déséquilibres économiques (ne) pourrait être considéré » comme une menace contre la paix que dans « l'ordre du discours » car « le stade de concrétisation (d'une telle menace) risque de constituer un exercice quasiment impossible tant les limites de la gravité de l'atteinte (à la paix) sont peu discernables »<sup>32</sup>. Il ajoute également que « les phénomènes transnationaux notamment — économiques génèrent des déséquilibres qui sont autant de menaces potentielles, mais dont l'identification s'avère plus difficile »<sup>33</sup>. Selon lui en fait, la constatation d'une menace contre la paix nécessite l'existence de « données tangibles et objectives plus facilement vérifiables ou estimables que le degré de développement »<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> BOON (K. E.), «Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper», *loc.cit.*, p. 997, p. 1015.

<sup>28</sup> Cette pratique du Conseil de sécurité a émergé à partir des années 60, lorsque l'Assemblée générale voulait obtenir de lui qu'il adopte des mesures coercitives contre certains États. À chaque fois, le Conseil a exigé pour qu'une situation soit susceptible d'être qualifiée dans les termes de l'article 39 qu'elle constitue une menace à la fois « grave » et « actuelle » à la paix internationale, « faute de quoi le choix des formules utilisées, éclairé par les débats, montrait qu'il refusait d'adopter des résolutions dans le cadre du chapitre VII ». Voir, COHEN-JONATHAN (G.), « Article 39 », in COT (P.), PELLET (A.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991, p. 656. Des exemples sur cette époque sont nombreux, on pourrait citer entre autres, les requalifications de situation dans les projets de résolutions relatives à la politique coloniale du Portugal en Angola et au Mozambique, ou encore, les résolutions concernant la situation en Afrique du sud et en Rhodésie. Pour une étude plus approfondie sur ces questions, voir, *ibid.*, pp. 654-658.

<sup>29</sup> Le professeur Jean COMBACAU est sans doute celui qui a, dès 1974, le mieux systématisé la question à travers son ouvrage de référence : *Le pouvoir de sanction de l'ONU — Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, A. Pedone, 1974, 394 p.

<sup>30</sup> SOREL (J.-M.), « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », *loc.cit.*, pp. 4-57.

<sup>31</sup> Il faut tout de même souligner que cet article a été produit à une époque (1994) où les situations de menace économique à la paix n'étaient pas aussi nombreuses qu'à l'époque actuelle. Certes, le professeur a récemment eu l'occasion de produire un article sur les pouvoirs du Conseil de sécurité (SOREL (J.-M.), « Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du conseil de sécurité : remarques sur quelques incertitudes partielles », *R.BD.I.*, 2004, pp. 462-483), mais ce dernier n'abordait nullement cet aspect de la question. Il aurait tout de même été intéressant de connaître le point de vue du professeur sur la pratique économique récente du Conseil de sécurité en lien avec la notion de menace contre la paix.

<sup>32</sup> SOREL (J.-M.), « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », *loc.cit.*, p. 13 (les italiques et parenthèses sont de nous).

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 16 (l'italique est de nous) ; Dans le même sens : « La menace, comme la sécurité collective, ne correspond plus au simple conflit, elle ne correspond pas encore aux aspects liés au développement », *ibid.*, p. 18.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 14.

Cette analyse, similaire à celles des professeurs Slim Laghmani<sup>35</sup> et Benedetto Conforti<sup>36</sup>, est rigoureusement juste ; mais elle ne l'est, nous semble-t-il, que dans la mesure où elle ne fait état que de situations économiques *diffuses* et de *basse intensité*, telles que des déséquilibres et/ou inégalités économiques et sociales entre États ; ou, de situations économiques *chroniques* et *structurelles*, tels que la pauvreté, le sous-développement<sup>37</sup>, l'endettement ou encore les déficits budgétaires dans certains États.

Or, des préoccupations économiques peuvent également revêtir d'autres aspects ; et certaines d'entre elles, par l'acuité avec laquelle elles s'expriment ou par leur nature illicite, dans un contexte conflictuel ou post conflictuel, peuvent atteindre le degré de concrétisation et d'objectivité nécessaire pour être appréhendées par le Conseil au titre de l'article 39<sup>38</sup>. Ainsi, des situations de détresse économique aiguë, qui entraîneraient violence, trouble, perte totale ou partielle de contrôle étatique sur un territoire, voire conflit armé pourraient constituer une telle menace<sup>39</sup>. Cela peut être le cas, par exemple lors d'une crise monétaire ou bancaire aiguë, d'une dégradation importante de la situation économique d'un État, ou simplement de la corruption et des scandales financiers dans certains États fragiles ; en somme, toute situation économique insolite, de grande ampleur, entraînant des souffrances humaines. Peuvent aussi être rangés dans cette catégorie, les chocs pétroliers ou hausses vertigineuses des prix de matières premières<sup>40</sup>. En fait, la seule acuité d'une situation économique, pourtant *ordinaire*, pourrait permettre au Conseil de sécurité d'en connaître sur la base de l'article 39. Ce serait le cas, par exemple, d'une crise aiguë de la dette souveraine<sup>41</sup>, et son corollaire de faillites de grande ampleur dans certains États<sup>42</sup>.

Enfin, des activités économiques et financières illicites, telles que l'exploitation illégale de ressources naturelles, le commerce illégal des armes, le trafic de drogue, voire le

---

<sup>35</sup> En effet, le « sous-développement » a été ironiquement évoqué par le professeur Slim LAGHMANI (cité par COMBACAU (J.), « Le chapitre VII de la Charte des Nations-Unies : résurrection ou métamorphose ? », *loc.cit.*, p. 146) comme une menace contre la paix afin de mettre en exergue le caractère limité du pouvoir de constatation du Conseil de sécurité.

<sup>36</sup> Le professeur Benedetto CONFORTI fait allusion au « traitement des intérêts étrangers non conforme aux standards internationaux » comme une menace à la paix uniquement dans le but de démontrer également les limites aux pouvoirs de constatation du Conseil de sécurité. Voir, Conforti (B.), « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », *loc.cit.*, p. 56.

<sup>37</sup> BOON (K. E.), «Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper», *loc.cit.*, p.1027.

<sup>38</sup> *Ibidem*: « (the) economic causes of conflict are no different from other causes of conflict if they reach the article 39 threshold » (les parenthèses sont de nous).

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Ceci n'est pas une simple vue de l'esprit. Cette question a par exemple déjà été évoquée au sein de l'OTAN. En effet, en juin 2008, le Secrétaire général de l'OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, met en garde contre la pénurie imminente des énergies fossiles, la hausse des prix de l'énergie et la lutte pour les ressources énergétiques, produisant un nouvel horizon stratégique que l'OTAN doit préparer. Voir, WATERFIELD (B.), «Climate Change and Energy Crisis Threaten Global Security, NATO Secretary General Warns», *Telegraph Online* (UK) 3 June 2008 < <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/2070551/Climate-change-and-energy-crisis-threatenglobal-security,-Nato-secretary-general-warns.html>>.

<sup>41</sup> GOLDMANN (M), «Sovereign Debt Crises as Threat to Peace: Restructuring under Chapter VII of the UN Charter?», *loc.cit.*, pp. 153-175.

<sup>42</sup> VAGTS (D. F.), «Sovereign Bankruptcy: In Re Germany (1953), In Re Iraq (2004)», 98 *Am. J. Int'l L.*, 2004, p. 306: «One doubts whether the Council would regard it as appropriate to use its powers in an ordinary state bankruptcy that did not post a threat to the peace», surtout il précise que «but Iraq continues to qualify as a problem for peacekeeping », laissant donc clairement entendre que les restructurations de dettes souveraines iraqiennes qui y sont faites, le sont pour faire face à une menace contre la paix.

blanchiment d'argent, peuvent également constituer des menaces économiques à la paix. L'acuité ou la gravité de telles activités les attirant devant le Conseil de sécurité au titre de sa mission de maintien de la paix et de la sécurité internationale repose sur leur rôle dans l'alimentation des conflits ou le financement du terrorisme<sup>43</sup>. De même la mauvaise gouvernance de ressources économiques et financières, dans un contexte de fragilité, peut également constituer une telle menace. Toutes ces questions sont, de près ou de loin liées au développement économique comme nous allons le voir à travers la pratique du Conseil de sécurité.

## B. Le développement économique dans les constatations de menace contre la paix opérées par le Conseil de sécurité

Nombreux sont les précédents à l'égard desquels le Conseil de sécurité adopte des résolutions contraignantes sur le fondement qu'une situation économique particulière est préoccupante, quand elle ne constitue pas directement une menace ou une source de menace contre la paix ; et préconise ensuite des mesures de développement économique pour y remédier. La pratique contemporaine du Conseil permet de distinguer deux grandes sources de menace économique à la paix appelant des mesures de développement économique, c'est-à-dire, les crises économiques et financières d'une part (1), et la mauvaise gestion de ressources économiques et financières d'autre part (2).

### *1. Les crises économiques et financières comme source de menace contre la paix justifiant des mesures de développement économique*

L'action des Nations unies en Afrique est sans doute celle qui offre le plus d'exemples d'intervention du Conseil de sécurité en matière de développement économique. Les précédents remontent à la période post guerre froide. En effet, en 1993, en Angola, le Conseil de sécurité a adopté une résolution en vertu du chapitre VII<sup>44</sup>, dans laquelle, avant de « [c]onsider[er] que du fait des actions militaires de l'UNITA, la situation en Angola constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales »<sup>45</sup>, il « [c]ondamne l'UNITA en raison du fait qu'elle continue de mener des actions militaires qui accroissent les souffrances de la population civile angolaise et nuisent à l'économie du pays [...] »<sup>46</sup>. Bien que l'objet principal de cette résolution demeure les actions militaires<sup>47</sup>, le Conseil n'a pas manqué l'occasion de souligner l'impact qu'elles avaient sur la situation économie globale d'Angola, introduisant ainsi cette dernière dans le champ de ses compétences. En outre, les rebondissements de la crise burundaise, au cours des années 2000, seront aussi une bonne occasion pratique pour le Conseil de sécurité de réitérer ce lien entre sécurité et développement économique. En effet, dans une de ses résolutions adoptées dans le cadre de cette affaire, le Conseil « [s]e déclar[e] préoccupé par la dégradation de la situation

---

<sup>43</sup> Tous ces points seront approfondis dans le paragraphe suivant.

<sup>44</sup> Doc. S/RES/864 (1993), du 15 septembre 1993.

<sup>45</sup> *Ibid.*, considérant de principe.

<sup>46</sup> *Ibid.*, par. 7 du préambule.

<sup>47</sup> Sur ce point, *ibid.*, considérant de principe.



économique au Burundi dans le contexte du conflit, et reconnai[t] que toute amélioration de la sécurité devrait s'accompagner de progrès économiques et sociaux tangibles pour la population »<sup>48</sup>. De même, dans la gestion de la crise ivoirienne, le Conseil de sécurité adoptera la résolution 1528 (2004)<sup>49</sup> dans laquelle il se dit « profondément préoccupé par la dégradation de la situation économique en Côte d'Ivoire, qui pèse lourdement sur l'ensemble de la sous-région »<sup>50</sup> ; et, « [c]onscient qu'il subsiste des obstacles à la stabilité de la Côte d'Ivoire », il « considèr[e] que la situation en Côte d'Ivoire continue de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région ». Le précédent Haïtien est sans doute celui qui montre assez clairement la volonté du Conseil de sécurité de s'immiscer dans la gestion des questions liées au développement économique, notamment dans le cadre post conflictuel. En effet, dans sa résolution 1542 (2004), il « [p]rend note de l'existence de problèmes qui compromettent la stabilité politique, sociale et économique d'Haïti et estim[e] que la situation en Haïti continue de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région »<sup>51</sup>. Ceci est encore plus visible dans la résolution 1576 (2004)<sup>52</sup>, dans laquelle le Conseil se fait plus prolix quant aux motivations d'ordre économique à sa base. Ainsi, après avoir « [s]oulign[é] que l'entreprise de réconciliation politique et de reconstruction économique demeure la clef de la stabilité et de la sécurité d'Haïti »<sup>53</sup>, le Conseil « [d]emand[e] instamment au Gouvernement de transition de poursuivre l'application du cadre de coopération intérimaire, notamment en élaborant des projets concrets de développement économique, en étroite coopération avec la communauté internationale »<sup>54</sup>, avant de « [n]ot[er] que des obstacles continuent d'entraver la stabilité politique, sociale et économique d'Haïti et constat[er] que la situation en Haïti continue de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région »<sup>55</sup>. De plus, en 2005, le Conseil de sécurité, avant de « [c]onsider[er] que la situation en Haïti continue de mettre en péril la paix et la sécurité internationales »<sup>56</sup>, « [s]oulign[e] que la pauvreté généralisée est une cause profonde majeure des troubles en Haïti et que le pays ne connaîtra pas véritablement la stabilité tant qu'il n'aura pas consolidé son économie, notamment à la faveur d'une stratégie à long terme de développement durable et de renforcement des institutions »<sup>57</sup> ; et « [r]apell[e] que la sécurité, la réconciliation politique et l'entreprise de reconstruction économique demeurent essentielles pour la stabilité en Haïti »<sup>58</sup>.

<sup>48</sup> Doc. S/RES/1545 (2004), du 21 mai 2004, douzième considérant du préambule.

<sup>49</sup> Doc. S/RES/1528 (2004), du 9 mars 2004.

<sup>50</sup> *Ibid.*, neuvième considérant du préambule.

<sup>51</sup> Doc. S/RES/1542 (2004), du 30 avril 2004, considérant de principe.

<sup>52</sup> Doc. S/RES/1576 (2004), du 29 novembre 2004 ;

<sup>53</sup> *Ibid.*, troisième considérant du préambule.

<sup>54</sup> *Ibid.*, quatrième considérant du préambule

<sup>55</sup> *Ibid.*, considérant de principe.

<sup>56</sup> Doc. S/RES/1608 (2005), du 22 juin 2005, considérant de principe.

<sup>57</sup> *Ibid.*, septième considérant du préambule.

<sup>58</sup> *Ibid.*, neuvième considérant du préambule. Il est également intéressant de noter que dans une très ancienne résolution, adoptée au commencement même de la crise haïtienne, le Conseil avait déjà indexé la situation économique comme étant un élément de sa préoccupation. En effet dans la résolution 841 (1993), du 16 juin 1993, le Conseil, bien que reposant la qualification de menace contre paix sur le changement antidémocratique en Haïti et sur ses effets transfrontières, le Conseil n'avait pas hésité à se dire « [p]réoccupé par le fait que la persistance de cette situation contribue à entretenir un climat de peur et de la persécution et de désorganisation économique [...] et convaincu que cette situation doit être inversée pour qu'elle n'ait pas d'effets nocifs dans la région » (voir, Nations unies, Conseil de sécurité, Doc. Résolution 841 (1993), du 16 juin 1993, onzième considérant du préambule.

Récemment encore, dans une résolution de 2013, toujours en vertu du chapitre VII, il a encore « [s]oulign[é] que, pour asseoir durablement la stabilité en Haïti, il est essentiel de progresser dans la reconstruction et le développement social et économique du pays [...] et réaffirm[é] que la sécurité doit aller de pair avec le développement économique et social [...] »<sup>59</sup>.

Ces considérations ne sont pas propre au cas Haïtien, on les retrouve également, un peu plutôt, dans l'affaire centrafricaine, dans laquelle le Conseil se dit « [c]onscient du lien qui existe entre la paix et le développement [...] »<sup>60</sup>, ou, plus récemment encore, dans l'affaire yéménite où le Conseil, tout d'abord « [c]onstat[e] avec inquiétude les problèmes d'ordre politique, économique, humanitaire et de sécurité, y compris la violence que continue de connaître le Yemen »<sup>61</sup>, puis à nouveau, « [c]onstat[e] que le Yémen fait face à de redoutables problèmes économiques, sociaux et de sécurité [...], réaffirm[e] son appui au Gouvernement yéménite en ce qu'il fait pour préserver la sécurité, promouvoir le développement économique et social et proposer des réformes dans les domaines politique, économique et de la sécurité [...] »<sup>62</sup>.

L'Afrique n'est toutefois pas l'unique endroit où le Conseil de sécurité s'est concrètement intéressé aux questions de développement économique dans le cadre de sa mission de maintien de la paix et de la sécurité internationale. Ce fut également le cas en Europe, Asie ou au Moyen-Orient. Dans ces derniers cas cependant, le Conseil n'a pas formellement désigné des questions économiques comme fondement de la constatation de menace contre la paix qu'il opère. Cependant, en se fondant sur les causes factuelles, de nature économique, du conflit et le mandat de reconstruction et de développement économique qu'il établit, on peut raisonnablement soutenir que le Conseil procède à une constatation « de facto »<sup>63</sup>, reposant sur le lien entre la situation de fait et le mandat confié. Ce fut le cas au Kosovo où le Conseil de sécurité à travers la résolution 1244 (1999) a décidé du déploiement sur ce territoire d'une « présence internationale civile et de sécurité<sup>64</sup> », qui assurera une administration transitoire, et le soutien à la reconstruction économique<sup>65</sup>, entre autres. Il en est de même de la résolution 1272 (1999), au Timor-Leste<sup>66</sup> et de la résolution 1483 (2003) en Irak<sup>67</sup>.

Enfin, il est important de souligner la portée réelle d'une telle pratique du Conseil de sécurité. En effet, à travers ces précédents, on constate que ce dernier a considérablement élargi ses compétences en matière de constatation et de qualification des menaces contre la

<sup>59</sup> Doc. /SRES/2119 (2013), du 10 octobre 2013, onzième considérant du préambule.

<sup>60</sup> Doc. S/RES/1159 (1998), du 27 mars 1998, pénultième considérant du préambule.

<sup>61</sup> Doc. S/RES/2140 (2014), du 26 février 2014, sixième considérant du préambule.

<sup>62</sup> *Ibid.*, onzième considérant du préambule.

<sup>63</sup> Pour une analyse similaire, voir, PETERS (A.), "Novel practice of the Security Council: Wildlife poaching and trafficking as a threat to the peace", *Ejil Talk – Blog of European Journal of International Law*, publié le 12/02/2014, lien: <http://www.ejiltalk.org/novel-practice-of-the-security-council-wildlife-poaching-and-traffic-ting-as-a-threat-to-the-peace/>

<sup>64</sup> *Ibid.*, par. 1.

<sup>65</sup> *Ibid.*, par. 11, alinéa g.

<sup>66</sup> Dans sa résolution 1272 (1999), créant l'ATNUTO, le Conseil de sécurité a voulu mettre en place une « mission éducative à la fois politique, économique et sociale » en vue de la « construction d'un nouvel Etat ». Sur le plan économique, cette mission avait pour objectif « [d']assurer la coordination et l'acheminement [...] de l'aide au relèvement et au développement » (para. 2(d)), et « [c]ontribuer à créer les conditions d'un développement durable » (para. 2 (f)).

<sup>67</sup> Doc. S/RES/1483 (2003), du 23 mai 2003.

paix. En fait, plutôt que de simplement constater l'instabilité économique comme source de menace contre la paix, le Conseil de sécurité se veut prospectif, en établissant un lien entre la situation sécuritaire et la croissance et le développement économique. D'un point de vue pratique, ces considérations du Conseil de sécurité lui amèneront, dans certains cas, à prendre de mesures contraignantes pour que de tels objectifs soient atteints.

Cela dit, les crises économiques et financières, bien que sujets récurrents dans la pratique du Conseil de sécurité, ne sont pas les seules questions économiques, entretenant des liens avec le développement économique, faisant l'objet d'une attention particulière de la part du Conseil. On peut également y adjoindre la question de la mauvaise gouvernance économique et financière.

## *2. La mauvaise gouvernance économique et financière comme source de menace contre la paix justifiant des mesures de développement économique*

Initiée au milieu des années 2000, cette pratique est de plus en plus usitée actuellement par le Conseil de sécurité. En effet, c'est dans le cadre du précédent libérien que l'on situe l'émergence de cette pratique du Conseil de sécurité qui consiste à désormais appréhender la corruption et la mauvaise gestion des ressources économiques et financières comme source de menace contre la paix. Dans les faits, la période de transition au Liberia était marquée par une sérieuse corruption et mauvaise gestion des finances publiques qui menaçaient les perspectives pour une paix durable<sup>68</sup>. En effet, la mauvaise gouvernance économique dans ce pays avait miné le gouvernement et alimentait la concurrence violente sur les ressources naturelles<sup>69</sup>. Eu égard à cela, le Conseil de sécurité a adopté sa résolution 1626 (2005), par laquelle il a exprimé sa préoccupation à propos de la corruption au sein des institutions étatiques<sup>70</sup>. Plusieurs résolutions ultérieures vont réitérer cette préoccupation, voire la condamner et imposer des sanctions dont la levée sera conditionnée à la cessation de cette situation<sup>71</sup>.

Depuis lors, cette pratique s'est généralisée et on l'a retrouvée dans beaucoup de résolutions récentes du Conseil. En effet, déjà en 2013, dans le cadre de la crise en Afghanistan, le Conseil a souligné que dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, « le Gouvernement afghan doit lutter plus énergiquement contre la corruption, promouvoir davantage la transparence et mieux assumer ses responsabilités [...] »<sup>72</sup>; et également réaffirmé que « l'avenir pacifique de l'Afghanistan repose sur l'édification d'un État stable, sûr et viable sur le plan économique, à l'abri du terrorisme et des stupéfiants et fondée sur la primauté du droit [...] et la bonne gouvernance économique, y compris la lutte contre la corruption [...] »<sup>73</sup>. Quelques mois plus tard, il se déclarera « préoccupé par les constatations

<sup>68</sup> LYONS (S. R.), "GEMAP: The New Anti-Corruption Plan for Liberia", *Am. Soc. Int'l L. Insights*, vol. 9, n° 38, 2005, p. 15

<sup>69</sup> BOON (K. E.), "Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper", *loc.cit.*, p.1034.

<sup>70</sup> Doc. S/RES/1626 (2005), du 19 septembre 2005, quatrième considérant du préambule.

<sup>71</sup> DAASE (C.), « Liberia's Governance and Economic Management Assistance Programme — A New Model of Shared Sovereignty? », *ZaöRV*, 2011.

<sup>72</sup> Doc. S/RES/2120 (2013), du 10 octobre 2013, huitième considérant du préambule.

<sup>73</sup> *Ibid.*, dix-septième considérant.

du Groupe d'experts concernant l'expansion d'un système d'imposition illégale, la multiplication de postes de contrôles et de cas d'extorsion de fonds » en Côte d'Ivoire<sup>74</sup>.

Toutes ses constatations de la part du Conseil de sécurité ne sont pas vouées à rester « lettre morte ». En effet, ce dernier, pour leur donner effet, adopte des mesures d'exécution concrètes dont il faut à présent apprécier la portée et la légalité.

## II. LES MOYENS D'ACTION MIS EN ŒUVRE PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ POUR ATTEINDRE DES OBJECTIFS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Pour faire face aux menaces économiques à la paix, ciblées dans le préambule de certaines de ses résolutions, adoptées sous l'égide du chapitre VII, en vue d'atteindre l'objectif de reconstruction et de développement économique qu'il prescrit dans ce cadre, le Conseil de sécurité, dans le dispositif des mêmes résolutions, tantôt, édicte lui-même certaines mesures concrètes, tantôt, autorise d'autres entités à le faire. Ces mesures que l'on considère généralement être fondées sur l'article 41 de la Charte des Nations Unies sont de deux sortes : les sanctions économiques et financières auxquelles il recourt de manière classique, et une autre catégorie de mesures « pacifiques inédites »<sup>75</sup>, de nature plutôt indéterminée, car non prévues expressément par l'article 41. Nous allons donc voir dans quelle mesure, non seulement les mesures traditionnelles de l'article 41 peuvent concourir aux objectifs de développement économique ainsi poursuivis par le Conseil, sans sortir du champ de légalité prescrit par cet article (A) ; mais également, la consistance et les relations que les mesures économiques, dites « proactives »<sup>76</sup>, adoptées par le Conseil à l'issue d'un conflit, entretiennent avec ce même article, notamment eu égard à la logique d'astreinte qui semble le caractériser (B).

### A. Le développement économique comme nouvelle finalité des sanctions économiques et financières décidées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies

L'article 41 prévoit expressément un certain nombre de mesures de contrainte. « [C]elles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques »<sup>77</sup>. Communément appelées « sanctions »<sup>78</sup>, ces dernières représentent le pilier le plus ancien de l'activité économique du Conseil de sécurité<sup>79</sup>. Il y a souvent recouru afin d'obliger leurs destinataires à se conformer à la légalité internationale, telle qu'elle ressort de

---

<sup>74</sup> Doc. S/RES/2101 (2013), du 25 avril 2013, cinquième considérant du préambule.

<sup>75</sup> Expression empruntée à LAGRANGE (E.) et EISEMANN (P. M), « Article 41 », in COT (J.-P.), PELLET (A.) et FORTEAU (M.), *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, p. 1211.

<sup>76</sup> Expression empruntée à BOON (K. E.), «Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper, *loc.cit.*, p. 1028.

<sup>77</sup> Charte des Nations Unies, art. 41.

<sup>78</sup> BENNOUNA (M), « Les sanctions économiques des Nations unies », *R.C.A.D.I.*, 2002, vol. 300, p. 24.

<sup>79</sup> PIRES (J. H.) «North Korean Time Bomb: Can Sanctions defuse it? A Review of International Economic Sanctions as an Option», *Ga. J. Int'l & Comp. L.*, 1994, p. 316-320.

ses décisions<sup>80</sup>. Au début de la guerre froide jusqu'à la fin des années 90s, le Conseil a souvent eu recours à des mesures de sanctions globales, à l'instar de celles qu'il imposa sur l'Irak jusqu'au début de l'occupation de cette dernière par la coalition Anglo-américaine<sup>81</sup>. Mais celles-ci ont l'inconvénient d'atteindre plus les populations civiles que les dirigeants ou les protagonistes des crises traités, les seules qui ont d'ailleurs le véritable pouvoir de faire évoluer la situation dans le sens voulu par les Nations Unies. Par conséquent, suite aux allégations liées aux souffrances des populations ainsi qu'à celles de violations des droits de l'homme et du droit humanitaire<sup>82</sup>, le Conseil de sécurité a fait évoluer sa pratique vers des sanctions plus ciblées, dites « intelligentes » qui, non plus, ne sont exemptes de tout reproche en ce qui concerne le respect des droits de l'homme<sup>83</sup>. Celles-ci ont cependant l'avantage d'épargner les populations civiles et d'atteindre directement les entités disposant du pouvoir de faire évoluer les choses<sup>84</sup>. Ce type de sanction est celui qui est le plus usité aujourd'hui par le Conseil de sécurité. Les sanctions à l'égard de l'exploitation et de la commercialisation de ressources naturelles en font partie.

Cependant, dans la majorité des cas où elles sont prises, elles ont justement pour objectif de couper le lien entre l'exploitation des ressources visées et la poursuite du conflit armé, notamment en interdisant au reste de la communauté internationale, toute importation en provenance, ou toute exportation à destination de zones préalablement déterminées, de certaines ressources naturelles qu'il considère être une des sources du conflit armé dont il est saisi. Par conséquent, l'objectif du Conseil de sécurité ici est d'amener, par le biais de mesure de nature économique, à atteindre un résultat non économique : la cessation du conflit<sup>85</sup>.

Cependant, récemment, le Conseil de sécurité a fait évoluer les finalités assignées à certains de ses régimes de sanctions, en en faisant par exemple dépendre la levée à la réalisation de certains objectifs économiques, notamment la mise en place de mesure de reconstruction et de développement économique. Ce fut le cas du régime de sanction sur le bois au Liberia en 2003. En effet, concrètement, le Conseil de sécurité a adopté une résolution 1521 (2003), dans laquelle il a « [d]écid[é] que tous les États doivent prendre les mesures nécessaires pour empêcher l'importation sur le territoire de tous les bois ronds et bois d'œuvre provenant du Liberia »<sup>86</sup> ; et s'est par la suite déclaré prêt à mettre fin à ces mesures si les objectifs prescrits au paragraphe 11 étaient atteints<sup>87</sup>. Dans celui-ci en effet, il « [e]ngag[eait] instamment le Gouvernement national de transition du Liberia à exercer

<sup>80</sup> Bennouna (M), « Les sanctions économiques des Nations unies », *op.cit.*, p. 24.

<sup>81</sup> Oette(L.), « A Decade of Sanctions against Iraq: The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council », *E.J.I.L.*, 2002, vol. 13, n°1, pp. 93-103.

<sup>82</sup> Reinisch (A.), « Developing Human Rights and Humanitarian Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions », *Am. J. Int'l L.*, vol. 95, pp. 851-872.

<sup>83</sup> Weema (Ch.), « Kadi V. Council: putting the United Nations in its place », *Tul. J. Int'l & Comp. L.*, 2009, vol. 17, pp. 571-584.

<sup>84</sup> Van den Herik (L.), « The Security Council's Targeted Sanctions Regimes: In Need of Better Protection of the Individual », *Leiden J. Int'l L.*, 2007, Vol. 20, pp. 797-807.

<sup>85</sup> Ce fut le cas, par exemple, au Liberia en 2003. En effet, il faut se souvenir que dès le début de la seconde guerre civile au Liberia, en 2000, un an plus tard, après avoir exprimé son inquiétude à l'égard d'informations selon lesquelles le Gouvernement de Charles TAYLOR s'adonne à un trafic d'armes et de diamants avec les rebelles de Sierra Leone, le Conseil a adopté des sanctions visant à « empêcher l'importation directe ou indirecte à partir du Liberia de tous les diamants bruts, que ceux-ci soient ou non d'origine libérienne (Voir, Nations unies, Conseil de sécurité, Doc. Résolution 1343 (2001), du 7 mars 2001, par. 6.).

<sup>86</sup> Doc. S/RES/1521 (2003), du 22 décembre 2003, par. 10.

<sup>87</sup> *Ibid.*, par. 12.

pleinement son autorité et son contrôle sur les régions productrices de bois d'œuvre, et à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que les recettes publiques provenant du secteur forestier libérien ne soient pas utilisées pour attiser le conflit *ou de quelques manières en violation des résolutions du Conseil, mais soient utilisées à des fins légitimes dans l'intérêt de la population libérienne, et notamment aux fins du développement* »<sup>88</sup>.

On assiste en réalité à une évolution dans la pratique du Conseil de sécurité. En effet, la cessation d'un conflit ou la prévention de sa reprise ne semble plus être les seuls objectifs qu'il poursuit. En effet, on voit clairement qu'il fait également de la reconstruction et du développement économique une priorité de son action au titre du chapitre VII. Dès lors, il n'hésite plus, comme le démontre ce précédent libyen, à demander aux autorités locales d'un pays indépendants d'utiliser leurs ressources aux seuls fins du développement. Dans cette même affaire, cette incursion du Conseil dans la gestion des ressources ne se limitera pas à la sphère du bois, elle s'étendra à la bonne gouvernance des ressources naturelles par les autorités libérienne<sup>89</sup>.

Il est fort intéressant de constater qu'avec un régime de sanction, auparavant utilisé pour contraindre certaines entités à changer leur comportement, notamment sur le plan politique ou sécuritaire, le Conseil de sécurité a réussi à les reconvertir en mesure utile pour le processus de reconstruction et de développement économique post conflit dont il en a fait une de ses nouvelles missions à l'époque contemporaine. Il est fort douteux que les « *Pères-fondateurs* » aient pu se douter un seul instant d'un tel usage des mesures de sanction qu'ils prescrivaient, au moment de l'élaboration de la Charte.

Par conséquent, à travers ces mesures, le Conseil de sécurité prouve, s'il y avait encore de doutes à ce propos, sa capacité d'adaptation, et son aptitude à utiliser les mesures et les moyens à sa disposition pour atteindre l'ensemble des buts qu'il se fixe, et le tout en conformité avec la les dispositions de la Charte de Nations Unies.

Il en est de même des mesures de revitalisation économique qu'il adopte également de plus en plus souvent.

## B. Le développement économique à travers les mesures de revitalisation des économies locales détruites au cours de conflits armés

Afin d'atteindre ses objectifs en matière de reconstruction et de développement économique, le Conseil de sécurité adopte, directement ou par l'intermédiaire d'autres organismes internationaux, des mesures de fond bien précises. La différence d'avec les précédentes est que celles-ci ne consistent pas à restreindre des opportunités économiques, comme le font effectivement un régime de sanction, mais plutôt à améliorer ou revitaliser le

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, par. 11. L'italique en fin de citation est de nous.

<sup>89</sup> En effet, après que le Conseil est exprimé, dans le cadre de la résolution 1523 (2003), sa préoccupation à propos de la corruption qui mine les institutions étatiques au Liberia, et vu que la situation sur le terrain ne s'est nullement améliorée, il a réitéré, en juin 2005, cette fois-ci sa préoccupation à propos des progrès limité fait par le Gouvernement de transition vers l'établissement d'un système de gestion financière transparent (voir, Nations unies, Conseil de sécurité, Doc. Résolution 1607 (2005), du 21 juin 2005, neuvième considérant du préambule) ; et par la même occasion exprimé le vœu de voir établi au Liberia, avec l'aide de la communauté international un programme d'aide à la gestion économique et à la gouvernance (*ibid.*, par. 14.), au bon fonctionnement duquel il a suspendu la levée des sanctions prescrites dans la résolution 2521 (2003).

tissu économique d'un État ou territoire visé. Certaines d'entre-elles sont contraignantes (1), tandis que d'autres ne sont que de simples recommandations (2). C'est parce que ces deux types de mesures ne relèvent pas d'un même régime juridique qu'il faut les analyser tour à tour.

### *1. La poursuite du développement économique à travers des mesures juridiquement contraignantes*

La volonté du Conseil de sécurité d'intervenir à l'égard de la reconstruction et du développement économique d'État ou territoire est née au début des années 90s, avec les missions de consolidation de la paix au Namibie, Cambodge et Salvador<sup>90</sup>. Mais c'est avec les crises dans les Balkans qu'il va commencer à user de son pouvoir contraignant au titre du chapitre VII pour exiger de la communauté internationale la revitalisation des économies locales détruites lors de conflits armés. C'est ainsi qu'en Croatie, le Conseil de sécurité a créé l'Administration transitoire des Nations unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental, l'ATNUSO, dont la composante civile avait pour mandat, entre autre chose, d'« aide[r] au redressement économique de la région »<sup>91</sup>. Par la suite, en 1999, il a créé la Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo, la MINUK, à qui il a confié la mission de « [f]aciliter la reconstruction des infrastructures essentielles et le relèvement de l'économie »<sup>92</sup> du Kosovo<sup>93</sup>. Il en est de même de la résolution 1272 (1999), au Timor-Leste, qui a créée l'Administration transitoire des Nations unies au Timor Oriental (l'ATNUTO) à qui le Conseil de sécurité a confié la mission d'assurer la coordination et l'acheminement de l'aide au relèvement et au développement, ainsi que celle de contribuer à créer les conditions d'un développement durable<sup>94</sup>. On peut aussi citer la résolution 1483 (2003) en Irak, dans le cadre de laquelle, le Conseil de sécurité met à la charge de la communauté internationale l'obligation de reconstruire et de relancer l'économie irakienne<sup>95</sup>.

Ces différentes autorités, investies pour la plupart des pouvoirs législatif et exécutif, pour mener à bien leur mandat, vont prendre un certain nombre de mesures réglementaires en vue de relancer l'économie locale. Ce fut notamment le cas de la MINUK au Kosovo qui a adopté une série de règlements dont le Règlement n° 1999/1 (31 août 1999) portant création d'une administration douanière exclusivement compétente au Kosovo, le Règlement n° 1999/16 portant création d'une autorité budgétaire central du Kosovo chargée de l'administration financière générale du budget du Kosovo, ou encore le Règlement n° 1999/9 (24 septembre 1999) sur l'importation, le transport, la distribution et la vente de produits pétroliers, et le Règlement n° 1999/13 (16 octobre 1999) concernant les licences des instances

<sup>90</sup> KREILKAMP (J. S.), "U.N. Postconflict Reconstruction", *New York University Journal of International Law & Politics*, 2003, pp. 622-634.

<sup>91</sup> Doc. S/RES/1037 (1996), du 15 janvier 1996, respectivement par. 3 et 17.

<sup>92</sup> Doc. S/RES/1244 (1999) du 10 juin 1999, par. 11, alinéa g.

<sup>93</sup> Dans la même cadre, il « [s]e félicite du travail que l'Union européenne et les autres organisations internationales accomplissent en vue de mettre au point une approche globale du développement économique et de la stabilisation de la région touchée par la crise du Kosovo, y compris la mise en œuvre d'un pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est avec une large participation internationale en vue de favoriser la démocratie, la prospérité économique, la stabilité et la coopération régionale » (*ibid.*, par. 17).

<sup>94</sup> Doc. S/RES/1272 (1999), du 25 octobre 1999, par. 1, respectivement, alinéa d et f.

<sup>95</sup> Doc. S/RES/1483 (2003), du 23 mai 2003.

non-bancaires de micro-finance au Kosovo. Des mesures similaires ont également été adoptées par l'ATNUTO au Timor-Leste<sup>96</sup> ou la Coalition Anglo-américaine en Irak<sup>97</sup> dont l'ordonnance n° 2003/39<sup>98</sup> est sans doute celle qui a soulevé le plus de critique<sup>99</sup>. Celle-ci porte sur le régime des investissements étrangers et permet à ces derniers, non seulement de jouir exactement des mêmes droits que les Irakiens pour l'exploitation du marché national, mais aussi d'expatrier ou de réinvestir sans aucune restriction ou taxe l'ensemble des fonds investis ou placements financiers, ainsi que les profits ou dividendes réalisés sur le territoire irakien ; tout comme elle privatise l'ensemble du secteur public irakien et autorise une participation étrangère jusqu'à 100% dans une entreprise irakienne, à l'exception des secteurs pétroliers, de l'extraction minière, des banques et des compagnies d'assurance<sup>100</sup>.

Le fondement juridique de l'adoption de telles mesures réside dans l'article 41 de la Charte des Nations unies. En effet, il faut se rappeler que le Conseil de sécurité dispose d'un large pouvoir discrétionnaire quant aux choix des mesures à adopter au titre de l'article 41, pour donner effet à ses décisions<sup>101</sup>. Les mesures expressément prévues à cet article ne sont pas les seules susceptibles d'être adoptées sur son fondement. Les termes même de son texte ne laissent aucune place au doute à ce sujet. Cela dit, tout et n'importe quoi ne peut pas être adopté sur cette base, encore faut-il que les mesures en cause soient conformes aux critères que pose cet article.

Un premier critère serait celui de la finalité de l'article 41 : l'astreinte. Celle-ci prise dans son sens purement technique, à savoir, imposer une obligation juridique aux destinataires de la mesure, ne soulève pas vraiment de difficulté particulière. En effet, comprise ainsi, toute mesure prise sur la base de l'article 41, pour peu qu'elle soit contraignante, suffisent à en assurer la conformité. Dans cette perspective, les mesures économiques contraignantes adoptées par le Conseil de sécurité, ainsi que celle qu'il a déléguées à d'autres instances, dans le cadre de son objectif de reconstruction économique sont rigoureusement légales<sup>102</sup>.

Toutefois, selon certains auteurs en revanche, seules des mesures ayant pour objectif de contraindre un fauteur de trouble peuvent être adoptées sur la base de l'article 41<sup>103</sup>, ce qui

<sup>96</sup> Voir le Règlement n° 2000/18 (30 juin 2000) sur le système fiscal au Timor Oriental ; le Règlement n° 2000/8 (25 février 2000) sur les licences et la surveillance bancaire, ou encore le Règlement n° 2000/2 (25 janvier 2000) sur le régime monétaire.

<sup>97</sup> Voir l'Ordonnance n° 2004/64 (24 février 2004) sur le droit des sociétés ; l'Ordonnance n° 2003/36 (3 octobre 2003) sur la production pétrolière ; l'Ordonnance n° 2003/37 (19 septembre 2003) sur le système fiscal ; l'Ordonnance n° 2003/38 (9 septembre 2003), amendée par l'Ordonnance n° 2004/70 (3 avril 2004) sur le système monétaire.

<sup>98</sup> Disponible à l'adresse suivante : [http://www.iraqcoalition.org/regulations/20031220\\_CPAORD-39ForeignInvestment.pdf](http://www.iraqcoalition.org/regulations/20031220_CPAORD-39ForeignInvestment.pdf).

<sup>99</sup> TADLOCK (R. D.), "Occupation Law and Foreign Investment in Iraq: How an Outdated Doctrine has become an Obstacle to occupied Populations", *University of San Francisco Law Review*, 2004, pp. 228-260.

<sup>100</sup> FOX (G.), "The Occupation of Iraq", 36 *Geo. J. Int'l L.* 2005, pp. 215-22.

<sup>101</sup> TPIY, *Procureur c. Tadic*, chambre d'appel, n° IT-94-AR72, 2 octobre 1995, paras. 32-38.

<sup>102</sup> Sur la base des pouvoirs exercés par la MINUK au Kosovo, voir LAGRANGE (E.), « La mission intérimaire des Nations unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire », *A.F.D.I.*, 1999, vol. 45, n°1, pp. 347-349 ; Sur la base des pouvoirs exercés par l'ATNUTO au Timor Oriental, voir CAHIN (G.), « L'action internationale au Timor Oriental », *A.F.D.I.*, 2000, vol. 46, n°2, pp. 155-161 ; et sur les pouvoirs de la CPA en Irak, voir BOISSONS DE CHAZOURNES (L.) et BOUTRUCHE (Th.), « Sécurité collective et droit de l'OMC. Une alliance possible ? », *A.F.R.I.*, 2007, vol. VIII, pp. 862-864.

<sup>103</sup> DOMINICÉ (Ch.), « La sécurité collective et la crise du golfe », in l'auteur, *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, Recueil d'études, Genève : Publication de l'Institut universitaire des hautes études internationales, puf, 1997, pp. 165- 166.



aurait pour conséquence d'en exclure, logiquement, les mesures proactifs liées à la revitalisation économique.

En réalité, rien dans cet article ne laisse présager une telle interprétation. La Charte n'emploie pas le mot « sanction », mais « mesure », de connotation beaucoup plus neutre. Par conséquent, pour déterminer la finalité de telles mesures, il faut se référer au sens de l'expression « donner effet », qui indique en effet que la finalité des différentes mesures adoptées au titre de l'article 41 dépend du but recherché par la décision substantielle<sup>104</sup>. Aussi, si le but assigné par le Conseil de sécurité aux mesures qu'il adopte est la reconstruction et le développement économique, les mesures d'application, non-militaires, adoptées pour donner effet à cette décision seront inmanquablement des mesures proactifs.

Une dernière question serait celle des exécutants des mesures de l'article 41. En effet, il est dit à cet article que les mesures décidées devront être exécutées par les États membres<sup>105</sup>. On constate que certaines mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité sont appliquées par des organes subsidiaires de ce dernier. A ce stade, il faut se rappeler que les dispositions de la Charte ne sont pas vouées à être invoquées de manière isolées. Par conséquent, dans ce cas précis, seule une combinaison d'avec l'article 29 relative à la création d'organes subsidiaires par le Conseil en vue de remplir ses fonctions, peut être envisageable comme la double base légale de telles mesures. En outre, l'article 41 peut également être considéré comme la base unique de telle mesure. En effet, comme la soutenu la chambre d'appel du Tribunal international pour l'Ex-Yougoslavie, « logically, if the Organization can undertake measures which have to be implemented through the intermediary of its Members, it can *a fortiori* undertake measures which it can implement directly via its organs, if happens to have the resources to do so »<sup>106</sup>.

## 2. La poursuite du développement économique à travers de simples recommandations

Le conseil de sécurité à également adopté de mesures plus souples, ou non-contraignantes, pour atteindre ses objectifs en matière de développement économique. Celles-ci sont généralement prises, tantôt à l'endroit des autorités locales de l'État ou territoire concerné par ses opérations, tantôt à l'endroit d'autres organisations internationales, notamment des institutions financières internationales, et plus globalement, à l'endroit des membres de la communauté internationale. Ce genre de dispositions peut être trouvé dans la majorité des résolutions contraignantes du Conseil de sécurité. Elles sont reconnaissables aux verbes tels que : « demander »<sup>107</sup>, « encourager »<sup>108</sup>, « prier »<sup>109</sup>, ou « inviter »<sup>110</sup>.

<sup>104</sup> COMBACAU (J), « Le chapitre VII de la Charte des Nations-Unies ... », *op.cit.*, pp. 148.

<sup>105</sup> LAGRANGE (E) et *al.*, « Article 41 », *op.cit.*, p. 1205.

<sup>106</sup> TPIY, *Procureur c. Tadic*, arrêt cit., paras. 32-38.

<sup>107</sup> Doc. S/RES/1159 (1998), du 27 mars 1998 : « Demande à nouveau à tous les États et à toutes les organisations et institutions financières d'aider au développement de la République centrafricaine après le conflit » ;

<sup>108</sup> Doc. S/RES/2194 (2014), du 10 avril 2014 : « Se félicitant des annonces de contributions faites à la réunion de haut niveau sur l'action humanitaire en République centrafricaine, qui s'est tenue à Bruxelles le 20 janvier 2014, et encourageant la communauté internationale à y donner suite rapidement afin de continuer à fournir un appui face à la situation humanitaire en République centrafricaine, et à planifier la reconstruction en établissant une articulation entre des activités de secours, de relèvement et de développement » (préambule) ;

Toutes ces différentes mesures sont dépourvues de force juridique, sauf lorsqu'elles sont adressées aux instances onusiennes ou à leur organes subsidiaires<sup>111</sup> ; et on admet aujourd'hui qu'elles peuvent être légalement adoptées par le Conseil de sécurité dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu du chapitre VII, en dépit de la restriction juridique de l'article 2, paragraphe 7 de la Charte des Nations unies<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> Doc. S/RES/1590 (2005), du 24 mars 2005 : « Prie instamment la mission d'évaluation conjointe de l'Organisation des Nations unies, la Banque mondiale et les parties, agissant de concert avec les autres donateurs bilatéraux ou multilatéraux, de continuer de se préparer à offrir rapidement au Soudan, une fois démarrée l'application de l'accord de l'accord de paix global, un programme d'aide à la reconstruction et au développement économique, incluant l'aide publique au développement et l'accès au marchés... » (para. 13).

<sup>110</sup> Doc. S/RES/2140 (2014), du 26 février 2014 : « Invite les donateurs et les organisations régionales à verser l'intégralité des contributions annoncées... » (para. 25).

<sup>111</sup> WOOD (M. C.), « The Interpretation of the Security Council Resolutions », *M.P.Y.U.N.L.*, vol., 2, 1998, pp. 74-95

<sup>112</sup> MATHESON (M. J.), "United Nations Governance of Postconflict Societies", *Am. J. Int'l L.*, 2001, pp. 84-85.