Document generated on 08/06/2025 10:51 a.m.

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional

L'IMPACT DES ÉVÉNEMENTS ACTUELS SUR LE DROIT DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Philippe Kirsch, c.r.

Volume 7, Number 2, 1991

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1101009ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1101009ar

See table of contents

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)
2561-6994 (digital)

Explore this journal

Cite this document

Kirsch, P. (1991). L'IMPACT DES ÉVÉNEMENTS ACTUELS SUR LE DROIT DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, *7*(2), 248–250. https://doi.org/10.7202/1101009ar

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 1991

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

L'IMPACT DES ÉVÉNEMENTS ACTUELS SUR LE DROIT DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Philippe KIRSCH, c.r.*

Nous assistons aujourd'hui à l'évolution rapide d'une partie essentielle du droit international, qui n'a encore entraîné ni des changements aux textes juridiques fondamentaux, ni le développement de nos eaux traitées, ni même l'adoption d'instruments juridiques non contraignants qui en feraient état, sauf de manière périphérique. Je veux parler du droit de la paix et de la sécurité internationales pris dans son sens le plus large et, dans ce contexte, du rôle que le Conseil de sécurité des Nations Unies est en train de jouer dans des situations diverses, allant de l'Irak à la Yougoslavie en passant par la Somalie et la Libye. Nous sommes aujourd'hui au coeur de cette évolution, et je voudrais aujourd'hui me limiter à inviter la réflexion, plutôt que d'essayer de fixer une direction qui reste extrêmement difficile à définir.

La première de ces restrictions qui est pertinente à notre débat est le principe selon lequel les responsabilités du Conseil de sécurité sont limitées au domaine de la paix et de la sécurité internationales (article 24 de la *Charte de Nations Unies*[1]). La seconde se retrouve au paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte, et se lit :

> « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État, ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte »;

Cette disposition s'assortit cependant d'une clause qui l'assouplit un peu, et qui se lit:

> « Toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII ».

Le chapitre VII, comme on le sait, traite des types d'actions possibles de la part du Conseil de sécurité en cas de menaces contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression.

Les principes énoncés par la Charte à propos de la paix et la sécurité internationales étant très généraux, on pouvait s'attendre à de multiples difficultés d'interprétation dans les cas d'espèce, et celles-ci n'ont pas manqué. Les controverses qui ont entouré bien des fois l'invocation du principe de légitime défense et les modalités de son application, de même que d'autres cas de recours à la force qui n'étaient pas prévus au texte de la Charte, en sont des exemples. Je ne m'y attarderai pas, non plus que sur les discussions concernant les rôles respectifs du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale en matière de paix et de sécurité, y compris dans le domaine des opérations de maintien de la paix. Je retiendrai simplement qu'en général les situations soumises au Conseil portaient bel et bien sur des situations affectant clairement la paix et la sécurité internationales. Je retiendrai aussi que les situations purement internes en étaient largement exclues.

Cela dit, la souveraineté des États n'a jamais signifié une capacité absolue de leur part d'agir comme bon leur semble. Les raisons pour lesquelles le principe de souveraineté était destiné à se relativiser davantage sont nombreuses et de mieux en mieux reconnues au cours des dernières années. Elles vont de l'impossibilité de régler certains problèmes autrement que par la coopération internationale (l'environnement, l'économie, le commerce en sont des exemples) à une sensibilisation grandissante de la part des peuples et des États à certaines situations qui demandent un engagement plus ferme de la communauté internationale. Parmi celles-ci l'on retrouve le respect des droits de la personne, l'aide internationale en cas de crises à caractère humanitaire, quel qu'en soit la cause, et, de plus en plus, les principes démocratiques. Dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales, cette prise de conscience collective s'est traduite par une série de mesures ponctuelles, rendues possibles par la fin de la Guerre froide et l'intérêt commun des grandes puissances à la stabilisation et à l'amélioration des relations internationales.

Le premier signe de cette évolution a été la multiplication de plans de paix régionaux sous les auspices des Nations Unies, qui comportaient presque toujours des volets se rapportant à la situation interne de certains des pays en cause : élections ou référendums, vérification des droits de la personne, rapatriement de réfugiés et réhabilitation d'éléments armés, mesures de redressement économique et même reprise d'une partie de l'administration nationale. Mais dans tous ces cas, qu'il s'agisse de la Namibie, du Nicaragua, du Cambodge, du Salvador, de l'Angola, du Sahara occidental, l'intervention de l'O.N.U. et en particulier du Conseil de sécurité se justifiait relativement facilement, soit parce qu'il s'agissait de situations classiques de décolonisation, soit parce que l'on pouvait présenter l'implication des organisations internationales dans les affaires internes comme étant partie intégrante du règlement de conflits régionaux. Notons également que ces plans de paix dans leur ensemble n'étaient entrepris qu'avec le consentement des parties intéressées.

À partir de la crise du Golfe, cette évolution s'est accélérée et a pris de nouvelles dimensions. Dans la foulée de la victoire de la coalition sur Saddam Hussein, le Conseil de sécurité adoptait sa fameuse résolution 688 du 5 avril 1991, qualifiant la répression des populations civiles en Irak, de menace à la paix et à la sécurité internationales, parce qu'elle avait conduit à un « flux massif de réfugiés vers des frontières internationales et à travers celles-ci et à des violations de frontière ». Ceci devait servir de base à l'établissement de refuges pour les Kurdes par la coalition. Mais il s'agissait d'une situation très particulière, faisant suite immédiate à la Guerre du Golfe et s'inscrivant dans le contexte d'une application tout à fait exceptionnelle du chapitre VII de la Charte qui a donné lieu, d'ailleurs, à bien d'autres limitations à la souveraineté de l'Irak.

La crise yougoslave, initialement un conflit interne, a été abordée de façon prudente, bien qu'elle ait manifestement représenté depuis le début une menace à la paix de la région. Le Conseil de sécurité a attendu, par exemple, que la Yougoslavie elle-même demande qu'on lui impose un embargo sur les armes avant de le faire. Avec le temps et les circonstances, une interprétation de la notion de paix et de sécurité par le Conseil s'est élargie. Ainsi,

*Directeur Général des Affaires Juridiques, Ministère des Affaires étrangères, Ottawa.

1 *Charte des Nations Unies*, C.N.U.C.I.O., vol. 15, p.365.

Revue québécoise de droit international, vol. 7 nº 2, pp. 248-250 (1991-1992) 7 *R.Q.D.I.* 248-250

dans sa Résolution 770 du 13 août 1992, le Conseil de sécurité déclarait que l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine représentait un élément important dans les efforts du Conseil pour rétablir la paix et la sécurité dans la région, et demandait que l'on prenne toutes les mesures nécessaires pour faciliter la livraison de l'assistance humanitaire. Une nouvelle résolution vient maintenant d'être adoptée (780, du 6 octobre 1992) qui décide de l'établissement d'une commission d'experts sur les violations du droit humanitaire.

Avec la Somalie, le Conseil de sécurité franchissait une nouvelle étape. Dans sa résolution 751 du 24 avril 1992, il se disait « profondément troublé de l'ampleur des souffrances que le conflit inflige à la population », et « préoccupé par la menace que la persistance de la situation en Somalie fait peser sur la paix et la sécurité internationales ». La résolution décidait d'établir l'opération des Nations Unies en Somalie, y compris le déploiement d'une force de sécurité. Dans sa résolution 775 du 28 août 1992, qui autorisait le renforcement de l'opération, le Conseil réaffirmait que la fourniture d'une aide humanitaire en Somalie constituait « un élément important des efforts menés par le Conseil pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région ». La différence avec la Yougoslavie est que le lien entre la situation en Somalie et la paix et la sécurité régionales n'est pas décrit et il est, à vrai dire, beaucoup plus malaisé à définir.

Un dernier cas précis, celui du renversement du président Aristide d'Haïti en septembre 1991. À cette occasion, le Conseil s'est réuni et son président a fait une déclaration condamnant le coup d'État. À aucun moment il n'a été question de lier cette situation au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Autrement dit, c'était la première fois que le Conseil se réunissait sur une question purement interne. Les éléments expliquant cette situation interne étaient probablement, d'abord, la contribution apportée par l'O.N.U. elle-même à la tenue des élections qui avaient amené le président Aristide au pouvoir et, ensuite, l'intérêt de beaucoup d'États à affirmer l'engagement des Nations Unies envers le processus démocratique. Il est à noter cependant que, depuis, les efforts discrets qui ont été faits pour remettre la question à l'ordre du jour du Conseil se sont avérés, jusqu'à présent, infructueux.

J'ai dit tout à l'heure que les changements qui se produisent actuellement ne se retrouvent décrits dans aucun document juridique. Certains documents relativement récents vont cependant à mi-chemin. Les Déclarations de l'Assemblée générale sur la prévention des conflits et sur les missions d'établissement des faits, par exemple, visent à amener les États à utiliser plus activement les mécanismes disponibles pour des situations de tension, et encouragent l'initiative du système onusien lui-même, mais elles prennent la précaution de rappeler que les principes de base ne sont pas affectés. Les deux résolutions adoptées par l'Assemblée générale sur l'aide humanitaire, en 1987 et 1989, exercent également une certaine pression en vue d'obtenir la coopération des États dans les situations d'urgence, mais elles non plus ne sont pas très contraignantes et elles ne manquent pas de réaffirmer aussi le principe de souveraineté.

Une mise à jour plus importante a eu lieu lors du sommet du 31 janvier du Conseil de sécurité. La déclaration du président du Conseil, ce jour là, place la paix et la sécurité internationales dans un cadre très large, reconnaissant la pertinence et l'importance des changements apportés dans les structures étatiques, et des menaces de nature non militaire provenant de l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique.

Si ces considérations sont de nature générale et n'impliquent pas nécessairement que le Conseil lui-même ait un rôle à jouer, le Conseil a abordé d'autres questions de façon plus directe. Ainsi, le Conseil traite de la question du terrorisme international sous la rubrique du « respect des principes de sécurité collective » et estime nécessaire que la communauté internationale réagisse de manière efficace contre de tels actes. Le terrain avait été préparé par certaines résolutions du Conseil de 1988 sur la prise d'otages et sur la protection de l'aviation civile, et surtout par la Résolution 731 du 21 janvier 1992 qui établissait un lien entre certains actes de terrorisme international et la paix et la sécurité. La même résolution demandait instamment la coopération de la Libye relativement aux actes terroristes commis contre les vols 107 de la Pan American et 772 de l'Union des transports aériens. À défaut de cette coopération, le Conseil allait décider le 31 mars 1992 d'imposer des sanctions contre la Libye.

Dans la déclaration de janvier, les membres du Conseil, en dépit de la passivité traditionnelle de ce dernier dans le domaine des armements, consacraient également près du tiers de la Déclaration à la rubrique « désarmement, maîtrise des armements et armes de destruction massive », se déclaraient résolus « à prendre des mesures concrètes pour renforcer l'efficacité de l'O.N.U. dans ces domaines » et déclaraient que « la prolifération des armes de destruction massive constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales ».

Pouvons-nous tirer des conclusions de ces développements, pris dans leur ensemble, et constater l'existence d'une tendance? Avant de poursuivre, il est bon de garder à l'esprit que chaque cas est un cas d'espèce, soumis à des considérations politiques et autres qui sont très particulières. Il n'y a pas dans ce domaine de système de précédents obligatoires. Il est donc hasardeux de tirer des conclusions générales sur la base de tel ou tel événement. Il s'ensuit que l'évolution qui a eu lieu n'est pas nécessairement irréversible, et qu'il faudra un certain temps avant que l'on soit sûr des directions futures.

À supposer cependant que la tendance actuelle se confirme, on ne peut manquer de faire l'observation, sur le plan institutionnel, que le Conseil de sécurité a graduellement agrandi son champ d'activités. Si l'on traduit ce développement sur le plan conceptuel, et tenant compte des limites du mandat du Conseil, on peut en déduire que le concept de paix et de sécurité internationales s'est également transformé, qu'il s'est élargi. Cet élargissement comprend à tout le moins l'intégration des problèmes humanitaires, certains cas de terrorisme international et certains conflits internes. Il est intéressant d'observer que le Secrétaire général, lorsqu'il traite dans son rapport « agenda pour la paix » (produit en réponse à une demande du sommet du 31 janvier 1992) de la possibilité du déploiement préventif d'opérations onusiennes en cas de crise sur le plan national, affirme la nécessité pour l'O.N.U. de respecter la souveraineté de l'État concerné et la nécessité d'obtenir le consentement des parties en cause, mais ne se pose même pas la question de savoir si le Conseil a compétence en cas de conflits internes, semblant la prendre pour acquise lorsque les autres conditions sont remplies. Autrement dit, l'intervention du Conseil semble être de plus en plus acceptée sans qu'il n'y ait de menace immédiate à l'intégrité territoriale d'un État, mais plutôt la nécessité de protéger dans des cas concrets des valeurs universelles qui s'appliquent à des collectivités ou à des individus à l'intérieur d'États.

J'ajouterai cependant, entre parenthèses, que l'élargissement du concept de paix et de sécurité internationales, à supposer qu'il se confirme, ne permet pas automatiquement de conclure que la communauté internationale est prête à appliquer des mesures coercitives dans tous les cas. Au contraire, à de rares exceptions près, la nécessité de respecter la souveraineté des États et d'obtenir le consentement des parties avant d'intervenir continue d'être mise en exergue sur le plan des principes. En pratique, on constate également beaucoup de prudence dès qu'il s'agit

d'intervenir dans ces nouvelles situations sans que l'accord de toutes les parties n'ait été donné.

Pour le juriste, la question qui se pose naturellement à partir de là est de savoir si le moment est venu de solidifier l'évolution actuelle, et peut-être de la pousser plus loin en la mettant en forme, autrement dit, en la codifiant.

Avant de répondre à cette question, il faut observer que l'évolution dont nous venons de parler ne s'est pas faite sans résistance. Les efforts visant à élargir le mandat du Conseil de sécurité ont subi des échecs. Je pense en particulier à la tentative avortée, il y a quelques années, de mettre la lutte contre le trafic de drogues à son ordre du jour, alors que cette question s'est retrouvée en définitive à l'Assemblée générale. Je pense aux réticences qui se font jour aujourd'hui lorsque la question s'est posée de savoir si le Conseil de sécurité devrait se saisir du rétablissement d'un gouvernement démocratique à Haïti devant l'échec, jusqu'à présent, des mesures prises par l'Organisation des États américains. Je pense aussi au vote des États au Conseil de sécurité qui, de façon persistante, refusent d'endosser certaines des décisions dont j'ai parlé. Je pense enfin au malaise qui existe, en dehors du Conseil de sécurité, à l'égard de certaines de ses décisions. L'existence d'un consensus très large dans ce domaine est donc en doute.

Les raisons de ces réticences sont complexes, mais elles tiennent, en gros à trois raisons : au niveau le plus simple, à la crainte de certains États que l'érosion du principe de la souveraineté se retourne contre eux à la longue; au soupçon que, si l'on accepte que des situations d'exception justifient un assouplissement des principes existants, les États puissants se servent de ce prétexte pour prendre des mesures exceptionnelles pour de toutes autres raisons; et, finalement, à la constatation que la disparition de l'équilibre Est-Ouest au Conseil de sécurité, quoiqu'il ait constitué un facteur essentiellement négatif, a donné lieu à une situation où les orientations générales sont données par un seul groupe d'États, et un groupe restreint. Certains se demandent donc si le Conseil ne risque pas de devenir l'instrument d'une politique particulière au lieu de représenter un équilibre, celui des intérêts de la communauté internationale dans son ensemble. On se rappellera qu'en pratique les décisions du Conseil sont sans appel, comme on l'a vu par l'attitude de la Cour internationale de Justice dans le cas de la Libye.

On peut déduire de cette situation, et des appels de plus en plus fréquents au retour à un rôle plus actif de l'Assemblée générale en matière de paix et de sécurité, ou de meilleurs contacts entre le Conseil et le reste des États membres des Nations Unies sans même parler de la composition même du Conseil, que le développement de principes en la matière serait extrêmement difficile. Au mieux, il déboucherait vraisemblablement sur un dénominateur commun tellement bas qu'il risquerait d'être vide de sens; au pire, il pourrait mener à la cristallisation de grandes tendances opposées — un groupe d'États prenant la primauté de la protection des collectivités et des individus, un autre celle de la souveraineté des États, cristallisation qui pourrait bloquer la poursuite de l'évolution en pratique.

J'en arrive donc à la conclusion qu'il est probablement préférable, pour l'instant, de laisser l'évolution actuelle suivre son cours au moyen d'une interprétation souple de la Charte. On peut espérer que ceux qui poussent, à juste titre, pour une utilisation plus large et plus efficace des mécanismes internationaux dans les situations nouvelles qui se présentent, le fassent de façon à éviter un contrecoup, un retour en arrière qui ne profiterait à personne. Peut-être à la longue une pratique serait-elle suffisamment bien établie, et des critères de conduite assez largement reconnus pour que l'on puisse créer un nouveau cadre juridique pour l'avenir qui soit généralement acceptable. Aujourd'hui, nous n'en sommes pas encore là.