

L'UNION POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX

Par Christian Tomuschat

Professeur émérite à l'Université Humboldt de Berlin

Le 3 novembre 1950, l'Assemblée générale a adopté la résolution 377 A (V), à laquelle fut donné pour titre « L'union pour le maintien de la paix », afin de riposter à la stratégie de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) qui consistait à bloquer systématiquement toute décision du Conseil de sécurité ayant trait aux mesures à prendre en vue de protéger la République de Corée, victime d'une agression de la part des forces militaires de la Corée du Nord. Au début de ce conflit armé, en juin 1950, le Conseil de sécurité avait été en mesure de recommander aux Membres de l'ONU de « fournir à la République de Corée toute l'assistance éventuellement nécessaire pour repousser l'attaque armée et rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région » (résolution 83 (1950) du 27 juin 1950). Cette résolution avait pu passer parce que l'URSS, à l'époque, boycottait les réunions du Conseil dans le dessein d'obtenir l'attribution du siège permanent de la Chine au gouvernement communiste qui était au pouvoir à Beijing. Elle partait du principe qu'en son absence le Conseil ne serait pas à même de s'acquitter de ses fonctions puisque le paragraphe 3 de l'Article 27 de la Charte stipule que les décisions de fond du Conseil requièrent un vote affirmatif de neuf de ses membres « dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents ». Cependant, la majorité des membres du Conseil étaient d'avis que la politique de la chaise vide ne pouvait empêcher le principal organe des Nations Unies d'agir valablement, avis qui plus tard sera entériné par la Cour internationale de Justice (C.I.J.) (*Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 16, par. 22*). Ses protestations étant restées vaines, l'URSS, à partir d'août 1950, recommença à siéger au Conseil et vota contre un projet de résolution des États-Unis condamnant la persistance avec laquelle les autorités nord-coréennes défiaient l'ONU. C'est alors que, pour sortir de l'impasse, les États-Unis, sous l'impulsion de leur Ministre des affaires étrangères, Dean Acheson, ont réussi à persuader l'Assemblée générale de revendiquer une responsabilité subsidiaire en matière de paix et de sécurité internationales, telle qu'énoncée à l'Article 14 de la Charte. Le fruit de ces efforts est la résolution 377 A (V).

La partie la plus importante de cette résolution 377 A (V) est la section A, dans laquelle il est dit que dans les cas où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale se saisira de la question. Des dispositions de procédure et de fond y sont suggérées. Premièrement, si l'Assemblée ne siège pas à ce moment-là, elle pourra se réunir en session extraordinaire d'urgence à la demande du Conseil de sécurité ou de la majorité de ses propres membres. Deuxièmement, pareille session sera convoquée en vue de faire des recommandations appropriées sur « les mesures collectives à prendre, y compris [...] l'emploi de la force armée en cas de besoin ». Comme les termes de cette résolution le révèlent clairement, l'Assemblée générale ne pourra jamais se substituer entièrement au Conseil de sécurité en la matière.

Aussi le texte ne fait-il mention que de « recommandations », c'est-à-dire de propositions dépourvues de toute force obligatoire. De plus, la résolution 377 A (V) crée deux organes auxiliaires, la Commission d'observation pour la paix, qui existera jusqu'en 1960, et la Commission chargée des mesures collectives, qui n'aura qu'une brève existence de deux ans. Ni l'une ni l'autre n'ont joué de rôle vraiment important.

Bien que l'Assemblée générale n'ait pas cherché à s'arroger des pouvoirs proches de ceux qui sont inscrits au Chapitre VII de la Charte, il va sans dire qu'à l'origine la résolution 377 A (V) était difficilement conciliable avec la Charte. Les Articles 11 et 12, en effet, établissent sans la moindre ambiguïté la primauté du Conseil de sécurité pour toutes les questions relatives à la paix et à la sécurité internationales. En ce qui concerne la procédure, le paragraphe 1 de l'Article 12 stipule que tant que le Conseil remplit sa fonction à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, « l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation ». En revanche, lorsqu'une « action » paraît s'imposer, l'Assemblée est sommée de renvoyer la question au Conseil (Art. 11, par. 2). Cela dit, cette configuration était difficile à maintenir. Politiquement, il est assurément fort peu avisé de laisser l'Assemblée inactive lorsqu'un conflit majeur éclate. En conséquence, et logiquement, le paragraphe 2 de l'Article 11 et le paragraphe 1 de l'Article 12 ont subi un processus d'érosion dont la résolution 377 A (V) ne constitue qu'un élément parmi d'autres. Dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, la C.I.J. a formellement confirmé que l'interdiction faite aux deux organes d'agir simultanément a été supplantée par la pratique (*C.I.J. Recueil 2004*, p. 136, par. 27 et 28).

À ce jour, 10 sessions extraordinaires d'urgence ont été convoquées. La première eut lieu à l'occasion du conflit de 1956 entre Israël et l'Égypte et de l'attaque franco-britannique dans la zone du Canal de Suez, la dixième, qui porte sur l'occupation par Israël du territoire palestinien, s'est ouverte en 1997 et n'a pas encore été clôturée. (Elle a été suspendue en vertu du paragraphe 13 de la résolution ES-10/16 du 17 novembre 2006, et peut à tout moment être reprise à la demande des États Membres).

Suivant des critères politiques, on peut distinguer différents cas de figure. Si le Conseil de sécurité est unanime à demander une telle session, l'harmonie entre les deux organes principaux des Nations Unies n'est pas troublée. En 1958, la crise libanaise avait incité le Conseil de sécurité à convoquer une session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale (résolution 129 (1958) du 7 août 1958) ce qu'il avait fait sans mentionner explicitement la résolution 377 A (V), et l'on peut effectivement se demander s'il y avait vraiment là un cas d'application de cette résolution, car ce n'était pas l'unanimité des membres permanents qui faisait défaut. La situation au Liban fut en fait renvoyée à l'Assemblée parce que le Conseil n'avait pas de solution à proposer. Le deuxième type de situation se caractérise par un vote de la majorité des membres du Conseil contre l'opposition de quelques autres, y compris des membres permanents. En pareil cas, le veto ne joue pas car le renvoi à l'Assemblée générale est considéré comme une décision procédurale, et partant, échappe à ce pouvoir de blocage. La première session extraordinaire d'urgence, ce qui se comprend, avait été réclamée par le Conseil de sécurité malgré la résistance de la France et du Royaume-Uni (résolution 119 (1956) du 31 octobre 1956). Lors de la crise hongroise, survenue presque au même

moment, les rôles se distribuèrent différemment, l'URSS étant la seule à s'opposer à la motion (résolution 120 (1956) du 4 novembre 1956). On a pu observer des cas de figure analogues pour la tenue de sessions extraordinaires d'urgence sur la République du Congo (résolution 157 (1960) du 17 septembre 1960 : opposition de la Pologne et de l'URSS), sur le conflit entre l'Inde et le Pakistan au sujet du Pakistan oriental/Bangladesh (résolution 303 (1971) du 6 décembre 1971 : abstentions de la France, de la Pologne, de l'URSS et du Royaume-Uni) et sur l'Afghanistan (résolution 462 (1980) du 9 janvier 1980 : opposition de la République démocratique allemande et de l'URSS). L'affranchissement de la tutelle du Conseil de sécurité devient total lorsque c'est le Secrétaire général qui convoque une réunion extraordinaire d'urgence à la demande d'un Membre de l'ONU agissant avec l'appui d'une majorité de l'Assemblée générale. Ce fut le cas de la septième session extraordinaire d'urgence, consacrée à la question de la Palestine (1980-1982), dont le Sénégal avait pris l'initiative, de la huitième session extraordinaire d'urgence sur la Namibie (1981), demandée à l'origine par le Zimbabwe, et de la dixième session extraordinaire d'urgence, sollicitée par le Qatar en sa qualité de Président du Groupe des États arabes à l'ONU. Il va de soi qu'en pareil cas la supériorité numérique écrasante des pays du tiers monde peut peser de tout son poids. Les questions urgentes peuvent aussi être traitées au cours des sessions ordinaires de l'Assemblée si le Conseil ne prend pas de décision à cause du veto d'un membre permanent. (On en trouve un exemple très remarqué dans la résolution 41/38 de l'Assemblée générale, en date du 20 novembre 1986, relative à l'attaque militaire aérienne et navale lancée par les États-Unis contre la Libye).

Bien que ce transfert d'attributions à l'Assemblée générale ne soit sans doute pas conforme aux intentions premières des auteurs de la Charte, il est aujourd'hui parfaitement admis que les sessions extraordinaires d'urgence font désormais partie intégrante de l'ordre juridique des Nations Unies. D'un autre côté, elles sont devenues infiniment moins nécessaires, car, depuis des années, l'Assemblée continue souvent à siéger bien au-delà de la période habituelle courant de septembre à décembre. Très régulièrement, la session est reprise en plénière durant une brève période dans les mois qui précèdent le début, en septembre, d'une nouvelle session. Dans les premiers temps, les États Membres n'étaient pas représentés à New York tout au long de l'année. De nos jours, les affaires urgentes peuvent être traitées par l'Assemblée presque sur-le-champ. La dixième session extraordinaire d'urgence, qui, rappelons-le, s'était ouverte en 1997 et n'est pas encore achevée, s'est tenue de nombreuses années durant parallèlement aux sessions ordinaires de l'Assemblée. (Dans son avis consultatif sur l'affaire du *Mur* (*C.I.J. Recueil 2004*, p. 152, par. 34), la Cour internationale de Justice n'a formulé aucune critique à l'encontre de cette pratique.) C'est devenu une enceinte réservée aux délibérations sur la politique et les pratiques d'Israël à l'égard des territoires palestiniens occupés, ce qui en a totalement changé la nature, transformant ce qui était une réunion convoquée pour discuter de questions urgentes en conférence permanente, mais intermittente, sur un sujet présentant un intérêt primordial pour la communauté internationale.

De toute évidence, l'élément crucial de la résolution 377 A (V) réside dans l'affirmation que l'Assemblée générale peut, si elle le juge bon, recommander une action collective, y compris l'emploi de la force. En ce sens fondamental, cette résolution n'a été appliquée qu'une seule fois, à l'occasion de la crise coréenne. Par sa résolution 498 (V) du 1^{er} février 1951, l'Assemblée constatait que la République populaire de Chine s'était livrée à une agression en Corée (par. 1) et « invitait tous

les États et toutes les autorités à continuer de soutenir, en apportant toute l'assistance possible, l'action des Nations Unies en Corée » (par. 4), ce qui, bien entendu, signifiait l'assistance militaire. Sans renvoyer expressément à la résolution sur l'union pour le maintien de la paix, celle-ci n'en souligne pas moins que, « l'unanimité n'ayant pu se réaliser parmi les membres permanents du Conseil de sécurité, ce Conseil a manqué à s'acquitter [...] de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales » (préambule). Ainsi, le libellé est exactement copié de la résolution 377 A (V). La mise sur pied, par la résolution 1000 (ES-1) du 5 novembre 1956, de l'opération de maintien de la paix dénommée Première Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I), en vue de surveiller la ligne de front entre Israël et l'Égypte, ne se range pas dans la même catégorie, car la FUNU n'avait aucune fonction combattante à exercer et était censée se borner à neutraliser le conflit par sa simple présence entre les deux parties, suivant la conception « classique » du maintien de la paix qui vit le jour à cette occasion. Dans l'ensemble, il n'est pas facile de tracer la ligne de démarcation entre les « mesures » expressément envisagées par la résolution 377 A (V) et les autres mesures que l'Assemblée générale a la faculté de recommander, dans le cadre de son mandat général, sans la moindre entrave. Selon l'avis consultatif de la C.I.J. dans l'affaire *Certaines dépenses*, les pouvoirs exclusifs du Conseil de sécurité se limitent à l'action coercitive (*Certaines dépenses des Nations Unies (Art. 17, par. 2 de la Charte)*, avis consultatif du 20 juillet 1962, C.I.J. Recueil 1962, p. 151 à 164), mais la Cour n'a pas analysé expressément l'incidence de la résolution 377 A (V). À ce propos se pose, entre autres, la question de savoir comment qualifier l'imposition d'un embargo, telle que l'Assemblée générale l'a longtemps pratiquée au détriment de l'Afrique du Sud (à partir de la résolution 41/35 F du 10 novembre 1986). En tout état de cause, l'Assemblée a pris l'habitude, dans ses résolutions portant sur des conflits armés, d'inviter chacune des parties aux hostilités à retirer ses troupes sur son propre territoire (voir, par exemple, la résolution 62/243 du 14 mars 2008, relative à la situation dans les territoires occupés de l'Azerbaïdjan). Ces appels ne sont pas considérés comme exigeant une légitimation particulière au regard de la résolution 377 A (V).

La résolution 377 A (V) recèle des risques de fausser l'équilibre bien dosé des pouvoirs au sein de l'ONU, risques dont ne laisse rien paraître la description récente du rôle et des pouvoirs de l'Assemblée générale que l'on trouve dans la résolution 60/286 du 8 septembre 2006, annexe, paragraphe 1, mais en fait, elle ne serait utilisée contre le Conseil de sécurité qu'en cas de mécontentement général à l'égard des orientations choisies par ses membres permanents. Nonobstant leur supériorité numérique, les autres Membres de l'Organisation des Nations Unies sont beaucoup trop faibles pour tenter de remettre en question les décisions prises au Conseil. Toute application de la résolution sur l'union pour le maintien de la paix qui viserait à une action coercitive nécessiterait au minimum l'appui de l'un des membres permanents. À ce jour, la résolution 498 (V) de 1951 demeure l'unique exemple de cas où l'Assemblée générale, à l'époque dominée par l'influence occidentale, ait recommandé une telle action, nonobstant la ferme résistance d'un membre permanent.

Références bibliographiques

A. Jurisprudence

Cour internationale de Justice, *Certaines dépenses des Nations Unies (Art. 17, par. 2, de la Charte)*, avis consultatif du 20 juillet 1962, *C.I.J. Recueil 1962*, p. 151.

Cour internationale de Justice, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970)*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1971*, p. 16.

Cour internationale de Justice, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 2004*, p. 136.

B. Documents

Conseil de sécurité

Résolution 83 (1950) du 27 juin 1950 (Plainte contre l'agression de la République de Corée)

Résolution 119 (1956) du 31 octobre 1956 (Plainte de l'Égypte contre la France et le Royaume-Uni)

Résolution 120 (1956) du 4 novembre 1956 (La situation en Hongrie)

Résolution 129 (1958) du 7 août 1958 (Plainte du Liban – Plainte de la Jordanie)

Résolution 157 (1960) du 17 septembre 1960 (La question du Congo)

Résolution 303 (1971) du 6 décembre 1971 (La situation dans le sous-continent indo-pakistanaï)

Résolution 462 (1980) du 9 janvier 1980 (Paix et sécurité internationales)

Assemblée générale

Résolution 498 (V) du 1^{er} février 1951 (Intervention du gouvernement central du peuple de la République populaire de Chine en Corée)

Résolution 1000 (ES-I) du 5 novembre 1956 (FUNU I)

Résolution 41/35 F du 10 novembre 1986 (Politique d'apartheid du Gouvernement sud-africain)

Résolution 41/38 du 20 novembre 1986 (Déclaration de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine relative à l'attaque militaire aérienne et navale lancée en avril 1986 par l'actuel Gouvernement des États-Unis contre la Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste)

Résolution 60/286 du 8 septembre 2006 (Revitalisation de l'Assemblée générale)

Résolution ES-10/16 du 17 novembre 2006 (Mesures illégales prises par Israël à Jérusalem-Est occupée et dans le reste du territoire palestinien occupé)

Résolution 62/243 du 14 mars 2008 (La situation dans les territoires occupés de l'Azerbaïdjan)

C. Doctrine

J. Andrassy, « Uniting for Peace », *American Journal of International Law*, vol. 50 (1956), p. 563 à 582.

J. Krasno et M. Das, « The Uniting for Peace Resolution and Other Ways of Circumventing the Authority of the Security Council », dans B. Cronin et I. Hurd (dir. publ.), *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, Londres *et al.*, Routledge, 2008, p. 173 à 195.

K. S. Petersen, « The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950 », *International Organization*, vol. 13 (1959), p. 219 à 232.

H. Reicher, « The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of its Passage », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 20 (1982), p. 1 à 49.

E. Stein et R. Morrissey, « Uniting for Peace Resolution », dans *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, Amsterdam *et al.*, Elsevier, 2000, p. 1232 à 1235.

C. Tomuschat, « Uniting for Peace : ein Rückblick nach 50 Jahren », («L'union pour le maintien de la paix 50 ans plus tard») *Die Friedens-Warte, Journal of International Peace and Organization*, vol. 76 (2001), p. 289 à 303.

D. Zaum, « The Security Council, the General Assembly, and War: the Uniting for Peace Resolution », dans Low, Vaughan *et al.* (dir. publ.), *The United Nations Security Council and War: the Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 154 à 174.

A. Zimmermann, « Uniting-for-Peace und Gutachtenanfragen der Generalversammlung » dans *Weltinnenrecht, Liber amicorum Jost Delbrück*, Berlin, Duncker & Humblot, 2005, p. 909 à 925.