



REMARQUES OCCASIONELLES SUR LES CONTRADICTIONS DE L'ACTION DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DANS LE DOMAINE DES DROITS DE L'HOMME

Maurizio ARCARI

I. INTRODUCTION

On ne peut pas contester que le Conseil de sécurité, par son action visant le maintien de la paix, a contribué d'une façon importante à la promotion et à la protection des droits de l'homme¹. Déjà présent dans certaines affaires de la pratique passée, le volet humanitaire de l'action du Conseil a été relancé au début des années 1990, avec la revitalisation des capacités opérationnelles de l'organe. A ce moment là, l'élargissement de la notion de menace à la paix a permis de dépasser les contraintes interprétatives de la Charte, légitimant l'exercice d'une compétence du Conseil de sécurité dans le domaine de la protection des droits de l'homme. On a donc assisté au recours à l'arsenal du Chapitre VII par rapport aux graves crises humanitaires éclatées dans les territoires de la Somalie, de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda, pour ne mentionner que quelques-unes des affaires les plus connues². Véritable innovation

1. Voir les études de DUPUY, P. M.: "Droit humanitaire et maintien de la paix: Harmonie ou contradiction?", dans BEN ACHOUR, R., LAGHMANI, S. (s.l.d.), *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, 1994, pp. 87-107; GARGIULO, P.: *Nazioni Unite e diritti umani: il ruolo del Consiglio di sicurezza*, La Comunità Internazionale, 1996, pp. 216-228; MAGAGNI, M.: *L'adozione di misure coercitive a tutela dei diritti umani nella prassi del Consiglio di sicurezza*, Comunicazioni e Studi dell' Istituto di Diritto Internazionale dell'Università di Milano, vol. XXII, 1997, pp. 655-726; COHEN-JONATHAN, G.: "Le Conseil de sécurité et les droits de l'homme", dans FLAUSS, J.-F., WACHSMANN, P. (s.l.d.), *Le droit des organisations internationales. Recueil d'études à la mémoire de Jacques Schwob*, Bruxelles, 1997, pp. 19-70; FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A.: "La violation grave des droits de l'homme comme une menace contre la paix", *Revue de Droit International, de Sciences Diplomatiques et Politiques*, 1999, pp. 23-60; RAMCHARAN, B. G.: *The Security Council and the Protection of Human Rights*, The Hague, 2002.

2. Voir les références *infra*, section II.



ou retour à l'esprit originaire de la Charte, cette pratique du Conseil a consacré définitivement l'introduction de la dimension humanitaire "au cœur même du Chapitre VII", pour utiliser l'expression efficace de Pierre-Marie Dupuy³.

Sans vouloir sous-estimer l'impact des initiatives mises en place par le Conseil de sécurité au cours des années 1990 dans ce domaine de référence, aussi bien que l'originalité des réponses parfois élaborées par celui-ci (telles que la création de deux Tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*)⁴, il faut constater la présence dans la même période de certaines difficultés importantes, qui ont affecté l'efficacité, voire la crédibilité même, de l'action humanitaire du Conseil. Pour ne mentionner qu'en passant les différentes crises humanitaires par rapport auxquelles la réaction du Conseil de sécurité a été défaillante ou quasiment nulle⁵, on ne saurait oublier l'impasse majeure qui en 1999 a porté au blocage de l'organe et déterminé son incapacité de contrer la "catastrophe humanitaire" incombant au Kosovo. Si l'action humanitaire du Conseil s'est poursuivie à l'aube du nouveau millénaire, néanmoins son examen révèle la persistance de certains tâtonnements et ambiguïtés.

Sur un autre plan, les conséquences humanitaires néfastes des régimes de sanctions économiques généralisées imposés par le Conseil de sécurité dans des situations menaçant la paix et la sécurité internationales ont posé la

3. Voir DUPUY, P. M.: "Sécurité collective et organisation de la paix", *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, pp. 622-623 et 626.

4. Voir notamment les résolutions 808 (1993) du 22 février 1993 et 827 (1993) du 25 mai 1993, concernant la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, chargé de juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit humanitaire international commises sur le territoire de ce pays après le 1er janvier 1993; et la résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994, concernant la création du Tribunal pénal international pour le Rwanda, chargé de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire de ce pays entre le 1er janvier et le 31 décembre 1994.

5. La situation au Burundi, considérée par le Conseil de sécurité dans les résolutions 1040 (1996) du 29 janvier 1996 et 1072 (1996) du 30 août 1996, et la situation dans la région des Grands Lacs, en particulier dans l'Est du Zaïre, qui était l'objet des résolutions 1078 (1996) du 9 novembre 1996 et 1080 (1996) du 15 novembre 1996, sont deux cas particulièrement représentatifs. Dans les deux affaires, malgré l'expression de sa préoccupation pour la gravité de la situation sur le plan humanitaire et sécuritaire, le Conseil de sécurité n'a entrepris aucune action concrète, sauf, dans le cas du Burundi, de vagues annonces concernant la possibilité d'adoption de mesures en vertu de la Charte des Nations Unies; et, dans le cas du Zaïre, la décision d'autoriser les Etats membres à constituer une force multinationale temporaire à des fins humanitaires, autorisation restée lettre morte par la suite. Sur ces affaires voir notamment ÖSTERDHAL, I.: *Threat to the Peace. The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Uppsala, 1998, pp. 70-74.



question de la protection des droits de la population civile des Etats ciblés. La fin de la “décennie des sanctions” a mis en exergue l’autre face de la médaille du pouvoir de coercition du Conseil: ce pouvoir, initialement exploité au service de la cause humanitaire, risquait finalement d’affecter le respect des droits fondamentaux de la personne. L’affinement progressif de la technique des sanctions onusiennes n’a pu que très partiellement répondre à ces problèmes, en raison même d’une progressive “privatisation” des cibles des mesures coercitives du Conseil de sécurité, dont l’action dans le contexte de la lutte au terrorisme international s’est de plus en plus dirigée contre des individus privés plutôt qu’envers des entités étatiques.

Sans vouloir élaborer une étude systématique de la pratique du Conseil de sécurité dans le domaine des droits de l’homme, qui serait d’ailleurs impossible dans les limites d’espace qu’on s’est assigné, cette note se propose d’offrir un aperçu des aspects problématiques qu’on vient de mentionner. On se penchera d’abord sur le volet “positif” de l’action du Conseil de sécurité dans notre domaine de référence, c’est-à-dire sur l’utilisation des compétences du Chapitre VII de la Charte aux fins de la promotion du droit international humanitaire et de la protection des droits de l’homme (II et III). Ensuite, on examinera le volet “négatif” des relations entre action du Conseil et des droits de l’homme, concernant soit les problèmes humanitaires majeurs causés par les sanctions économiques généralisées du Conseil de sécurité, soit les problèmes liés au respect des droits des individus ciblés par les sanctions élaborées par le Conseil pour contrer le terrorisme (IV).

II. L’ELARGISSEMENT DE LA NOTION DE MENACE À LA PAIX ET LE RENFORCEMENT DU RÔLE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DANS LA PROTECTION DES DROITS DE L’HOMME: UNE EXTENSION PROBLÉMATIQUE?

Tout en les mentionnant expressément dans son art. 1, paragraphe 3, la Charte des Nations Unies semblait réserver à la promotion et encouragement des droits de l’homme et des libertés fondamentales une place subordonnée par rapport à la finalité prioritaire du maintien de la paix⁶. Dans l’esprit des

6. Voir à ce sujet l’avis consultatif du 20 juillet 1962 concernant *Certaines dépenses des Nations Unies*, où la Cour internationale de Justice avait considéré “naturel” d’accorder parmi les buts de la Charte le premier rang au maintien de la paix et de la sécurité internationales, car, dans les paroles de la Cour, “les autres buts ne



pères fondateurs de l'Organisation, l'impératif du maintien de la paix, dont la responsabilité principale était conférée au Conseil de sécurité, justifiait la seule exception prévue dans la Charte à l'obligation de ne pas s'ingérer dans les affaires internes des Etats membres. Le principe du domaine réservé consacré à l'art. 2, paragraphe 7, de la Charte ne pouvait être dérogé que par rapport aux mesures coercitives adoptées par le Conseil de sécurité aux fins du maintien ou rétablissement de la paix internationale. Pareille exception n'était pas admise par rapport au traitement des individus et à la protection de leurs droits fondamentaux, qui en 1945 étaient encore censés relever de la compétence étatique exclusive. Rien dans la lettre de la Charte n'indiquait expressément que les affaires humanitaires pouvaient relever des fonctions du Conseil de sécurité, même au titre du Chapitre VII. Cette conclusion négative semble renforcée par la circonstance qu'à la Conférence de S. Francisco on avait écarté un projet d'amendement aux propositions de Dumbarton Oaks présenté par la France, envisageant la possibilité de déroger à la clause du domaine réservé au cas où "la violation manifeste des libertés essentielles et des droits de l'homme ne constitue par elle-même une menace susceptible de compromettre la paix"⁷. Par contre, pour ce qui est de la possibilité du Conseil de sécurité de considérer les violations graves des droits de l'homme au titre de menace à la paix, l'on trouve dans les travaux préparatoires de la Charte également certaines indications contraires. Le sous-comité I/1/A de la Commission I, chargée de la rédaction des articles de la Charte relatifs aux buts et principes de l'Organisation, observait dans son rapport que

"la tâche d'assurer le maintien ou de protéger ces droits fondamentaux [de l'homme] concerne d'abord les peuples intéressés ["is primarily the concern of each state" dans le texte anglais du document]. Si néanmoins, ils devaient se trouver gravement méconnus, *au point qu'il en résultât une menace pour la paix* ou une difficulté d'application des dispositions de la Charte, alors ces problèmes cesseraient d'être le souci exclusif de chaque Etat"⁸.

peuvent être atteints que si cette condition fondamentale est atteinte" (C.I.J. Recueil, 1962, p. 168).

7. Pour le texte de la proposition française, voir DOCUMENTS DE LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ORGANISATION INTERNATIONALE, Tome IV, doc. 2 [French] G/7(o)[pt. II], 23 avril 1945, p. 530.

8. Voir DOCUMENTS DE LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ORGANISATION INTERNATIONALE, Tome VI, doc. 723 (French) I/1/A/19, 1 juin 1945, p. 716 (italiques ajoutés).



Au-delà des ambiguïtés des travaux préparatoires précités, il est d'ailleurs intéressant de noter que, rarement appliqués dans la phase de la guerre froide, la notion de menace à la paix et le Chapitre VII furent utilisés à cette époque exactement par rapport à des violations flagrantes des principes de la Charte concernant les droits de peuples et des individus, notamment dans le contexte de la lutte contre le colonialisme et la discrimination raciale en Afrique⁹.

Mais les possibilités offertes par le Chapitre VII de la Charte et par la notion de menace à la paix aux fins de la protection des droits de l'homme seront pleinement exploitées avec le déblocage du Conseil de sécurité suivant la chute du mur de Berlin. A ce sujet, il est presque de rigueur de citer le passage contenu dans la déclaration du Président du Conseil de sécurité issue de la réunion célébrée au mois de janvier 1992 par le Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de Gouvernement:

"La paix et la sécurité internationale ne découlent pas seulement de l'absence de guerre et de conflits armés. D'autres menaces de nature non-militaire à la paix et à la sécurité trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique. Il incombe à tous les Membres des Nations Unies, agissant dans le cadre des organes appropriés, d'attacher la plus haute priorité à la solution de ces problèmes"¹⁰.

On avait là indiqué, en quelques lignes, les traits essentiels de l'interprétation évolutive de la notion de menace contre la paix qui sera développée dans la pratique du Conseil de sécurité les années suivantes. Pour ce qui est notamment du domaine humanitaire, le Conseil de sécurité qualifiera de menace à la paix la situation en Bosnie-Herzégovine, considérera que l'aide

9. Voir notamment la résolution 232 (1966) du 16 décembre 1966 concernant la Rhodésie du Sud et la résolution 418 (1977) du 4 novembre 1977 concernant l'Afrique du Sud, les deux étant basées sur la constatation de l'existence d'une menace à la paix et prévoyant l'imposition de mesures coercitives du Chapitre VII à l'encontre des pays ciblés. Voir également les résolutions 180 (1963) du 31 juillet 1963 (affirmant que la politique du Portugal concernant ses colonies africaines "est contraire aux principes de la Charte et aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité") et 181 (1963) du 7 août 1963 (réprouvant la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud comme "incompatible avec les principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et contraire aux obligations de ce pays en tant qu'Etat membre de l'Organisation des Nations Unies"). Pour un résumé de cette pratique voir COHEN-JONATHAN, *Le Conseil de sécurité et les droits de l'homme* cit. *supra* note 1, pp. 26-28.

10. Voir UN doc. S/23500, 31 janvier 1992, reproduit dans *Revue Générale de Droit International Public*, 1992, p. 258.



humanitaire à la Bosnie-Herzégovine représente un élément important de son effort pour rétablir la paix dans la région, et exhortera les Etats à prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'acheminement de l'assistance humanitaire à Sarajevo et dans d'autres parties du pays¹¹. Le Conseil utilisera le "label" de menace contre la paix pour qualifier l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit en Somalie et autoriser tous les Etats membres à l'emploi de la force pour instaurer les conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire¹². Plus tard, la même qualification sera encore utilisée par le Conseil de sécurité avec référence à la crise humanitaire au Rwanda, pour autoriser les Etats membres à mener une opération temporaire visant la protection des réfugiés et des civils en danger et à employer tous les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs humanitaires indiqués¹³.

Une nouvelle déclaration rendue le 26 février 1993 par le Président du Conseil de sécurité au nom de ses Etats membres semblait "codifier" la nouvelle pratique de l'organe dans le domaine de la protection des droits de l'homme. Dans ce texte, le Conseil de sécurité

"note que, dans certains cas particuliers, il peut y avoir un lien étroit qui existe entre les besoins critiques d'assistance humanitaire et les menaces à la paix et à la sécurité internationales (...) le Conseil de sécurité note avec préoccupation l'apparition de crises humanitaires, y compris des déplacements massifs de populations, qui constituent des menaces à la paix et à la sécurité internationales, ou aggravent les menaces existantes"¹⁴.

Malgré les déclarations et résolutions susmentionnées, l'extension des compétences du Conseil de sécurité dans le domaine de la protection des droits de l'homme n'a pas été sans problèmes. La comparaison entre deux affaires, qui représentent les pôles chronologiques de l'action humanitaire du Conseil dans les années 1990, témoigne que cette action s'est souvent opposée à l'ancien paradigme de la souveraineté des Etats.

11. Résolution 770 (1992) du 13 août 1992.

12. Résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992.

13. Résolution 929 (1994) du 22 juin 1994. Sur cette pratique du Conseil de sécurité voir notamment CORTEN, O., KLEIN, P.: "L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d'ingérence ou retour aux sources?", *European Journal of International Law*, 1993, pp. 506-533.

14. Voir UN doc. S/25344, 26 février 1993, pp. 1-2.



1. *La répression des minorités kurdes et chiïtes en Iraq (1991)*

Le véritable tournant dans l'histoire de l'implication du Conseil de sécurité dans des questions humanitaires se situe en effet presque un an avant la déclaration de son Président du 31 janvier 1992 précitée. Il s'agit de la résolution 688 (1991), adoptée par le Conseil de sécurité le 5 avril 1991 face à la répression brutale perpétrée par le régime de Saddam Hussein au détriment des minorités kurdes et chiïtes du Nord et du Sud de l'Iraq¹⁵. Dans le préambule de cette résolution le Conseil se déclarait

“Profondément préoccupé par la répression des populations civiles iraqiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, laquelle a conduit à un flux massif de réfugiés vers des frontières internationales et à travers celles-ci et à des violations de frontière, *qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région*”¹⁶.

La référence à la menace à la paix était répétée dans le dispositif de la résolution, où presque avec les mêmes termes l'on condamnait “la répression des populations civiles iraqiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, *qui a pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région*”¹⁷. Toutefois, le Conseil de sécurité s'abstenait d'invoquer expressément dans le texte de la résolution le Chapitre VII de la Charte, ou de recourir aux mesures qui y sont prévues, se limitant à exiger que l'Iraq, “pour contribuer à éliminer la menace à la paix et à la sécurité internationales dans la région, mette fin sans délai à cette répression” et “permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Iraq”¹⁸.

L'ambiguïté de la qualification de menace à la paix utilisée dans la résolution est frappante. Notamment, il est difficile de saisir si la menace à la

15. Sur cette affaire et sur la résolution 688 (1991) voir les commentaires de MALANCZUK, P.: “The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War”, *European Journal of International Law*, 1991, pp. 114-131; ALSTON, P.: “The Security Council and Human Rights: Lessons to be Learned from the Iraq-Kuwait Crisis and Its Aftermath”. *The Australian Year Book of International Law*, vol. 13, 1992, pp. 107-174.

16. Troisième alinéa du préambule (italiques ajoutés).

17. Premier paragraphe du dispositif (italiques ajoutés).

18. Paragraphes 2 et 3 du dispositif.



paix dans ce cas de figure était liée à l'ampleur de la tragédie humaine affectant la population kurde ou bien aux effets du flux de réfugiés dans les territoires des pays voisins de l'Iraq, et notamment de la Turquie, sur l'initiative de laquelle la séance du Conseil de sécurité avait été convoquée¹⁹. Le passage suivant de la déclaration du représentant des Etats-Unis est symptomatique de cette ambiguïté:

"Ce n'est ni le rôle ni l'intention du Conseil de sécurité de s'ingérer dans les affaires intérieures d'un quelconque Etat. Toutefois, c'est la responsabilité légitime du Conseil de sécurité de répondre aux préoccupations de la Turquie et de la République islamique d'Iran, préoccupations de plus en plus partagées par les autres voisins de l'Iraq, devant la multitude de gens qui s'enfuient ou qui s'apprêtent à s'enfuir de l'Iraq par-delà les frontières internationales en raison de la répression et de la brutalité de Saddam Hussein. Les incidences transfrontières du traitement infligé par l'Iraq à sa population civile menace [sic] la stabilité régionale. C'est ce dont le Conseil s'est occupé aujourd'hui"²⁰.

Cette interprétation assez alambiquée du rôle et des responsabilités du Conseil de sécurité doit être appréciée par rapport aux réserves exprimées par d'autres membres sur le point de la compétence de l'organe de s'occuper de la situation humanitaire des minorités kurdes et chiites en Iraq. Tel est le cas notamment du représentant du Yémen, qui avait voté contre l'adoption de la résolution:

"Le projet de résolution prétend que nous sommes en présence d'un problème menaçant la paix et la sécurité internationales. Nous ne partageons pas ce point de vue. Il n'y a pas de conflit ou de guerre transfrontières entre l'Iraq et ses voisins (...) Toutefois, notre opposition à l'égard du projet de résolution se fonde non seulement sur certaines de ses dispositions, mais également sur le fait que l'ensemble de la question ne relève pas de la compétence du Conseil de sécurité. Le Conseil de sécurité n'a pour mandat que de sauvegarder la paix et la sécurité internationales. D'après nous, le projet de résolution crée un précédent dangereux susceptible de détourner le Conseil de ses fonctions et responsabilités premières, qui sont de sauvegarder la paix et la sécurité internationales et de l'amener à s'occuper des affaires intérieures des pays"²¹.

19. Voir à ce sujet la déclaration rendue au Conseil de sécurité avant l'adoption de la résolution 688 (1991) par le représentant de la Turquie, dans UN doc. S/PV.2982, 5 avril 1991, pp. 5-7.

20. UN doc. S/PV.2982 cit., pp. 57-58.

21. UN doc. S/PV.2982 cit., p. 27.



Ces remarques (d'ailleurs partagées par les autres membres du Conseil votant contre ou s'étant abstenus du vote)²², pourraient expliquer la prudence utilisée dans la résolution 688 (1991) quant à la qualification de menace à la paix, aussi bien que la présence dans son texte d'un autre élément fortement contradictoire, c'est-à-dire le "rappel" du vénérable principe du domaine réservé issu de l'art. 2, paragraphe 7, de la Charte, qui figure au deuxième alinéa du préambule de la résolution²³.

2. *L'émergence humanitaire au Kosovo (1998)*

Il est intéressant de comparer l'affaire qu'on vient d'exposer avec la réponse élaborée par le Conseil de sécurité à la fin des années 1990 face à la situation humanitaire au Kosovo, celle-ci aussi caractérisée par des mesures de répression, prises contre la minorité albanaise de la région par les forces de police et militaires yougoslaves²⁴. Dans la résolution 1160 (1998) du 31 mars

22. Outre le Yémen, Cuba et le Zimbabwe avaient également voté contre l'adoption de la résolution 688 (1991), tandis que la Chine et l'Inde s'étaient abstenus: pour les déclarations des représentants de ces Etats voir UN doc. S/PV.2982 cit., respectivement pp. 42-51, 31-32, 55-56, et 62-65.

23. Sur ce point voir notamment GAJA, G.: "Genocidio dei curdi e dominio riservato", *Rivista di Diritto Internazionale*, 1991, pp. 95-97. Il est à noter que le Conseil de sécurité semblait plus tard dépasser ces ambiguïtés avec la déclaration rendue par son Président en date 11 mars 1992 au sujet de la situation entre Iraq et Koweït. Dans la partie pertinente de cette déclaration, le Conseil affirmait qu'il demeurait "profondément préoccupé par les violations graves des droits de l'homme que, en dépit des dispositions de la résolution 688 (1991), le Gouvernement iraquien continue de perpétrer contre ses populations, en particulier dans la région septentrionale de l'Iraq, dans les centres chiïtes du sud et dans la zone marécageuse du sud (...)", et il ajoutait que "tant que la répression de la population se poursuivra, la menace à la paix et à la sécurité internationales mentionnée dans la résolution 688 (1991) demeurera" (UN doc. S/PV.3059, 11 mars 1992, p. 18).

24. Les résolutions du Conseil de sécurité concernant la crise du Kosovo ont été examinées par la doctrine dans le contexte de la question plus générale de légalité de l'intervention armée de l'OTAN contre la Yougoslavie, et notamment dans la perspective de savoir s'il était possible de tirer de ces résolutions une autorisation implicite à l'emploi de la force. Pour quelques références voir KOHEN, M.: "L'emploi de la force et la crise du Kosovo", *Revue Belge de Droit International*, 1999, pp. 122-148, spéc. pp. 132-133; NOUVEL, Y.: "La position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses Etats membres contre la République Fédérale de Yougoslavie", *Annuaire Français de Droit International*, 1999, pp. 292-307, spéc. pp. 296-298; KRISCH, N.: "Unilateral Enforcement of Collective Will: Kosovo, Iraq and the Security Council", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1999, pp. 59-103, spéc. pp. 79-86; CORTEN, O., DUBUISSON, F.: "L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une "autorisation implicite" du Conseil de sécurité", *Revue Générale de Droit International Public*, 2000, pp. 873-909,



1998, le Conseil de sécurité, en condamnant l'usage excessif de la force par la police serbe contre les civils albanais ainsi que les actes de terrorisme commis par l'Armée de libération du Kosovo, demandait à la République fédérale de Yougoslavie (RFY) et aux dirigeants albanais du Kosovo d'engager un dialogue constructif pour parvenir à une solution politique de la crise et il décidait, "afin de favoriser la paix et la stabilité au Kosovo", l'imposition d'un embargo sur les armements à l'encontre du territoire de la RFY, y compris le Kosovo²⁵. Il est assez curieux de constater que, nonobstant le paragraphe du préambule dans lequel le Conseil de sécurité affirmait agir "en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies", la résolution 1160 (1998) ne contenait aucune référence aux situations issues de l'article 39 de la Charte, et spécialement elle ne faisait aucune mention de l'existence d'une menace à la paix liée à la situation au Kosovo. Pourtant, de la lecture des comptes-rendus de la séance du Conseil de sécurité relative à l'adoption de la résolution, il ressort que dans l'opinion de certains représentants une pareille situation était déjà bel et bien existante à la date du 31 mars 1998. Tel est le cas, par exemple, du représentant du Costa Rica:

"Ces actes [de violence] constituent, dans le contexte du fragile équilibre politique et sécuritaire qui existe dans les Balkans, une menace claire à la paix et à la sécurité internationales, qui contraint le Conseil de sécurité de prendre des mesures fermes et décisives (...) Dans cet ordre d'idées, nous pensons qu'il existe certaines circonstances dans lesquelles une violation des droits fondamentaux est si grave qu'elle constitue en soi une menace à la paix et à la sécurité internationales, et qu'elle justifie donc pleinement que le Conseil de sécurité prenne des mesures en se prévalant des pouvoirs qui lui sont conférés en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (...) Nous estimons que l'imposition d'une interdiction sur la vente ou la fourniture d'armes ou de tout autre équipement militaire à la République fédérale de Yougoslavie est le minimum que le Conseil de sécurité peut faire actuellement"²⁶.

Le passage susmentionné est remarquable car la présence d'une menace à la paix semble être dérivée directement des violations des droits de l'hom-

spéc. 884-886. BERMEJO GARCÍA, R.: "Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho Internacional", en *Anuario de Derecho Internacional*, 1999, pp. 3-70, spéc. pp. 53-57.

25. Voir le troisième paragraphe du préambule et les paragraphes 1, 2, 4 et 8 du dispositif de la résolution.

26. Voir UN doc. S/PV.3868, 31 mars 1998, pp. 3-4.



me commises au Kosovo²⁷. D'ailleurs, d'autres membres du Conseil n'étaient pas d'accord avec cette vision de la situation au Kosovo. Le représentant de la Fédération de Russie affirmait notamment:

"Dès le début des événements récents au Kosovo, la Fédération de Russie les a considérés comme *une affaire intérieure* de la République fédérale de Yougoslavie (...) Malheureusement, les événements au Kosovo ont des répercussions régionales négatives. Par ailleurs, et malgré sa complexité, *la situation au Kosovo ne constitue pas une menace contre la paix et la sécurité régionales, encore moins internationales*. C'est ce point de vue précisément qui est évoqué dans le projet de résolution dont nous sommes saisis aujourd'hui. La Fédération de Russie a eu beaucoup de difficultés à accepter cette mesure d'imposition d'un embargo sur les armes. Nous l'avons accepté dans la mesure — et cela est mentionné dans le projet — où il ne s'agit pas de punir quiconque, notamment Belgrade, mais de prendre des mesures concrètes destinées à prévenir l'escalade des tensions, à faire obstacle au terrorisme extérieur et à favoriser le processus politique en vue d'un règlement rapide et durable"²⁸.

La même position quant à la considération de la question du Kosovo comme "affaire intérieure" de la RFY et quant à l'inexistence d'une menace à la paix dans la région était d'ailleurs partagée au Conseil de sécurité par la délégation chinoise²⁹. Ces réserves pourraient alors bien expliquer les contradictions présentes dans le texte de la résolution 1160 (1998). Dans cette résolution, l'absence de la qualification expresse de menace à la paix aurait permis d'éviter le veto de deux membres permanents du Conseil; en même temps, la référence au Chapitre VII de la Charte aurait permis de contourner l'exception de domaine réservé découlant de la qualification de la situation au Kosovo en tant qu'affaire intérieure à la République Fédérale de Yougoslavie. A ce sujet, les remarques du représentant du Brésil nous semblent très intéressantes:

"Bien que la Charte consacre le principe de la non-intervention dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat,

27. Cette conclusion semblait partagée par d'autres représentants des Etats intervenant au Conseil de sécurité, même si une certaine ambiguïté était engendrée par les références à une situation plus généralisée d'instabilité existant dans la région des Balkans: voir notamment les interventions des représentants du Japon (S/PV.3868 cit., p. 3), de la Suède (*ibid.*, p. 5), de la Slovénie (*ibid.*, p. 8), du Royaume-Uni (*ibid.*, p. 13) et des Etats-Unis (*ibid.*, p. 14).

28. Voir UN doc. S/PV.3868 cit., p. 11 (italiques ajoutés).

29. Voir UN doc. S/PV.3868 cit., p. 12.



nous sommes tout à fait conscients que ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures coercitives prévues au Chapitre VII, conformément au paragraphe 7 de l'Article 2. Ce n'est peut-être pas une coïncidence si la prolifération des décisions autorisées par le Conseil de sécurité aux termes du Chapitre VII depuis la fin de la guerre froide, et de sanctions en particulier, a été constatée dans un monde où le conflit semble souvent éclater à l'intérieur des frontières internes des Etats. Certains observateurs ont même suggéré que l'on aurait tendance à prévoir des urgences aux termes du Chapitre VII ces dernières années afin de contourner le principe de la non-intervention. Si cela était effectivement le cas, nous serions les témoins d'une distorsion de la dérogation prévue au [paragraphe 7] de l'Article 2, qui serait apparemment incompatible avec son but original³⁰.

Avec ces débats on a presque l'impression de revenir aux discussions et aux ambiguïtés qui en 1991 avaient accompagné l'adoption de la résolution 688 (1991) concernant la répression des kurdes en Iraq. Malgré la pratique abondante qui s'était développée au cours des années 1990, la question des compétences du Conseil de sécurité par rapport à la protection des droits de l'homme restait encore controversée à la fin de la décennie. Dans le cas du Kosovo, l'opposition entre les membres permanents du Conseil de sécurité a finalement déterminé le blocage de l'organe et son incapacité d'adopter d'autres mesures efficaces pour la solution du conflit³¹. Les suites de ce blocage, avec l'intervention armée déclenchée par l'OTAN contre la Yougoslavie en mars 1999, sont trop connues pour qu'on doive y revenir dans le présent contexte.

30. Voir UN doc. S/PV.3868 cit., p. 7.

31. Suite à la résolution 1160 (1998), le Conseil de sécurité adoptait le 23 septembre 1998 la résolution 1199 (1998), dans laquelle, alarmé par l'imminence d'une catastrophe humanitaire au Kosovo, il qualifiait la situation dans la région de menace pour la paix, sans envisager l'imposition de nouvelles mesures coercitives relevant du Chapitre VII mais en se réservant "d'examiner une action ultérieure et des mesures additionnelles pour maintenir la paix et la stabilité dans la région". Un mois plus tard, avec la résolution 1203 (1998) du 24 octobre 1998, le Conseil se limitait pour l'essentiel à appuyer les accords par lesquelles la RFY avait accepté l'établissement d'une mission de vérification sur terrain de l'OSCE et d'une mission de vérification aérienne de l'OTAN au Kosovo, en exigeant de la RFY la prompte et intégrale application de ces accords. La lecture des procès-verbaux relatifs à l'adoption des deux résolutions révèle d'ailleurs la persistance d'une divergence entre les membres du Conseil quant à l'appréciation de la situation au Kosovo et aux mesures nécessaires pour y faire face (voir UN doc. S/PV.3930 du 23 septembre 1998 et UN doc. S/PV.3937 du 24 octobre 1998).



III. LES AMBIGUÏTÉS ET LES TÂTONNEMENTS DE LA PRATIQUE "HUMANITAIRE" RÉCENTE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Si l'intervention armée de l'OTAN au Kosovo en 1999 avait obscurci la capacité du Conseil de sécurité d'agir en défense des droits de l'homme, son action "humanitaire" s'est néanmoins poursuivie au cours du nouveau millénaire. A partir de l'an 2000, on peut en effet compter un certain nombre de situations différentes caractérisées par des violations du droit humanitaire et des droits de l'homme par rapport auxquelles le Chapitre VII de la Charte a été invoqué et des mesures relevant de ce Chapitre appliquées³². Mais dans ce nouveau contexte également, l'examen de deux affaires choisies nous révèle la persistance de certains ambiguïtés et tâtonnements dans l'action du Conseil de sécurité.

1. *L'intervention en Haïti (2004)*

Le Conseil de sécurité s'était déjà intéressé à la situation en Haïti au cours des années 1990, par rapport au coup d'Etat de la junte militaire qui avait renversé le Président légitimement élu de la République, Jean-Bertrand Aristide. L'action du Conseil à cette époque-là, notamment grâce à l'adoption de la résolution 940 (1994), avait permis le rétablissement du gouvernement démocratiquement élu³³. Entre la fin de 2003 et le début de 2004, la situation politique en Haïti s'était de nouveau détériorée, en raison des affrontements

32. Outre les résolutions concernant Haïti et le Soudan analysées dans cette section, parmi les exemples plus récents voir notamment les résolutions 1484 (2003) du 30 mai 2003 et 1493 (2003) du 28 juillet 2003, concernant la République démocratique du Congo; les résolutions 1464 (2003) du 4 février 2003 et 1528 (2004) du 27 février 2004, concernant la Côte d'Ivoire; la résolution 1545 (2004) du 21 mai 2004, concernant le Burundi.

33. Après l'application d'autres mesures économiques d'embargo et de blocage naval (voir notamment les résolutions 841 (1993) du 16 juin 1993 et 917 (1994) du 6 mai 1994), par sa résolution 940 (1994) du 31 juillet 1994 le Conseil de sécurité autorisait les Etats membres à constituer une force multinationale et à utiliser tous les moyens nécessaires pour faciliter le départ d'Haïti des dirigeants militaires putschistes et le prompt retour du Président légitimement élu. Sur cette phase de la crise haïtienne voir CORTEN, O.: "La résolution 940 du Conseil de sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti: L'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international?", *European Journal of International Law*, 1995, pp. 116-133; et les différentes contributions réunies dans le volume DAUDET, Y.: (s.l.d.), *La crise d'Haïti (1991-1996)*, Paris, 1996.



entre le Président Aristide et les factions de l'opposition politique, jusqu'à l'éclatement d'un véritable conflit armé³⁴. Après un assez mystérieux et soudain départ d'Aristide de l'île et l'appel pour une assistance internationale lancé par le Président intérimaire constitutionnellement en charge³⁵, le Conseil de sécurité avec la résolution 1529 (2004) du 29 février 2004 autorisait, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, le déploiement immédiat d'une force multinationale intérimaire chargée, entre autres, de "faciliter l'instauration de conditions de sécurité et de stabilité dans la capitale haïtienne et ailleurs dans le pays"; de "faciliter la fourniture d'une aide humanitaire et l'accès des travailleurs humanitaires internationaux au peuple haïtien dans le besoin"; et de "faciliter la fourniture d'une assistance internationale à la police et à la Garde côtière haïtiennes afin d'instaurer et maintenir la sécurité et l'ordre publics et de promouvoir et protéger les droits de l'homme"³⁶.

On pourrait, dans ce cas de figure, être émerveillé par le zèle de l'action du Conseil de sécurité visant à prévenir le danger de détérioration de la situation humanitaire en Haïti, qui d'ailleurs émerge de la lecture de certains paragraphes du préambule de la résolution 1529 (2004), où l'organe se déclare

"gravement préoccupé par la dégradation de la situation politique, sécuritaire et humanitaire en Haïti et déplorant les pertes de vies humaines déjà enregistrées" et "extrêmement préoccupé par la poursuite de la violence en Haïti, ainsi que par la *possibilité* d'une détérioration rapide de la situation humanitaire dans ce pays et ses conséquences déstabilisatrices dans la région"³⁷.

34. Pour un résumé de la situation politique dans l'île entre 2003 et 2004, voir le *Rapport du Secrétaire Générale sur Haïti*, UN doc. S/2004/300 du 16 avril 2004, spéc. pp. 3-6.

35. Pour cet appel voir UN doc. S/2004/163 du 29 février 2004. Voir également la résolution adoptée le 26 février 2004 par le Conseil permanent de l'Organisation des Etats américains, demandant au Conseil de sécurité de prendre "comme le prescrit la Charte des Nations Unies, les mesures urgentes, nécessaires et appropriées pour faire face à la crise en Haïti" (texte annexé à UN doc. S/2004/18, 26 février 2004); et la Déclaration du Ministre des affaires étrangères français, D. de Villepin, contenant un appel à la mobilisation internationale pour résoudre la situation haïtienne, ainsi que le rappel de la "lourde responsabilité" du Président Aristide dans cette situation (UN doc. S/2004/145, 25 février 2004).

36. Voir le paragraphe 2 du dispositif. Les pouvoirs de cette force intérimaire plus tard ont été transférés à une nouvelle Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), établie avec la résolution 1542 (2004) du 30 avril 2004.

37. Voir deuxième et troisième paragraphes du préambule (italiques ajoutés).



REMARQUES OCCASIONELLES SUR LES CONTRADICTIONS...

En même temps, on pourrait également avancer des réserves quant au caractère tout à fait hypothétique et conditionnel des explications fournies par le Conseil de sécurité afin de justifier l'application du Chapitre VII de la Charte, dans la mesure où le texte de la résolution affirme que

“la situation en Haïti constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales et pour la stabilité dans les Caraïbes, *en particulier parce qu'elle pourrait provoquer un exode vers d'autres Etats de la sous-région*”³⁸.

On peut comparer à ce sujet un passage du discours prononcé au Conseil de sécurité quelques jours avant l'adoption de la résolution 1529 (2004) par le représentant du Gouvernement intérimaire d'Haïti, dans lequel ce délégué déclarait assez candidement:

“Hier encore, les gardes-côte des Etats-Unis ont intercepté en haute mer un certain nombre de nos compatriotes fuyant ce pays en proie aux troubles. Si l'histoire peut servir de référence, une situation analogue en 1991 a provoqué plus de 40 000 réfugiés sur les côtes de la Floride”³⁹.

Ces références peuvent bien légitimer plus d'une perplexité à propos de la sincérité des mobiles des membres (ou de certains des membres) du Conseil de sécurité face aux problèmes humanitaires. Plus généralement, si l'on compare l'intervention presque précipitée du Conseil de sécurité dans l'affaire d'Haïti avec son indifférence par rapport à des émergences humanitaires de proportions dramatiques qui ont bouleversé dans les années récentes divers pays africains⁴⁰, la cohérence même de l'action de l'organe dans le milieu de la protection des droits de l'homme résulterait remise en question une fois de plus.

38. Voir neuvième paragraphe du préambule (italiques ajoutés).

39. Voir le compte rendu de la séance consacrée à la question haïtienne par le Conseil de sécurité le 26 février 2004, UN doc. S/PV.4917, p. 6. Voir également dans ce sens les interventions des représentants des Philippines (qui évoque le “spectre d'un afflux de réfugiés, de boat-peoples venus d'Haïti et se répandant dans les pays voisins”, *ibid.*, p. 12), de l'Algérie (*ibid.*, p. 9) et de la Jamaïque (pays non-membre du Conseil de sécurité). A l'issue de cette séance, dans une déclaration de son Président le Conseil de sécurité exprimait sa préoccupation pour la “dégradation de la situation politique, sur le plan de la sécurité, et humanitaire en Haïti”, engageait “le Gouvernement haïtien et toutes les autres parties à respecter les droits de l'homme et à cesser de recourir à la violence pour atteindre leurs objectifs politiques”, et affirmait que “les auteurs de violations des droits de l'homme en seront tenus comptables” (UN doc. S/PRST/2004/4, 26 février 2004).

40. Pour quelques références voir *supra*, note 5.



2. *L'émergence humanitaire au Darfour (Soudan) (2004)*

A l'heure où nous écrivons ces lignes, le Conseil de sécurité est saisi de la situation humanitaire dramatique causée par la guerre civile dans la région soudanaise du Darfour, par rapport à laquelle le gouvernement de Khartoum est accusé d'appuyer les atrocités commises contre la population civile par les milices irrégulières des Janjaouites⁴¹. Le 30 juillet 2004 le Conseil a adopté la résolution 1556 (2004), dans laquelle il a décidé l'imposition d'un embargo sur la fourniture d'équipements militaires vers le Soudan⁴². Dans la même résolution, le Conseil a exigé du Gouvernement soudanais qu'il honore l'engagement de désarmer les milices janjaouites et de traduire en justice les chefs janjaouites qui ont encouragé ou commis des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, il a prié le Secrétaire général de lui rendre compte sous trente jours des progrès accomplis à ce sujet par le Gouvernement soudanais, et il a déclaré son intention d'envisager d'autres actions à l'encontre du Gouvernement soudanais, y compris les sanctions prévues à l'art. 41 de la Charte, en cas de non-respect de ces obligations⁴³. La résolution, dans le préambule de laquelle le Conseil se déclare "résolu à faire tout ce qui est en son pouvoir pour prévenir une catastrophe humanitaire" et qualifie la situation au Soudan de "menace à la paix et à la sécurité internationales et à la stabilité dans la région", a été adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte. La lecture des procès-verbaux relatifs à l'adoption de la résolution nous révèle qu'une différence existait entre les membres du Conseil de sécurité quant à l'appréciation de la gravité de la situation humanitaire au Darfour⁴⁴. Mais c'est spécialement la double référence au Chapitre VII de la Charte et à la perspective de l'imposition au Soudan des mesures coercitives relevant de ce Chapitre qui a provoqué l'embarras de certains membres du Conseil. La Chine, qui s'est abstenue du vote, a par exemple soutenu que

41. Voir *Rapport du Secrétaire général sur le Soudan*, UN doc. S/2004/453 du 3 juin 2004, spéc. les paragraphes 20-22 pour la situation au Darfour.

42. Voir septième et huitième paragraphes du dispositif. Auparavant, le Conseil de sécurité avait adopté la résolution 1547 (2004) du 11 juin 2004, dans laquelle il se limitait pour l'essentiel à condamner les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises par toutes les parties à la guerre civile et se déclarait prêt à envisager la création d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies en vue d'appuyer un accord de paix globale.

43. Voir le sixième paragraphe du dispositif.

44. Voir notamment l'intervention au Conseil de sécurité du représentant des Etats-Unis, qui a évoqué l'adoption d'une résolution du Congrès des Etats-Unis qualifiant les atrocités commises au Darfour de génocide, UN doc. S/PV.5015 du 30 juillet 2004, pp. 3-5.



REMARQUES OCCASIONELLES SUR LES CONTRADICTIONS...

la prévision de mesures contraignantes ne saurait contribuer au règlement de la situation au Darfour et risquerait même de la compliquer davantage⁴⁵. Mais certaines réserves ont été exprimées également par les délégations ayant voté pour la résolution, comme le Brésil, qui a regretté que l'ensemble du dispositif soit présenté comme relevant du Chapitre VII de la Charte et a considéré que le Conseil n'avait pas besoin d'agir en vertu de ce Chapitre dans ce cas de figure⁴⁶.

Suite à la présentation du rapport du Secrétaire général de fin août, faisant état de certains progrès réalisés par le Gouvernement soudanais dans l'exécution de la résolution 1556 (2004), mais aussi bien de son manquement d'honorer les obligations spécifiques concernant la démilitarisation et la traduction en justice des miliciens janjaouites⁴⁷, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1564 (2004) du 18 septembre 2004. Le nouveau texte, également basé sur la qualification de la situation au Soudan en tant que menace à la paix et sur le Chapitre VII de la Charte, insiste sur l'exigence que le Gouvernement soudanais mette fin au climat d'impunité au Darfour, exige qu'il donne à cette fin à la mission de l'Union africaine entre-temps déployée dans la région les noms des miliciens désarmés et de ceux arrêtés, et charge le Secrétaire général de nommer une commission internationale pour enquêter sur les informations faisant état de violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme dans le Darfour et pour déterminer si des actes de génocide ont eu lieu⁴⁸. D'ailleurs, la résolution 1564 (2004) apporte des précisions importantes quant à la menace de sanctions incombant sur le Soudan, dans le paragraphe où le Conseil de sécurité déclare

“qu'il envisagera de prendre des mesures supplémentaires, telles que celles prévues à l'Article 41 de la Charte des Nations Unies, à l'encontre notamment du secteur pétrolier, du Gouvernement soudanais ou de certains de ses membres, au cas où le Gouvernement soudanais n'appliquerait pas pleinement les dispositions de la résolution 1556 (2004) ou de la présente résolution, notam-

45. Voir UN doc. S/PV.5015 cit., p. 3.

46. Voir UN doc. S/PV.5015 cit., p. 9.

47. Voir *Rapport présenté par le Secrétaire général en application des paragraphes 6 et 13 à 16 de la résolution 1556 (2004) du Conseil de sécurité*, UN doc. S/2004/703 du 30 août 2004, spéc. les paragraphes 16-23; voir également à ce sujet l'exposé au Conseil de sécurité du Représentant spécial du Secrétaire général pour le Soudan, M. Jan Pronk, dans UN doc. S/PV.5027 du 2 septembre 2004.

48. Voir le septième, neuvième et douzième paragraphes du dispositif. Par une lettre datée du 4 octobre 2004, le Secrétaire général a informé le Conseil de sécurité d'avoir constitué la Commission internationale d'enquête prévue au paragraphe 12 de la résolution (voir UN doc. S/2004/812, 11 octobre 2004).



ment au cas où le Conseil déterminerait, après avoir consulté l'Union africaine, que le Gouvernement soudanais ne coopère pas pleinement au renforcement et à la prolongation de la mission d'observation de l'Union africaine dans le Darfour (...)»⁴⁹.

Il n'est donc pas surprenant que ce paragraphe crucial du dispositif ait provoqué l'abstention du vote de quatre membres du Conseil, dont les perplexités sont bien résumées dans le passage suivant de l'intervention du représentant de l'Algérie:

“Nous ne nous attendions donc pas, parce que ni le Secrétaire général, ni son Représentant spécial ne l'avaient recommandé, (...) à ce que le Conseil de sécurité brandisse de nouveau la menace de recours aux sanctions contre le Gouvernement soudanais (...) [Ce texte] prévoit la possibilité de recourir à des sanctions contre le Soudan, non pas seulement en cas de non-application de la résolution du Conseil de sécurité mais de non-coopération avec l'Union africaine concernant l'extension du mandat et cela alors même que le Soudan a lui-même officiellement demandé l'extension et le renforcement du mandat de la mission africaine au Darfour et qu'il s'est engagé sur la voie d'une coopération sérieuse avec l'ONU pour la mise en œuvre de la résolution 1556 (2004) et avec l'Union africaine pour l'élargissement de sa présence au Darfour”⁵⁰.

Il est assez évident que dans la gestion de la crise soudanaise d'autres questions délicates, concernant les rapports entre Conseil de sécurité et organisations régionales, sont évoquées en raison de l'implication tout à fait légitime de l'Union africaine⁵¹. Mais ce qui nous intéresse aux fins actuelles, est

49. Voir le quatorzième paragraphe du dispositif.

50. Voir UN doc. S/PV.5040, 18 septembre 2004, p. 3. Des réserves semblables ont été exprimées par les autres membres du Conseil qui, comme l'Algérie, se sont abstenus du vote, c'est-à-dire la Fédération de Russie, la Chine et le Pakistan (voir *ibid.*, respectivement pp. 4, 5 et 7-8). Il est à noter que le représentant de l'Algérie a été également critique sur la partie de la résolution concernant l'établissement et le mandat d'une Commission internationale d'enquête: “Enfin, ce texte appelle à la création d'une commission internationale d'enquête chargée de déterminer si un génocide a été commis au Darfour alors que, par souci d'efficacité et pour faire face à l'urgence et à la gravité de la crise, la communauté internationale (...) avait sagement mis de côté, tout au moins pour l'instant, la question de savoir si un génocide s'était produit ou non, pour ne pas perturber, pour ne pas compromettre l'acheminement de l'assistance humanitaire et les efforts en cours de l'Union africaine visant à parvenir à un règlement politique” (*ibid.* p. 3).

51. Voir à ce sujet notamment les remarques du représentant du Brésil, selon lequel “le Conseil aurait dû aller même plus loin, en faisant reposer les paragraphes



de constater les réserves exprimées par certains des Etats membres du Conseil de sécurité quant à l'opportunité de recourir aux instruments coercitifs du Chapitre VII de la Charte pour faire face aux crises humanitaires.

IV. L'ACTION DU CONSEIL DE SÉCURITÉ POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX PEUT-ELLE AFFECTER LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME?

1. *Sanctions économiques généralisées du Conseil de sécurité et respect des exigences humanitaires des populations concernées*

Les perplexités que nous venons d'exposer par rapport au cas du Darfour doivent être placées dans le contexte de la question plus générale concernant les effets des sanctions économiques imposées par le Conseil de sécurité dans des situations menaçant le maintien de la paix et de la sécurité internationales. A ce sujet, le Secrétaire général B. Boutros Ghali, dans son Supplément à l'Agenda pour la paix du 1995, avait déjà averti :

“Comme on le reconnaît de manière générale, les sanctions [des Nations Unies] sont un instrument peu précis. Leur application soulève, sur le plan moral, la question de savoir si les souffrances infligées à des groupes vulnérables dans le pays visé constituent un moyen légitime d'exercer des pressions sur des dirigeants politiques dont la position ne sera probablement pas infléchie par la situation critique dans laquelle se trouve la population. Par ailleurs, les sanctions ont toujours des effets non intentionnels ou non souhaités. Elles peuvent compliquer la tâche d'organismes humanitaires en les empêchant d'obtenir certaines catégories de fournitures et en les obligeant à accomplir des formalités ardues pour obtenir les exemptions nécessaires”⁵².

Stimulé notamment par les conséquences humanitaires désastreuses provoquées par le maintien prolongé du régime d'embargo imposé par le Conseil de sécurité contre l'Iraq après l'invasion du Koweït, un grand débat s'est ouvert dans les enceintes des Nations Unies et dans l'opinion publique mon-

concernés de la résolution sur le Chapitre VIII de la Charte” (UN doc. S/PV.5040 cit., p. 11); voir également l'intervention du Bénin (*ibid.*, p. 9).

52. Voir *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation. Supplément à l'Agenda pour la paix*, UN doc. A/50/60-S/1995/1, 3 janvier 1995, paragraphe 70.

diale à propos de l'impact des sanctions économiques du Chapitre VII sur les droits fondamentaux des populations civiles des pays ciblés, tels que par exemple le droit à la vie ou le droit à la santé⁵³. Sans entrer dans les détails de ce débat, on pourrait se limiter à rappeler certains passages de la résolution 51/242, adoptée le 15 septembre 1997 par l'Assemblée générale:

"La question des sanctions, que le Conseil de sécurité peut prendre au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ne laisse pas d'être préoccupante et doit être abordée avec le plus grand sérieux. (...) Le Conseil de sécurité est habilité à déterminer la période d'application des sanctions. Cette question est de la plus haute importance et devrait être sérieusement étudiée en tenant compte de l'objectif, qui est de modifier le comportement de la partie visée sans causer de souffrances inutiles à la population civile (...) Bien qu'il soit nécessaire de maintenir l'efficacité des sanctions imposées conformément à la Charte, les effets secondaires non intentionnels dommageables à la population civile devraient être réduits le plus possible en mentionnant, dans les résolutions du Conseil de sécurité, les exceptions dictées par les impératifs humanitaires. Les régimes de sanctions doivent également permettre la création des conditions nécessaires à l'acheminement du matériel humanitaire voulu vers la population civile"⁵⁴.

La question était également considérée avec référence aux instruments internationaux applicables en matière de droits de l'homme dans l'Observation générale n. 8 adoptée le 4 décembre 1997 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies :

53. Sur les termes généraux de ce débat voir notamment le document de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme. Document de travail établi par M. Marc Bossuyt*, UN doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000. Dans la doctrine, voir FORLATI, S.: "Sanzioni economiche e tutela umanitaria", *Rivista di Diritto Internazionale*, 1997, pp. 705-739; REISMAN, W. M., STEVICK, D. L.: "The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes", *European Journal of International Law*, 1998, 86-141; REINISCH, A.: "Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions", *American Journal of International Law*, 2001, pp. 851-872; O'CONNELL, M. E.: "Debating the Law of Sanctions", *European Journal of International Law*, 2002, pp. 63-79; CRAVEN, M.: "Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions", *European Journal of International Law*, 2002, pp. 43-61. Sur les problèmes humanitaires liés à l'embargo du Conseil de sécurité contre l'Iraq voir notamment DE WET, E.: "Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41 of the United Nations Charter et the Iraqi Sanctions Regime", *Leiden Journal of International Law*, 2001, pp. 277-300.

54. Voir UN doc. A/RES/51/242, p. 7, paragraphes 1, 3 et 4 de l'Annexe II à la résolution, intitulé "Questions des sanctions imposées par l'Organisation des Nations Unies".



REMARQUES OCCASIONELLES SUR LES CONTRADICTIONS...

“La présente observation générale a pour objet de souligner que [l]es sanctions devraient toujours tenir pleinement compte, en toutes circonstances, des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité ne remet nullement en cause la nécessité d'imposer des sanctions dans des cas appropriés, en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ou d'autres instruments internationaux pertinents. Cependant, les dispositions de la Charte qui se rapportent aux droits de l'homme (articles premier, 55 et 56) doivent être considérées comme entièrement applicables en la matière. (...) De l'avis du Comité, les dispositions du Pacte, qui se retrouvent presque toutes dans d'autres traités relatifs aux droits de l'homme ainsi que dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, ne peuvent pas être considérées inopérantes, ni, en aucun cas, comme inapplicables pour la simple raison qu'il a été décidé que des considérations relatives à la paix et à la sécurité internationales justifiaient l'imposition de sanctions⁵⁵.

Les passages ci-dessus illustrent bien la dimension nouvelle du problème qui s'est présentée à la fin des années 1990 au sein de Nations Unies par rapport aux mesures économiques du Conseil de sécurité. L'action contraignante menée par cet organe en vertu du Chapitre VII de la Charte, jusque là censé remédier aux crises humanitaires graves ou réagir aux violations massives des droits de l'homme, risquait par ailleurs d'affecter la protection des droits fondamentaux des individus ou provoquer des émergences humanitaires majeures.

Par conséquent, dans la pratique du Conseil de sécurité on a essayé d'élaborer des solutions et des techniques pour pallier les problèmes susmentionnés⁵⁶. Telle est d'abord la prévision, dans les résolutions relatives à l'imposition de mesures d'embargo économique, de dérogations de plus en plus détaillées concernant la fourniture de matériel humanitaire et de produits

55. Voir Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels, Dix-septième session, *Observation générale No. 8 (1997). Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels*, UN doc. E/C.12/1997/8, 12 décembre 1997, pp. 1 et 3, paragraphes 1 et 7.

56. Le Conseil de sécurité lui-même a dédié diverses séances ouvertes à la discussion des questions générales relatives aux sanctions: voir les compte-rendus de ces débats dans UN doc. S/PV.4128 du 17 avril 2000; UN doc. S/PV.4394 du 22 octobre 2001; UN doc. S/PV.4713 du 25 février 2003. D'ailleurs, sur la base d'un document de travail présenté en 1997 par la Fédération de Russie, la question de l'élaboration d'une “Déclaration relative aux normes et principes fondamentaux régissant l'adoption et l'application de sanctions et d'autres mesures de coercition” est maintenant en discussion auprès du Comité spécial de la Charte et le raffermissement du rôle de l'Organisation: voir *Rapport du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et le raffermissement du rôle de l'Organisation*, UN doc. A/59/33 (2004), pp. 8-24.

de nourriture envers les pays ciblés⁵⁷. En même temps, le Conseil de sécurité s'est efforcé d'améliorer le procès de mise en oeuvre des sanctions, à travers l'attribution aux différents "Comités des sanctions" de tâches de surveillance dans l'application des sanctions économiques et des exceptions relatives, dans la perspective de vérifier les effets négatifs de ces mesures et d'envisager, le cas échéant, les modifications nécessaires⁵⁸. Finalement, sur un autre plan, le Conseil de sécurité a élaboré une technique de sanction consistant à élaborer des régimes de mesures économiques "ciblées" ou "intelligents", qui devraient frapper les dirigeants politiques responsables d'un certain comportement dangereux pour le maintien de la paix, tout en minimisant les impacts sur la population civile⁵⁹.

Tous ces expédients et techniques auraient contribué, ces derniers temps, à une progressive "humanisation" des sanctions économiques du Conseil de

57. Par rapport à l'affaire iraquienne, de telles exceptions, qui étaient déjà présentes dans la résolution 661 (1990) du 6 août 1990, imposant un embargo généralisé contre l'Iraq suite à l'occupation du Koweït, ont été par la suite confirmées dans les résolutions 687 (1991), 706 (1991) et 712 (1991), jusqu'à la prévision du détaillé programme humanitaire connu sous le nom de "pétrole contre nourriture" dans la résolution 986 (1995) du 14 avril 1995. Pour d'autres exemples d'exceptions humanitaires relatives aux mesures économiques ou d'interruption des communications aériennes imposées par le Conseil de sécurité, voir les résolutions 760 (1992) du 18 juin 1992 et 820 (1993) du 17 avril 1993, concernant la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) et la Bosnie-Herzégovine; la résolution 917 (1994) du 6 mai 1994, concernant Haïti; la résolution 1127 (1997) du 28 août 1997, concernant l'Angola; la résolution 1267 (1999) du 15 octobre 1999, concernant l'Afghanistan et les Talibans.

58. En général, sur le fonctionnement et les compétences des Comités des sanctions du Conseil de sécurité, voir KALLIOPOULOS, A.: "Les Comités des sanctions de l'Organisations des Nations Unies", dans PICCHIO FORIATI, L., SICILIANOS, L.-A. (s.l.d.), *Les sanctions économiques en droit international*, Leiden-Boston, 2004, pp. 567-601; sur le rôle des ces Comités dans la révision en sens "humanitaire" des sanctions imposées par le Conseil de sécurité voir BURCI, G. L.: "Interpreting the Humanitarian Exceptions Through the Sanctions Committees", dans GOWLLAND-DEBBAS, V.: *United Nations Sanctions and International Law*, The Hague, 2001, pp. 143-154.

59. Dans les résolutions pertinentes, les mesures "ciblées" du Conseil de sécurité se traduisent d'habitude dans l'obligation pour tous les Etats d'interdire l'entrée et le transit dans leurs territoires des membres des gouvernements ou factions responsables de la situation de menace à la paix, ou dans l'obligation imposée aux Etats de geler les ressources financières de ces personnes: voir par exemple la résolution 917 (1994) du 6 mai 1994, concernant les membres du personnel de l'armée haïtienne et les principaux participants au coup d'Etat de 1991, ainsi que les membres de leur famille immédiate; la résolution 1054 (1996) du 26 avril 1996, concernant les membres du Gouvernement soudanais, les représentants de ce gouvernement et les membres des forces armées soudanaises; les résolutions 1127 (1997) du 28 août 1997 et 1173 (1997) du 12 juin 1998 concernant tous les dirigeants de l'UNITA et les membres adultes de leur famille proche; la résolution 1132 (1997) du 8 octobre 1998, concernant la junte militaire de la Sierra Leone et les membres adultes de leur famille.



sécurité et à relativiser leurs effets négatifs sur la jouissance des droits des individus⁶⁰.

2. Sanctions "ciblées" du Conseil de sécurité et respect des droits fondamentaux des individus concernés

Malgré ces palliatifs, des problèmes relatifs à l'impact des sanctions onusiennes sur les droits de l'homme continuent à se poser par rapport à certaines situations spécifiques.

Tel est le cas des sanctions individualisées élaborées par le Conseil de sécurité dans le contexte de la lutte au terrorisme international, et notamment des mesures prévues dans les résolutions 1267 (1999) du 15 octobre 1999, 1333 (2000) du 19 décembre 2000 et 1390 (2002) du 16 janvier 2002. En synthèse, ces résolutions prévoient l'obligation pour tous les Etats de geler sur leurs territoires respectifs les fonds et les autres ressources financières appartenant à, ou contrôlés par, les Talibans, Oussama ben Laden et autres personnes ou entités associées au réseau terroriste Al-Qaida, ainsi que l'obligation pour tous les Etats d'empêcher l'accès ou le transit sur leurs territoires des sujets précités⁶¹. Concrètement, l'identification des personnes assujetties

60. Pour une évaluation en ce sens, aussi bien que pour un aperçu général des développements susmentionnés, voir l'étude de SICILIANOS, L.-A.: "Sanction institutionnelles et contre-mesures: tendances récentes", dans PICCHIO FORLATI, L., SICILIANOS, L.-A. (s.l.d.), *Les sanctions économiques en droit international*, Leiden-Boston, 2004, pp. 3-98, spéc. pp. 61-86.

61. Voir notamment les paragraphes 4 et 6 de la résolution 1267 (1999), qui prévoyait le gel des biens appartenant aux Talibans ou contrôlés par eux; les paragraphes 5 et 8 de la résolution 1333 (2000), qui ont ajouté la prohibition de la vente, la fourniture ou le transfert vers le territoire tenu par les Talibans en Afghanistan d'armements et de matériels militaires de toutes sortes et ont étendu les mesures de gel aux ressources financières d'Oussama ben Laden et des autres individus et entités associés, y compris l'organisation Al-Qaïda; les paragraphes 1, 2 et 3 de la résolution 1390 (2002), qui ont renforcé les mesures financières susmentionnées et ajouté la prohibition d'entrée et de transit sur les territoires de tous les Etats des personnes ciblées par les résolutions précédentes. Il faut préciser que les mesures susmentionnées concernant les Taliban, Oussama ben Laden et Al-Qaïda sont plus spécifiques et se distinguent des mesures globales édictées par le Conseil de sécurité avec la résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001 dans le contexte général de la lutte au terrorisme international; au surplus, le contrôle et la surveillance de la mise en œuvre de ces différentes mesures sont confiés à deux différents Comités des sanctions (pour un aperçu comparatif des deux régimes voir notamment KRISCH, N.: "The Rise and Fall of Collective Security: Terrorism, US Hegemony, and the Plight of the Security Council", dans WALTER, C., VONECKY, S., ROBEN, V., SCHORKOPF, F. (eds.), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*,



à ces mesures dépend de l'inscription dans une liste qui est rédigée et mise à jour par le Comité des sanctions créé par la résolution 1267 (1999), sur la base des informations provenant des Etats membres des Nations Unies. La circonstance que l'inscription du nom d'un individu dans la liste, ainsi que son éventuelle suppression, se déroule complètement au niveau gouvernemental et confidentiel, sans que la personne ciblée puisse participer directement à la procédure, connaître les motifs de l'inscription ou contester le bien fondé de la décision, pose des problèmes délicats notamment pour ce qui est du respect du droit à un procès équitable, reconnu par les différents traités internationaux en matière de droits de l'homme⁶². Au surplus les mesures de gel des biens, telles qu'elles ont été conçues à l'origine par le Conseil de sécurité, prévoyaient un blocage total des ressources financières des personnes ciblées, ce qui va ajouter d'autres problèmes substantiels du point de vue, par exemple, du respect du droit à la vie privée ou familiale et du droit à la propriété. Les mesures du Conseil de sécurité empêchant ou limitant les déplacements des personnes ciblées soulèvent également des questions par rapport au respect du droit individuel à la liberté de circulation⁶³.

Comme l'a démontré l'affaire Aden dont a été saisi le Tribunal de première instance des Communautés Européennes⁶⁴, les individus ciblés par ces

Berlin, 2004, pp. 879-907, spéc. pp. 883-890). D'ailleurs, une convergence plus marquée entre les deux régimes de sanctions a été récemment envisagée dans la résolution 1566 (2004) adoptée par le Conseil de sécurité le 8 octobre 2004 (voir *infra*, note 74 et texte relatif).

62. Voir notamment l'art. 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'art. 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Sur ces problèmes voir les études de DE WET, E., NOLJKAEPPER, A.: "Review of Security Council Decisions by National Courts", *German Yearbook of International Law*, 2002, pp. 166-202; CAMERON, I.: "UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights", *Nordic Journal of International Law*, 2003, pp. 159-214.

63. Sur l'ensemble de ces questions voir notamment CAMERON, *UN Targeted Sanctions* cit. dans la note précédente, pp. 186-196.

64. Dans l'affaire Aden *et al.*, trois citoyens suédois d'origine somalienne, dont les biens avaient été gelés en conséquence de leur insertion dans la liste du Comité des sanctions créé par la résolution 1267 (1999), ont introduit devant le Tribunal de première instance des Communautés Européennes un recours visant l'annulation des actes communautaires d'exécution des sanctions prévues aux résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité, se plaignant de la violation des leurs droits et libertés fondamentaux, notamment les droits de la défense. En 2002, le Tribunal de première instance a rejeté la demande d'indication de mesures provisoires d'urgence présentée par les requérants (voir l'Ordonnance du Président du Tribunal de première instance des Communautés Européennes dans l'affaire T-306/01 R, 7 mai 2002). Par la suite, en conséquence de la procédure informelle activée par le Gouvernement suédois auprès du Comité créé par la résolution 1267 (1999), les noms de deux des trois individus concernés ont été supprimés de la liste du Comité. Pour un résumé de



mesures du Conseil de sécurité, étant dépourvus d'accès direct et de remèdes efficaces devant le Comité des sanctions, sont obligés de recourir aux remèdes judiciaires disponibles dans l'ordre juridique interne des Etats ou d'autres organisations régionales, ce qui en perspective risquerait de créer des difficultés dans l'exécution des obligations découlant des résolutions du Conseil de sécurité⁶⁵.

Bien conscients de ces problèmes, le Conseil de sécurité et son Comité des sanctions ont essayé d'y remédier avec différents ajustements et mises au point soit dans le fond soit dans les procédures⁶⁶. D'un côté, le Comité créé par la résolution 1267 (1999) a formalisé dans des directives adoptées en 2002 certains critères pour la mise à jour de la liste récapitulative, ainsi qu'une procédure de radiation d'un nom de la liste, qui peut être entamé sur l'initiative du privé intéressé au réexamen de son cas⁶⁷. De l'autre côté, le Conseil de sécurité a adopté des résolutions visant soit à mitiger, à travers la prévision d'exceptions humanitaires, les rigueurs des mesures découlant de

l'affaire voir CRAMÉR, P.: "Recent Swedish Experiences with Targeted UN Sanctions: The Erosion of Trust in the Security Council", dans DE WET, E., NOLLEKAEMPER, A. (eds.), *Review of the Security Council by Member States*, Antwerp-Oxford-New York, 2003, pp. 85-106, spéc. pp. 90-95.

65. Voir CRAMÉR, *Recent Swedish Experiences* cit. en note précédente, pp. 97-99, ainsi que les remarques générales de ALVAREZ, J. E.: "The Security Council's War on Terrorism: Problems and Policy Options", dans DE WET, E., NOLLEKAEMPER, A. (eds.), *Review of the Security Council by Member States*, Antwerp-Oxford-New York, 2003, pp. 119-145.

66. Pour un aperçu détaillé des problèmes affectant les procédures de mise en oeuvre des sanctions imposées par les résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1390 (2002), voir le *Deuxième Rapport du groupe de suivi créé par la résolution 1363 (2001)*, UN doc. S/2002/1050/Rev.1, 8 janvier 2003, notamment pp. 7-16, paragraphes 16-70 pour ce qui est de la liste récapitulative des personnes ou entités sanctionnées et des mesures de gel des fonds.

67. Voir Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999), *Directives régissant la conduite des travaux du Comité* (adoptées le 7 novembre 2002 et amendées le 10 avril 2003), disponible sur le site <www.un.org/french/docs/sc/committees/1267/1267_guidelines_fr>. La mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités faisant l'objet des sanctions est toujours basée sur les informations pertinentes données par les États membres et les organisations régionales, mais des procédures d'examen et de vérification des informations ont été établies (voir la section 6 des Directives). Selon la procédure de radiation disciplinée à la section 7 des Directives, un requérant privé dont le nom figure dans la liste peut présenter au gouvernement du pays dans lequel il réside ou duquel il est ressortissant une demande tendant à faire réexaminer son cas; le gouvernement requis peut, après avoir examiné les informations pertinentes, présenter une demande de radiation au Comité dans le cadre d'une procédure d'approbation tacite. Le caractère politique et confidentiel de cette procédure, qui en dernier ressort se déroule à travers la médiation gouvernementale auprès du Comité sans possibilité d'accès direct de l'individu intéressé, est d'ailleurs évident.



l'inscription sur la liste⁶⁸, soit à améliorer la mise en oeuvre des mesures anti-terrorisme, en appelant le Comité des sanctions et les Etats membres à une plus étroite coopération dans la récolte et dans la diffusion des informations et dans l'identification des individus à inscrire ou inscrits dans la liste⁶⁹.

L'attention sur ces derniers points a été récemment confirmée avec l'adoption de la résolution 1526 (2004) du 30 janvier 2004, dans laquelle le Conseil de sécurité, afin de renforcer le mandat et le rôle du Comité des sanctions, a décidé la création d'une "Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions" chargée, entre autres, de réunir, évaluer et surveiller les informations concernant l'application des mesures, de formuler des recommandations et des propositions à ce sujet au Comité, d'analyser les rapports et les réponses présentés par les Etats membres et promouvoir une consultation plus étroite avec ceux-ci⁷⁰. Le premier rapport de l'Equipe de surveillance, présenté au Conseil de sécurité au mois d'août 2004, révèle d'ailleurs la persistance de certains problèmes majeurs concernant la mise en oeuvre, l'efficacité, voire la crédibilité même, du régime de sanctions envisagé dans les résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1390 (2002)⁷¹. Pour ce qui est notamment des procédures d'inscription et de radiation de noms de la liste récapitulative des personnes ou entités ciblées par les sanctions, les passages suivants du rapport nous semblent significatifs:

68. Voir la résolution 1452 (2002) adoptée par le Conseil de sécurité le 20 décembre 2002, dans laquelle on prévoit que les mesures de gel des fonds ne s'appliquent pas aux ressources économiques dont les "Etats compétents" ont déterminé qu'elles sont nécessaires pour les dépenses de base ou extraordinaires des individus figurant dans la liste (premier paragraphe du dispositif).

69. Voir la résolution 1455 (2003) du 17 janvier 2003, dans laquelle le Conseil de sécurité décide d'améliorer la mise en oeuvre des mesures imposées par les résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1390 (2002) et à cette fin prie le Comité créé par la résolution 1267 (1999) de communiquer aux Etats membres la liste au moins tous les trois mois; demande à tous les Etats de présenter au Comité un rapport actualisé sur toutes les mesures adoptées dans leurs territoires respectifs contre les personnes figurant la liste; demande aux Etats de coopérer pleinement avec le Comité en fournissant tous les renseignements utiles pour l'identification des personnes inscrites dans la liste; et nomme un Groupe de suivi pour surveiller l'application des mesures visées dans la résolution (notamment paragraphes 1, 4, 6, 7, 8 du dispositif).

70. Voir notamment les paragraphes de 6 à 12 du dispositif de la résolution, ainsi que son annexe concernant les fonctions de l'Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions.

71. Voir *Premier Rapport de l'Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application de la résolution 1526 (2004) concernant l'organisation Al-Qaida et les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées*, UN doc. S/2004/679, 25 août 2004.



REMARQUES OCCASIONELLES SUR LES CONTRADICTIONS...

“L’impact et la crédibilité de l’action du Conseil de sécurité contre Al-Qaida et les Taliban dépendent tous les deux du contenu et de l’utilité de la Liste. (...) Le fait que si peu d’Etats aient proposé des noms pour inscription sur la Liste laisse penser que beaucoup d’entre eux hésitent à le faire. Pour certains, *ces hésitations s’expliquent par leur souci des garanties fondamentales d’une procédure régulière* ou par les préoccupations que suscite la définition des Taliban et d’Al-Qaida. (...) Une autre question à régler est celle de la marche à suivre pour faire radier un nom de la Liste, soit à la demande de l’Etat qui en a proposé l’inscription, soit à l’issue d’un recours introduit par l’individu ou l’entité concernés (...) L’Equipe de surveillance à l’intention d’étudier les formalités actuelles de radiation, en particulier dans le cas d’individus ou d’entités contraints d’introduire eux-mêmes leur recours parce qu’il leur est difficile de le faire par l’intermédiaire de leur gouvernement. *Cette question est liée à la question plus générale des garanties fondamentales d’une procédure régulière*”⁷².

Il n’est pas surprenant qu’au cours de la séance du Conseil de sécurité consacrée à l’examen du rapport, certains Etats aient beaucoup insisté sur les points susmentionnés. Par exemple, selon le représentant de l’Allemagne

“La question de la radiation des noms prend une importance croissante pour ce qui est en particulier des personnes inscrites à juste titre sur cette liste mais qui, par la suite, ont tourné le dos au terrorisme. L’inscription sur la Liste et la radiation de la Liste sont les deux faces de la même médaille (...) Cette radiation constitue, d’une part, une question de justice matérielle et de procédure régulière touchant la personne concernée. Elle est, en même temps, une question se rapportant à la clarté et à l’exactitude de la Liste elle-même. Qui plus est, la perspective de voir son nom radié de la Liste peut être une incitation importante pour la personne concernée de coopérer dans les enquêtes menées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Ce potentiel positif du régime des sanctions mérite un examen attentif”⁷³.

Ces passages démontrent que des questions importantes restent ouvertes concernant la garantie et le respect des droits des individus ciblés par les mesures élaborées dans les résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1390 (2002). Il faut d’ailleurs constater que la récente résolution 1566 (2004) du 8 octobre 2004, dans laquelle le Conseil envisage la possibilité d’une extension de pareilles mesures à des individus associés à des activités terroristes autres que

72. *Ibid.*, pp. 11-12, paragraphes 34 et 41 (italiques ajoutés).

73. Voir UN doc. S/PV.5031, 13 septembre 2004, p. 15. Voir également dans ce sens les remarques des représentants du Pakistan (*ibid.*, p. 10); du Brésil (*ibid.*, p. 15); et de l’Espagne (*ibid.*, p. 23).



ceux visés par la liste du Comité créé par la résolution concernant Al-Qaida et les Taliban, annonce des perspectives peu réconfortantes pour la solution des problèmes susmentionnés⁷⁴.

V. CONCLUSIONS

Cet aperçu de la pratique a mis en exergue l'existence de certains problèmes caractérisant les rapports entre l'action du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et la protection des droits de l'homme. Si certaines initiatives spectaculaires du Conseil de sécurité ont contribué, notamment aux débuts des années 1990, à relancer la dimension humanitaire de la sécurité collective, c'est la cohérence globale de l'action de cet organe dans notre domaine de référence qui résulte néanmoins affectée par différents facteurs d'ordre soit politique, soit structurel.

Au niveau politique, on a constaté que l'émergence occasionnelle de l'ancien paradigme de la souveraineté étatique ou la prédominance des intérêts particuliers de tel ou tel autre membre permanent ont souvent conditionné l'action du Conseil de sécurité, déterminant le caractère sélectif ou inconsistent de ses réactions face aux diverses crises humanitaires. Comme on l'a déjà noté, ces conditionnements politiques ont atteint leur apogée avec la paralysie du Conseil de sécurité face à la crise humanitaire du Kosovo. Les mots prononcés par le représentant des Pays-Bas au moment de l'adoption de la résolution 1244 (1999), décrétant la résurrection du rôle du Conseil de

74. Dans le neuvième paragraphe de la résolution 1566 (2004), adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité décide de "créer un groupe de travail composé de tous les membres du Conseil, chargé d'examiner et de lui recommander des mesures concrètes à prendre contre les particuliers, groupes et entités participant ou associés à des activités terroristes autres que ceux visés par la liste arrêtée par le Comité des sanctions créé par la résolution concernant Al-Qaida et les Taliban, y compris telles autres procédures qu'il jugerait propres à permettre de les traduire en justice en les poursuivant ou en les extradant, de geler leurs avoirs financiers, d'empêcher leurs déplacements à travers le territoire des États membres, d'empêcher que leur soient fournis tous types d'armes et de matériel connexe, ainsi que des modalités d'application de ces mesures". Malgré la formule alambiquée de ce paragraphe du dispositif, la lecture des procès verbaux de la séance du Conseil de sécurité éclaircit que certains États membres avaient à l'esprit l'extension du mécanisme de la liste à des personnes et des activités terroristes autres que ceux dont s'occupe actuellement le Comité créé par la résolution 1267 (1999): voir notamment les interventions des délégués de la Fédération de Russie (UN doc. S/PV.5053, 8 octobre 2004, p. 3), de l'Algérie (*ibid.*, p. 3-4), de l'Espagne (*ibid.*, p. 5), des États-Unis (*ibid.*, p. 8), de la Roumanie (*ibid.*, p. 6) et de la France (*ibid.*, p. 10).



REMARQUES OCCASIONELLES SUR LES CONTRADICTIONS...

sécurité dans la gestion de cette crise, semblaient prophétiser l'avènement d'une ère nouvelle des rapports entre maintien de la paix et protection des droits de l'homme:

“Nous espérons d'ailleurs sincèrement que les quelques délégations qui ont soutenu que les frappes aériennes de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie ont été opérées en violation de la Charte des Nations Unies commenceront un jour à se rendre compte que la Charte n'est pas l'unique source du droit international. Certes, la Charte est bien plus précise sur le chapitre de la souveraineté que sur celui du respect des droits de l'homme, mais, depuis le jour de sa rédaction, le monde a connu un déplacement progressif de cet équilibre, qui a rendu le respect des droits de l'homme plus obligatoire et le respect de la souveraineté moins absolu. Aujourd'hui, nous considérons comme une règle généralement acquise du droit international qu'aucun Etat souverain n'a le droit de terroriser ses propres citoyens”⁷⁵.

Mais les manifestations les plus récentes de la pratique sont là pour démontrer que de tels discours relèvent davantage du domaine de la rhétorique, et que les facteurs politiques affectant les initiatives “humanitaires” du Conseil de sécurité demeurent intacts.

Pour ce qui est des raisons d'ordre structurel, nous avons vu que la nature même des moyens coercitifs au travers desquels se déploie l'action du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix risque d'affecter le respect des droits fondamentaux de la personne. De ce point de vue, la technique des sanctions ciblées mise au point par le Conseil de sécurité pour remédier aux impacts humanitaires des sanctions économiques généralisées a seulement amplifié, en les déplaçant à un niveau différent, les limites intrinsèques à des instruments coercitifs conçus pour être appliqués davantage contre des Etats et non à l'encontre d'individus.

C'est exactement à ce niveau que semble maintenant se situer l'enjeu juridique plus délicat du rapport entre action du Conseil de sécurité et protection des droits de l'homme. Comme l'a très justement noté un auteur,

“S'il est vrai que le Conseil a considéré à diverses reprises que des violations systématiques et à grande échelle des droits de l'homme constituent des menaces contre la paix justifiant le déclenchement de l'état du Chapitre VII, encore faut-il que les mesures imposées au titre de ce chapitre respectent ces mêmes droits que le Conseil affirme vouloir protéger par ailleurs. Il en va non

75. Voir UN doc. S/PV.4011, 10 juin 1999, p. 13.



seulement de la crédibilité et de la légitimité de l'action du Conseil, mais aussi de la conformité de celle-ci avec l'instrument constitutif de l'Organisation"⁷⁶.

En d'autres termes, c'est le bien débattu et très controversé problème des limites juridiques aux pouvoirs du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix qui est ici remis en cause⁷⁷. La question est de savoir si les principes fixés dans les instruments internationaux en matière de protection des droits fondamentaux de l'homme doivent conditionner ou limiter le pouvoir de coercition discrétionnaire du Conseil de sécurité, ou bien si ces principes peuvent être dérogués au nom de la "logique de l'urgence" inhérente au Chapitre VII de la Charte. Le grand débat actuellement en cours concernant le droit d'accès à une procédure judiciaire régulière des individus ciblés par les mesures du Conseil de sécurité en raison de leur implication dans des activités terroristes démontre la complexité de l'enjeu⁷⁸.

A ce sujet, nous nous limitons à constater l'actualité et la pertinence du principe sous-jacent au raisonnement développé il y a cinquante ans par la Cour internationale de justice pour fonder la compétence de l'Assemblée générale de créer le Tribunal administratif des Nations Unies:

76. Voir SICILIANOS, *Sanctions institutionnelles et contre-mesures* cit. *supra*, note 60, p. 94.

77. Sur les termes généraux de cette question voir notamment LAMB, S.: "Legal Limits to the United Nations Security Council Powers", dans GOODWIN-GILL, G. S., TALMON, S. (eds.), *The Reality of International Law. Essays in Honour of Ian Brownlie*, 1999, pp. 361-388; ARANGIO-RUIZ, G.: "On the Security Council's Law Making", *Rivista di Diritto Internazionale*, 2000, pp. 609-725; ANGELET, N.: "International Law Limits to the Security Council", dans GOWLLAND-DEBBAS, V. (ed.), *United Nations Sanctions and International Law*, The Hague, 2001, pp. 71-82; TEHINDRAZANARIVELO, D. L.: "Le droit des Nations Unies et les limites au pouvoir de sanction du Conseil de sécurité", dans PICCHIO FORLATI, L., SICILIANOS, L.-A. (s.l.d.), *Les sanctions économiques en droit international*, Leiden-Boston, 2004, pp. 211-277.

78. Avec référence au droit à un procès équitable des individus inscrits dans la liste du Comité créé par la résolution 1267 (1999), les auteurs sont divisés sur le point de savoir s'il faut reconnaître à ce droit un caractère impératif et donc le considérer comme non susceptible de dérogation; ou bien s'il faut le classer parmi les droits de l'individu qui peuvent, à l'instar des pertinents instruments internationaux en matière de droits de l'homme (voir notamment l'art. 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'art. 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), être dérogués par les autorités nationales en cas de danger public exceptionnel (un tel danger étant intégré dans le cas d'espèce par la menace à la paix liée au terrorisme international, qui justifierait l'adoption par le Conseil de sécurité de mesures exceptionnelles): dans le premier sens voir DE WET, NOLLKAEMPER, *Review of Security Council Decisions* cit. *supra* note 62, pp. 181-184; pour la seconde interprétation ALVAREZ, *The Security Council's War on Terrorism* cit. *supra* note 65, pp. 129-135.



REMARQUES OCCASIONELLES SUR LES CONTRADICTIONS...

“De l’avis de la Cour, si l’Organisation des Nations Unies laissait ses propres fonctionnaires sans protection judiciaire ou arbitrale pour le règlement des différends qui pourraient surgir entre elle et eux, ce ne serait guère compatible avec les fins explicites de la Charte, qui sont de favoriser la liberté et la justice pour les êtres humains, ou avec le souci constant de l’Organisation des Nations Unies, qui est de promouvoir ces fins”⁷⁹.

Peut-être, seule l’adhésion à ce principe élémentaire de cohérence et de justice pourrait en perspective pallier certaines des contradictions patentes qui ont jusqu’ici accompagné l’action du Conseil de sécurité dans le domaine des droits de l’homme.

79. *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, avis consultatif du 13 juillet 1954, C.I.J. Recueil, 1954, p. 57. Dans le sens de la pertinence du passage mentionné de l’avis de la Cour pour le problème qui nous intéresse voir également CAMERON, I.: *UN Targeted Sanctions* cit. *supra* note 62 p. 183; REINISCH, A.: *Developing Human Rights* cit. *supra*, note 53, p. 857.

