

LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Commentaire article par article
sous la direction de

Jean-Pierre COT et Alain PELLET

Secrétaire de la rédaction :

Mathias FORTEAU

Préfaces de
Kofi ANNAN
et **Javier PEREZ de CUELLAR**

Tome I

3^e édition
mise à jour, revue et augmentée dans le cadre du
Centre de Droit international de Nanterre (CEDIN)
à l'occasion du 60^e anniversaire des Nations Unies



ECONOMICA

49, rue Héricart, 75015 Paris

Fonctions et pouvoirs

ARTICLE 10

L'Assemblée générale peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte, et, sous réserve des dispositions de l'Article 12, formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres de l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de sécurité, ou aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité.

De tous les articles qui concernent dans la Charte les pouvoirs de l'Assemblée générale de l'ONU, l'article 10 constitue assurément la base de compétence la plus large qui lui soit reconnue. Certes, il s'agit en même temps d'une base conditionnée dans un domaine particulier où un autre organe, le Conseil de sécurité, exerce une « responsabilité principale »¹ ; mais c'est à travers les pouvoirs généraux qui lui sont reconnus par la clause de l'article 10 que se manifeste le rôle générique qui lui est dévolu dans la mise en œuvre des objectifs et principes de l'Organisation mondiale². A ce titre du reste, il apparaît comme une véritable disposition-cadre, que viennent préciser les divers articles qui se rangent à sa suite sous la rubrique de ses « fonctions et pouvoirs ». Il convient certainement de ne pas sous-estimer sa cohérence propre ; en même temps, celle-ci ne revêt sa pleine signification qu'à la lumière tout à la fois de la limite externe posée à son action par l'article 12, des attributions spéciales de compétence des articles 13, 14 à 17 et 22 ainsi que du régime fonctionnel qui lui est attaché par les articles 18 à 21.

¹ Selon la formule de l'article 24 de la Charte.

² V. M. VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, A. Colin, coll. U, 1972.

Cette situation, que les diverses clauses rattachées évoquées ci-dessus tendent à renforcer, s'explique certainement par le statut particulier de l'Assemblée générale qui est l'organe plénier de l'Organisation, là où se matérialise avec tous ses paradoxes, à travers les discussions, les délibérations ou les recommandations, cette communauté internationale fonctionnelle que forment les « peuples des Nations Unies »¹. A l'évidence, quoiqu'on dise de la portée de ses délibérations, qui est loin d'être insignifiante comme on se plaît parfois à le souligner d'un strict point de vue juridique, l'Assemblée générale apparaît à travers les pouvoirs de l'article 10 comme un symbole ; celui des « Nations Unies », en tant que « centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes »².

Ce caractère plénier produit une double conséquence. D'une part, il fait de l'Assemblée générale un lieu de représentation, où s'exprime à travers l'égalité souveraine des Etats une sorte de conscience morale mondiale. D'autre part, ce caractère plénier rattache son activité à l'idée de démocratie internationale. A l'heure où les Nations Unies tentent avec difficulté de promouvoir, précisément à travers l'Assemblée générale, une culture de paix, de dialogue des cultures et de démocratie, il n'est pas inutile de relever la dimension démocratique qui s'attache aux pouvoirs qui lui sont dévolus. Elle apparaît ainsi comme l'expression la plus remarquable d'une société internationale fondamentalement « délibérante » selon l'expression du professeur P.-M. DUPUY³, qui, malgré menaces et conflits en permanence et en tous genres, semble vouloir privilégier au moins formellement la négociation, au nom d'une interdépendance nécessaire⁴.

On pourrait d'ailleurs être tenté de voir dans l'activité multiforme de l'Assemblée générale sur la base de l'article 10, l'aveu d'une impuissance que cache mal cette « démocratie de la parole »⁵ que l'on se plaît tant à moquer. Comme cela a été montré, ses implications ont cependant des « répercussions sensibles » sur la structure de l'ordre international⁶. Dans tous les cas, sa formulation reflète parfaitement le double caractère des pouvoirs qui lui ont été attribués : en premier lieu, un caractère général (I) ; en second lieu, un caractère conditionné (II).

¹ V. la formule d'ouverture du préambule.

² V. article 1, paragraphe 4.

³ V. P.-M. DUPUY, *Droit international public*, Précis Dalloz, 7^e éd., p. 5.

⁴ *Idem*, p. 6.

⁵ *Ibidem*, pp. 6-7.

⁶ V. P.-M. DUPUY, ouvrage préc. p. 7.

I. UNE COMPETENCE GENERALE

Cette généralité doit d'emblée être relativisée dans la mesure où elle n'a de valeur que dans le cadre de la spécialité fonctionnelle de l'Organisation. En effet, aussi étendues que soient les compétences de cet organe, elles sont nécessairement bornées par les objectifs et principes qui lui sont assignés – eux-mêmes pouvant être libéralement interprétés, ainsi que la CIJ a eu l'occasion de le rappeler il y a déjà une décennie¹. Ainsi considérée, cette généralité de sa compétence d'action apparaît sur trois plans : généralité des domaines d'action, sous réserve de la nuance pouvant être introduite entre « questions » et « affaires » et à l'exception de la clause de réserve de l'article 12 ; généralité des organes concernés par son action et généralité des destinataires de ses recommandations. On laissera de côté ce dernier point, qui introduit une distinction subtile mais de faible portée, en fonction de la nature de la question ou de l'affaire dont l'Assemblée est amenée à connaître, laquelle sert de base à l'exercice d'une compétence principale ou subsidiaire pour se concentrer sur les deux premiers aspects.

A. Une compétence générale d'action

Elle l'est à un double titre : d'abord parce que l'Assemblée générale, à la façon du roi MIDAS, peut à peu près tout faire, notamment discuter et formuler des recommandations ; ensuite parce que son action sur ce double plan a elle-même un caractère général dans la mesure où elle s'étend tant aux « questions » qu'aux « affaires » dont elle est saisie.

1. Sans doute les formules utilisées dans l'article 10 ne laissent-elles pas de surprendre, tant elles sont vagues et imprécises et sans doute, pourrait-on dire, ambivalentes. Cela tient précisément à la généralité qui caractérise l'action de l'Assemblée générale. Elle peut en effet « discuter » et « recommander », ce qui paraît de prime abord porter indication d'une double compétence relativement distincte bien que complémentaire l'une de l'autre. La première, au sens littéral, consiste à discuter, c'est-à-dire, selon le « Dictionnaire Quillet », « examiner, débattre une affaire, une question ; étudier le pour et le contre ; échanger des points de vue, d'ordinaire avec animation »². Il s'agit donc essentiellement ici d'une opération discussive et même discursive, qui renvoie à l'analyse contradictoire des idées aux fins d'éclairer les divers aspects du thème débattu. Il s'agit en même temps d'une phase préalable,

¹ V. AC 8 juillet 1996, 2 avis (OMS et ONU).

² V. Dictionnaire Quillet de la langue française.

de caractère procédural, qui prépare une nouvelle étape qui est celle de la décision.

Telle est bien la seconde compétence de l'Assemblée générale qui prend des décisions d'une nature particulière, qualifiées de recommandations. Il convient d'abord de relever la reconnaissance par la Charte de la fonction créatrice de droit de l'Assemblée générale dans la généralité de ses modalités d'exercice, exercée sous la forme de résolutions, qui sont des règles de droit international qui n'ont pas un caractère juridiquement obligatoire. Cette compétence tend ainsi à faire de cet organe une « autorité normative »¹, mais créatrice de règles à effet limité quant à leur caractère de contrainte². Les actes³ que l'Assemblée générale est ainsi amenée à prendre, quelle que soit la complexité de la terminologie en vigueur, constituent de ce fait une simple invite à « un ou plusieurs destinataires à adopter un comportement déterminé qui peut être une action ou une abstention »⁴. L'action de l'Assemblée est donc à la fois processuelle et décisionnelle, la discussion étant un élément du processus de la décision qui par son intervention clôt celui-ci.

2. Compétence générale d'action également d'un point de vue matériel. Selon l'article 10, l'Assemblée générale peut en effet discuter et formuler des recommandations sur « toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte... ». La distinction a certainement son importance ; mais au-delà des nuances qu'elle introduit dans la détermination de la compétence de l'Assemblée générale, elle paraît surtout renvoyer au caractère étendu du champ d'action de cet organe.

a) En ce qui concerne la distinction entre les questions et les affaires pouvant relever de la compétence de l'Assemblée générale, une mise en perspective des compétences particulières développées dans les divers articles qui complètent cette compétence permet de dégager un critère de délimitation assez clair. L'identification de ce critère n'est cependant pas

¹ V. J. DEHAUSSY : « Les actes unilatéraux et l'action normative des organisations internationales », *Jurisque de droit international*, 1987, fasc. 14.

² V. M. DIEZ DE VELASCO, *Les organisations internationales*, trad. franç., Economica, coll. Droit international, 2002. Cet auteur écrit notamment que ces résolutions « ne constituent pas une source autonome de droit international, dès lors qu'elles ne produisent pas d'effets juridiques obligatoires mais contiennent de simples recommandations d'adopter un comportement déterminé ou une simple invitation ou exhortation, auquel cas elles ne créent pas directement de règles juridiques internationales obligatoires » (cf. p. 113).

³ V. cependant J.-P. JACQUE, *Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, Paris, 1972, p. 70 où il définit l'acte juridique comme « une procédure régie par le droit international et destinée à créer une norme internationale, c'est-à-dire des droits et des obligations internationales ».

⁴ *Idem*, p. 116.

très facile en raison de la généralité de la notion de « questions », qui recouvre la quasi totalité des domaines d'action des organes au moins principaux de l'organisation. Cette recherche ne peut donc que résulter d'une démarche « par prétériorité » qui consiste à isoler les cas dans lesquels la notion d'affaires peut faire l'objet d'une action de l'Assemblée générale. C'est le cas de l'article 12, paragraphe 2, de la Charte¹. On peut également considérer, d'un point de vue matériel, que la notion de « situation » qui est évoquée à plusieurs reprises dans la Charte, en particulier dans l'article 11, paragraphe 3², constitue plus des affaires qu'elle ne renvoie à des questions.

Toutefois, cette double référence a un caractère très limité. D'une part, les « affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales » constituent également des « questions », comme il ressort notamment de l'article 11, paragraphe 2³. D'autre part, il est possible d'analyser les « situations » comme étant en réalité une « question de ce genre qui appelle une action » du Conseil de sécurité.

b) Il apparaît que ces distinctions ne sont au mieux que des nuances dont la faible portée distinctive cache mal le caractère particulièrement étendu des compétences dévolues à l'Assemblée générale. En effet, les questions ou affaires sur lesquelles elle est habilitée à discuter et à formuler des recommandations sont de celles qui « rentrent dans le cadre de la présente Charte ». Diverses classifications de ces compétences générales sont possibles. Il a été notamment proposé auparavant de distinguer entre les compétences relatives à la vie de l'Organisation et celles concernant ses buts⁴. Il est possible également de suivre la démarche de la Charte elle-même tendant à considérer, selon la formule qui n'a pas été finalement retenue que l'Assemblée générale est compétente de manière générique pour l'ensemble des relations internationales mais aussi que cette compétence s'exerce à titre particulier

¹ En vertu de cette clause « le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil de sécurité, porte à la connaissance de l'Assemblée générale, lors de chaque session, les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de sécurité ; il avise de même l'Assemblée générale ou, si l'Assemblée ne siège pas, les Membres de l'Organisation, dès que le Conseil de sécurité cesse de s'occuper desdites affaires ».

² « L'Assemblée générale peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales ».

³ Cette clause stipule que « l'Assemblée générale peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie (...) et sous réserve de l'article 12, faire sur toutes questions de ce genre des recommandations... ».

⁴ V. M. BENNANI, Commentaire de l'article 10 dans l'édition précédente du présent ouvrage, pp. 247-253.

dans les domaines qui sont énumérés par les articles visés par le Chapitre IV de la Charte¹.

Ce caractère particulièrement étendu des compétences résulte de leur formulation générique. Il se trouve également renforcé par certaines des dispositions de la charte évoquées ci-dessus. Il en est ainsi notamment de l'article 11, paragraphe 4, selon lequel les pouvoirs particuliers de l'Assemblée au titre du maintien de la paix et de la sécurité internationales « ne limitent pas la portée générale de l'article 10 ». Il en est de même de l'article 13, paragraphe 2, qui crée un « effet cliquet » en ouvrant la compétence de l'Assemblée générale dans le domaine de la coopération économique, sociale et culturelle un champ beaucoup plus vaste dans le cadre des chapitres IX et X, en particulier en ce qui concerne les relations entre l'organe plénier et le Conseil économique et social, chargé par l'article 62, « sous l'autorité » de l'Assemblée générale (article 60), de « faire des recommandations en vue de coordonner les programmes et les activités des institutions spécialisées » (article 58).

B. Une compétence institutionnelle générale

C'est ce qu'incite à penser la rédaction de l'article 10 selon laquelle la compétence d'action générale de l'Assemblée générale s'exerce concernant toute question ou affaire « se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus par la présente Charte... ». Cette « intrusion » de l'Assemblée générale dans la structure organique générale de l'Organisation peut à première vue laisser songeur, au regard notamment de la classification « officielle » établie par la Charte entre organes principaux et organes subsidiaires. Il faut cependant reconnaître que tous les organes principaux ne sont pas égaux entre eux, certains apparaissant plus « autonomes »² que d'autres, sur la base de distinctions essentiellement doctrinales, tirées de la nature des organes et de leurs fonctions.

En raison de son caractère plénier, l'Assemblée générale semble pourtant s'imposer aux autres organes. La formule de l'article 10 semble alors indiquer qu'au-delà des classifications en vigueur, il existe une hiérarchie organique de fait qui place l'Assemblée générale au sommet de l'édifice institutionnel de l'ONU. Cette primauté institutionnelle n'est toutefois qu'apparente, liée essentiellement à son caractère représentatif, l'Assemblée générale apparaissant à certains égards comme n'étant pas le principal organe de l'Organisation.

¹ V. le commentaire des articles 11 à 22 ci-après dans cet ouvrage.

² V. M. DIEZ DE VELASCO, *op. cit.*, p. 194.

1. La prévalence institutionnelle apparaît d'abord de principe. Sa compétence concerne n'importe lequel des autres organes de l'organisation, c'est-à-dire l'ensemble de ceux-ci. On peut aisément le comprendre du fait de la nature de ses fonctions. En tant qu'organe plénier, l'Assemblée générale doit apparaître comme un organe premier, en ce sens que c'est celui auquel peuvent participer pleinement l'ensemble des Etats membres de l'organisation. Face à la fragmentation institutionnelle qui caractérise l'ONU, c'est naturellement au sein de l'Assemblée générale que vont se jouer les moments les plus importants de la vie de l'Organisation. Quels que soient le caractère parfois asséchant de ses débats et la portée limitée de ses recommandations, selon un point de vue psychologique très difficile à changer, ses sessions sont un des temps forts de l'Organisation.

La Charte reconnaît volontiers ce statut institutionnel apparent à plusieurs titres. D'une part, en vertu de l'article 15, paragraphes 1 et 2, l'Assemblée générale est habilitée à recevoir les rapports de l'ensemble des organes de l'ONU. Il s'agit d'abord des rapports du Conseil de sécurité, annuels ou spéciaux par lesquels ce dernier rend compte de son activité à travers les mesures qu'il « a décidées ou prises pour maintenir la paix et la sécurité internationales ». On ne peut manquer d'être surpris par un tel rapport statutaire alors qu'est en cause un domaine où le Conseil de sécurité, dans l'exercice de sa « responsabilité principale », conférée directement par les Etats membres est considéré comme agissant « en leur nom ». Il s'agit ensuite de tous les organes principaux, notamment le Secrétaire général¹, le Conseil économique et social qui agit « sous l'autorité » de l'Assemblée générale² et la Cour internationale de Justice qui est « l'organe judiciaire principal » de tous les autres organes, au moins principaux qui peuvent, ainsi que les agences spécialisées, lui demander un avis³.

En faisant une lecture combinée de l'exercice des compétences pour les « questions ou affaires rentrant dans le cadre de la Charte » et de celles « se rapportant aux pouvoirs et fonctions » des autres organes, il ressort que cette compétence institutionnelle est encore plus large que ne l'indique l'article 10. On peut en effet considérer que l'autorité

¹ V. l'article 98 qui stipule qu'il « présente à l'Assemblée générale un rapport annuel sur l'activité de l'Organisation ».

² Cette soumission institutionnelle du Conseil économique et social est encore plus poussée dans la mesure où, d'une part, même « sur des questions de sa compétence », les projets de convention qu'il est amené à préparer doivent être soumis à l'Assemblée générale (article 62, paragraphe 1) et d'autre part, dans l'exercice de sa mission de coordination de l'activité des agences spécialisées de l'ONU, il peut adresser des recommandations à l'Assemblée générale (article 63, paragraphe 2, article 64). L'article 67, de portée générale, traduit bien cette situation.

³ V. articles 92 et 96.

institutionnelle de l'Assemblée générale s'étend jusqu'aux institutions spécialisées du système des Nations Unies par le biais du rapport que l'Assemblée générale entretient avec leur organe de tutelle, le Conseil économique et social¹.

C'est donc au travers de l'Assemblée générale, qu'est assurée en définitive la cohérence d'ensemble de l'action de l'ONU. La généralité de son rôle n'est toutefois qu'apparent. En effet, à bien des égards, l'Assemblée générale n'apparaît comme le principal organe ni le plus important.

2. La compétence générale de l'Assemblée générale résiste en effet mal à l'épreuve des faits. Sur deux plans, celui de l'action concrète de l'Assemblée générale vis-à-vis des autres organes comme celui des rapports inter-organiques eux-mêmes, cette compétence souffre au contraire d'une subsidiarisation institutionnelle qui affaiblit indirectement le messianisme universaliste dont l'Assemblée générale est porteuse.

a) La faiblesse de l'Assemblée générale apparaît d'abord du point de vue de l'action concrète de l'Assemblée générale vis-à-vis des divers organes et institutions de l'Organisation. Celle-ci s'explique surtout par le caractère purement formel que revêtent généralement ses interventions. Il en est ainsi notamment dans le cadre de ses rapports avec tous les autres organes, principaux² ou subsidiaires, centraux ou spécialisés. S'agissant tout d'abord du Conseil économique et social, il est clair que la primauté institutionnelle prévue par la Charte est de pure forme. En dehors des exigences procédurales qu'elle impose, qui sont certes importantes, il apparaît que l'autonomie fonctionnelle du Conseil n'est en rien altérée. Le lien de dépendance organique qui a parfois conduit à faire du Conseil économique et social un organe subsidiaire de l'Assemblée générale est en définitive assez lâche et, en dépit des discussions et du possible renvoi dont peuvent l'objet certaines questions débattues au Conseil économique et social et recommandées à l'Assemblée, leur vote est somme toute relativement formel.

La même constatation vaut également pour le Secrétaire général et la CIJ. En ce qui concerne le premier, il est nommé par l'Assemblée générale³ et à ce titre appelé à participer à ses réunions et à remplir les fonctions dont celle-ci pourrait le charger. Sa dépendance institutionnelle se traduit alors par le fait qu'il doit présenter à l'Assemblée générale un

¹ V. notamment les articles 62, 63, 64, 66 et 70 de la Charte.

² On mettra de côté les rapports avec le Conseil de tutelle, en désuétude de fait bien que l'article 7 de la Charte le range parmi les organes principaux.

³ V. article 97.

rapport annuel sur l'activité de l'Organisation¹. Toutefois, son autorité institutionnelle en tant que « plus haut fonctionnaire de l'Organisation » favorise certainement une large autonomie fonctionnelle à raison du caractère international de ses fonctions qui justifie le formalisme de ses relations avec l'Assemblée générale. Celle-ci se borne en effet dans la plupart de ses résolutions à le « prier » d'adopter ou non un comportement déterminé. S'agissant de la CIJ, il en est assurément de même. Ce formalisme produit cependant d'intéressantes conséquences en ce qui concerne les institutions spécialisées du système des Unies qui sont des organisations internationales à part entière. L'indépendance organique qu'implique leur personnalité juridique paraît cependant assujettie à une sorte de dépendance fonctionnelle à l'égard de l'organisation-mère et particulièrement de son organe plénier.

b) Si l'on examine de près les rapports que l'Assemblée générale entretient avec certains organes principaux, le bilan n'est guère plus favorable à l'Assemblée générale. Il convient évidemment de pas surestimer cette situation qui concerne essentiellement les rapports avec le Conseil de sécurité à propos de la compétence de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Comme on le verra plus loin, celle-ci apparaissant comme une compétence conditionnée, il n'est pas étonnant que le caractère général des pouvoirs de l'Assemblée générale cède devant la centralité des pouvoirs du Conseil de sécurité. La liste des matières que le Secrétaire général porte généralement à la connaissance de l'Assemblée est d'ailleurs telle que la capacité d'action de l'Assemblée acquiert nécessairement un caractère complémentaire sinon subsidiaire².

II. UNE COMPÉTENCE CONDITIONNÉE

Telle se révèle être également la compétence de l'Assemblée générale au titre de l'article 10. Celui-ci contient en effet une réserve à la généralité des rapports des pouvoirs de l'organe plénier qui limite son droit de recommander et qui est formulée dans une autre clause, l'article 12. Sans qu'il soit besoin de commenter l'article 12 en lui-même, il apparaît néanmoins nécessaire d'en évoquer les implications à l'égard de la compétence générale tirée de l'article 10. En effet, à l'égard du Conseil de sécurité et de la question ou affaire relative au maintien de la paix et de la sécurité internationales, c'est une véritable réserve de compétence qui est posée dont il faut présenter le sens et la portée.

¹ V. article 98.

² V. à titre d'exemple, la communication faite par le Secrétaire général en vertu du paragraphe 2 de l'article 12 de la Charte des Nations Unies, 23/9/2004, A/59/335.

A. *Le sens de la clause de réserve de l'article 12*

Il est relativement clair. A l'égard d'une question ou d'une affaire rentrant dans le cadre de la Charte ou se rapportant aux compétences et missions de l'un des organes prévus par celle-ci, l'Assemblée générale ne peut formuler des recommandations que « sous réserve des dispositions de l'article 12 ». De cette présentation, il ressort qu'il s'agit bien d'une clause de réserve de compétence et que, dans le champ dans lequel elle est posée, celle-ci a elle-même un caractère d'ordre général.

1. La réserve de l'article 12 apparaît d'abord comme une véritable clause restrictive. Cela signifie qu'elle a pour objet de limiter la compétence qui est affirmée dans le domaine où elle est posée. Pour asseoir la force de cette réserve, l'article 12, paragraphe 2, met en place un mécanisme de « porté à la connaissance » qui implique tous les protagonistes du règlement pacifique des différends et qui est destiné à éviter des saisines inconscientes de l'Assemblée générale¹.

En tant que clause limitative de compétence, elle se borne par conséquent à réserver la compétence de l'Assemblée sur ce point sans la mettre réellement en cause. Cela signifie évidemment que la compétence de l'Assemblée ne cesse pas d'être générale et même, ne cesse pas en dépit de l'existence d'une réserve. La pratique confirme d'ailleurs l'existence de nombreuses situations dans lesquelles l'Assemblée générale, au titre de sa compétence générale, a continué non seulement de discuter – ce qui est son droit, mais également de formuler des recommandations, ce qui est juridiquement moins compréhensible.

On laissera de côté les conditions, notamment de sa saisine, qui permettent à l'Assemblée générale d'intervenir activement dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales², sous peine de mettre en cause le respect de la réserve de l'article 12 ainsi que le montrent divers exemples comme ceux du Congo ou de la Rhodésie. Ce qu'il convient de retenir, en ce qu'il constitue une manière de paradoxe qui n'est cependant qu'apparent, c'est le fait que la clause limitative de l'article 12 n'est qu'une réserve, propre à limiter mais non à éteindre la compétence de l'Assemblée dans le domaine considéré.

¹ « Le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil de sécurité, porte à la connaissance de l'Assemblée générale, lors de chaque session, les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de sécurité... ».

² La question intéresse l'application des articles 14 et 35 qui sont commentés par ailleurs.

2. Cette constatation est paradoxale car précisément, l'objet de la réserve de l'article 12 est juridiquement de neutraliser l'action de l'Assemblée générale du fait de l'intervention particulière de l'organe approprié en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales qu'est le Conseil de sécurité.

Cela signifie qu'à l'égard de la compétence générale de l'Assemblée générale, la réserve est elle-même d'ordre général¹. Les termes de l'article 12, paragraphe 1, reflètent clairement cette généralité qui contient un principe et une exception². La lecture combinée des deux éléments aboutit à ce que seul le Conseil de sécurité peut autoriser l'action de l'Assemblée générale. Dès lors, seule cette autorisation, qui a nécessairement un caractère exprès, peut lever la réserve initiale inscrite à l'article 10. La compétence générale de l'Assemblée générale redevient dès lors fondée, mais sur des questions énumérées restrictivement par un « porté à la connaissance » en guise d'avis de cessation d'examen³.

Le paradoxe n'est cependant qu'apparent. En tant qu'organe plénier doté d'une compétence générale d'action et d'une primauté institutionnelle, l'Assemblée générale ne peut délaissier totalement le champ du maintien de la paix et de la sécurité internationales. C'est précisément ce à quoi fait droit, semble-t-il la clause de l'article 14. Mais alors, en dehors de cette « base légale », l'intervention de l'Assemblée générale en dehors de l'habilitation donnée par le Conseil de sécurité pose la question de la portée de la clause de l'article 12.

B. La portée de la clause de réserve de l'article 12

Il s'agit évidemment ici de sa seule portée à l'égard de l'article 10. Il est cependant certain que cette portée concerne également l'ensemble du dispositif de l'article 11. On doit d'ailleurs se borner à des observations brèves si l'on veut pas, comme on l'a dit en commençant, sortir du seul commentaire de l'article 10. A cet égard, il apparaît que la réserve de l'article 12 conditionne la compétence générale de l'Assemblée générale dans le domaine où elle est posée mais, selon la formule de l'article 11, paragraphe 4, elle ne limite pas la portée générale de l'article 10.

¹ V. R. BINDSCHIEDLER, « La délimitation des compétences des Nations Unies », *RCADI*, 1963, I, vol. 108, pp. 312 et s.

² Selon cette clause « tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont assignées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande ».

³ L'article 12, paragraphe 2, *in fine* stipule que le Secrétaire général « avise de même l'Assemblée générale ou, si l'Assemblée générale ne siège pas, les Membres de l'Organisation, dès que le Conseil de sécurité cesse de s'occuper desdites affaires ».

1. Que la réserve de l'article 12 ait pour effet de conditionner la mise en œuvre des pouvoirs généraux de l'article 10 ne saurait étonner. Comme cela a été montré, la réalisation du but fondamental de maintien de la paix et de la sécurité internationales repose toute entière sur « la cohérence du système établi par la Charte »¹. En vertu de ce dernier, c'est le Conseil de sécurité qui apparaît comme l'organe principal de par les pouvoirs généraux et diversifiés qui lui sont octroyés dans le cadre d'une dévolution directe de la communauté des Etats membres, même si, en vertu de l'article 24, paragraphes 2 et 3, il doit agir « conformément aux buts et principes des Nations Unies » et faire rapport à l'Assemblée générale.

Il en résulte que la compétence générale de l'Assemblée générale ne peut être que tenue en échec, dès lors du moins que le « système de la Charte » fonctionne correctement. Or, tel n'est pas toujours le cas, comme il ressort du commentaire des différents articles relatifs au Chapitre VII. Selon la formule d'un auteur, « la pratique et l'évolution ultérieure »² conduisent donc nécessairement à réintroduire l'Assemblée générale dans le jeu. En ce sens, il apparaît en effet possible de considérer que la réserve de l'article 12 se borne dans les faits à conditionner le pouvoir de recommander de l'Assemblée générale. Celui-ci doit donc s'exercer car elle est l'une des expressions du système de la Charte.

2. Il est remarquable alors que cette base d'action, bien qu'exceptionnelle, ne soit pas une base restrictive mais participe du pouvoir général d'action de l'Assemblée générale qu'elle contribue à renforcer. Tel est le sens de l'article 11, paragraphe 4, qui a pour effet de restituer la cohérence interne de l'article 10.

Il en résulte que la capacité d'action autorisée de l'Assemblée générale au titre du maintien de la paix et de la sécurité internationales n'est que l'une des modalités d'action de l'Assemblée sur une « question de ce genre ». Cette modalité qui traduit une action particulière n'a donc pas pour effet d'affaiblir le caractère général de la compétence de l'Assemblée générale dont il est clairement stipulé que la portée n'est pas en cause. Cela signifie que dans la logique de la formulation générale de l'article 10, l'Assemblée générale dispose toujours d'un pouvoir de délibérer sur de telles questions, affaires ou situations qui s'affine et se précise par la nature des compétences particulières que l'article 11, paragraphes 1 à 3, lui prescrit de mettre en œuvre. Sans préjudice pour l'interprétation que l'on peut donner de cette clause, il semble possible de souligner que ces compétences particulières, qui s'étendent à la mise en

¹ V. P.-M. DUPUY, *op. cit.*, p. 586.

² *Ibid.*, p. 590.

œuvre du pouvoir de recommander, ont manifestement un caractère général dans les situations spécifiques où elles sont exercées. Concernant les organes de l'organisation et ses Etats membres, cette compétence générale est étendue aux Etats non membres par l'article 35, paragraphe 2.

Pour autant, la réaffirmation de la portée générale de l'article 10 n'est pas sans soulever des difficultés. Elle semble en effet susceptible d'ouvrir à l'Assemblée générale un champ implicite de compétences qui peut apparaître problématique au regard de la cohérence générale de la Charte. Les affaires du Congo et de la Rhodésie déjà citées illustrent parfaitement ce nouveau contexte qui n'est pas, à l'expérience, l'expression d'une politique générale de l'Assemblée mais ne manque pas, à chaque cas d'espèce de soulever des interrogations.

Les raisons de ce type de développement de compétence sont bien connues, en particulier le grippage du système de la Charte¹. Ayant pour effet de bloquer le fonctionnement normal de l'ordre des compétences, ce dysfonctionnement a certainement amené l'Assemblée générale, en se fondant sur sa compétence générale d'action et sur sa primauté institutionnelle, à faire face à ses responsabilités². L'adoption de la résolution 377 reste à cet égard un cas d'école³. On a pu parler à ce sujet de véritable « transfert de compétence du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale »⁴. S'il en était ainsi, il ne s'agirait pas en tout cas d'un transfert consenti mais de caractère unilatéral dont les implications pourraient être particulièrement lourdes pour la cohérence du système⁵.

Il conviendrait mieux de parler sans doute de démarche fonctionnelle de l'Assemblée, visée pragmatique en vue de résoudre des difficultés institutionnelles, même si celle-ci a fait l'objet d'une véritable

¹ *Idem*.

² V. P. F. BRUGIERE, *Les pouvoirs de l'Assemblée générale des Nations Unies en matière politique et de sécurité*, Pedone, 1955 ; A. ROSSIGNOL, « Des tentatives effectuées en vue de mettre un nouveau mécanisme de sécurité collective à la disposition des Nations Unies et leur inconstitutionnalité », *RGDIP*, 1954, pp. 94 et s. ; Ch. CHAUMONT, « L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'Organisation », *AFDI*, 1965, pp. 428 et s.

³ V. notamment J. F. GUILHAUDIS, « Considérations sur la pratique de « l'Union pour le maintien de la paix » », *AFDI*, 1981, pp. 382 et s. ; J. LEPRETTE, « Le Conseil de sécurité et la résolution 377 A », *AFDI*, 1988, pp. 424 et s. ; M. F. LABOUZ, *L'ONU et la Corée, Recherches sur la fiction en droit international public*, PUF, 1980.

⁴ V. P.-M. DUPUY, *op. cit.*, p. 591.

⁵ Voir cependant la position plus optimiste du professeur Ph. WECKEL (*cf.* *Droit de la paix et de la sécurité internationales*, in D. ALLAND (dir.), *Droit international public*, PUF, 2000, chapitre 11, pp. 521 à 571), selon lequel « ce faisant l'Assemblée ne se substitue pas au Conseil : elle n'empiète pas sur son pouvoir de qualifier la situation (...) ; elle adopte de simples recommandations à la différence du Conseil qui dispose du pouvoir de prendre des actes contraignants ». A ce titre, cet auteur croit beaucoup plus au « développement de compétences supplétives » (*cf.* p. 555).

« codification » par la pratique à travers l'institutionnalisation progressive, en partie pour celles autorisées par l'Assemblée générale sur la base de la résolution 377, des opérations de maintien de la paix de l'ONU¹.

Ainsi se trouvent sauvegardées l'unité interne et la cohérence globale de l'article 10. Affirmant une compétence générale d'action de l'Assemblée générale, laquelle se trouve par là même assurer une certaine primauté institutionnelle, cette clause tente d'articuler de manière simple les expressions diversifiées que donnent de cette compétence générale de nombreux articles du Chapitre IV. De même, l'article 10 établit un lien étroit entre cette compétence générale d'action et l'exercice par « l'organe le plus approprié »² d'une compétence spécifique en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales³. Loin d'être la mise en place d'une dérogation, ce lien tend au contraire à renforcer l'unité du pouvoir d'action de l'Assemblée générale, dans le cadre d'une « approche globale et à long terme »⁴, indispensable dans le contexte d'une société internationale décentralisée mais de plus en plus sensible aux nécessités de l'action commune et solidaire.

Stéphane DOUMBE-BILLE
Professeur à l'Université Jean Moulin – Lyon 3
Directeur du Centre de droit international

¹ V. M. FLORY, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix », *AFDI*, 1965, pp. 446 et s. ; J. BALLALOU, *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Pedone, 1971 ; Ph. MANIN, *L'ONU et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'Etat*, LGDJ 1971 ; J.-P. COT, *Opérations des Nations Unies. Leçons de terrain : Cambodge, Rwanda, ex-Yougoslavie*, Fondation des études de défense, 1995.

² Selon l'expression du Secrétaire général dans son Rapport à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité sur « la prévention des conflits », A/55/985 – S/2001/574.

³ V. l'exemple des résolutions relatives à l'Agenda pour la paix : rés. 47/120 A (Section VII sur le rôle de l'Assemblée générale dans la diplomatie préventive) et B Agenda pour la paix : diplomatie préventive et questions connexes ; rés. 51/242 Supplément à l'Agenda pour la paix

⁴ *Idem*.