

Le journal du



Dossier : LE MAINTIEN DE LA PAIX EN 2007

SOMMAIRE

▪ Editorial	
Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ	1
▪ Dossier : Le maintien de la paix en 2007	2
- Quel maintien de la paix en 2007 ?	
Frédérique LOZANORIOS	2
- Le projet de bouclier anti-missile américain: une entorse au droit du désarmement ?	
Gérard AIVO	4
- Tribunal spécial pour le Liban: un pas vers un tribunal international antiterroriste ?	
Rima TKATOVA	7
- Les ressources naturelles : une nouvelle dimension du maintien de la paix	
Mariana LUNCA	9
- La question du contrôle des résolutions du Conseil de sécurité à l'épreuve de l'évolution des mandats des OMP	
Kiara NERI	12
▪ Brèves	16
▪ Actualité du CDI	16
▪ Conférences et colloques	16

EDITORIAL

C'est une nouvelle étape dans la consolidation des activités du CDI que l'équipe de doctorants, allocataires, allocataires-moniteurs et ATER rattachés vient de franchir en mettant en place le « Journal du CDI ». Le titre est modeste ; le projet aussi certainement, qui vise simplement à doter notre laboratoire d'un outil de communication indispensable pour faire vivre la petite communauté scientifique qu'il construit progressivement autour d'un Master 2 recherche et l'ouvrir aux ensembles plus vastes de la discipline. Le CDI, grâce à l'action éclairée des directeurs qui m'ont précédé, et l'appui constant des responsables successifs de la faculté de droit, de l'Ecole doctorale de droit et du service commun de la recherche de l'université, disposait déjà d'une bibliothèque spécialisée dont les nouvelles acquisitions n'ont depuis lors jamais fait double emploi avec la bibliothèque de recherche juridique ou la bibliothèque interuniversitaire. Il importe, en raison de la place occupée par le CDI au sein de l'équipe de droit international, privé et comparé, de continuer à fournir aux chercheurs en droit international un espace spécifique et des outils de recherche avancée en vue de construire petit à petit une recherche de qualité.

A l'heure du numérique, le Centre n'a pas manqué de se doter également d'un site Internet propre, dont il suffit ici de recommander la visite pour apprécier autant l'esthétique que les données de fond. La consultation en ligne du « Journal » devrait par ailleurs le faire connaître de plus en plus. L'articulation Journal/site Internet nous donne ainsi les moyens de nous insérer étroitement dans l'activité de recherche en droit international public, en faisant connaître, avec l'appui des nouveaux maîtres de conférences et professeurs récemment recrutés ou qui le seront, ce que nous faisons patiemment pour faire émerger dès demain des chercheurs de qualité.

Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ
Professeur à l'Université Jean Moulin – Lyon 3
Directeur du CDI

Dossier : LE MAINTIEN DE LA PAIX EN 2007

Quel maintien de la paix en 2007 ?

Frédérique LOZANORIOS
Allocataire-moniteur au CDI

« *Le Conseil de sécurité dispose de la responsabilité principale du maintien et la paix et de la sécurité internationales* »¹. Bien lourde tâche qu'assignaient ainsi les rédacteurs de la Charte des Nations Unies au Conseil, devenant dès lors l'organe central d'un système de sécurité collective fondé sur l'éviction du recours à la force. Celui-ci en prenait encore toute la mesure le 8 janvier 2007, lorsque son président affirmait dans son discours de bienvenue au nouveau secrétaire général Ban Ki Moon, qu'il était prêt à tout mettre en œuvre pour « *mieux affronter les menaces et défis multiformes et interdépendants auxquels le monde doit faire face, dans l'exercice de la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales à lui assignée par la Charte des Nations Unies.* »

Cette année 2007 aura à nouveau été l'occasion de confirmer un certain nombre des évolutions dont a fait l'objet le maintien de la paix depuis le début des années 90, mais aussi d'assister à la mise en œuvre de nouveaux moyens pour y parvenir, notamment dans le cadre de l'établissement de l'opération hybride UA/ONU au Darfour.

Le Conseil de sécurité a en effet dû prendre en compte l'aspect évolutif de la notion de maintien de la paix, du fait de la multiplication et de la diversification des menaces à la paix. Ainsi, comme le rappelait le Président du Conseil de sécurité dès janvier 1992 après une réunion du Conseil au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement « *La paix et la sécurité internationales 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* »². On retrouve cette idée lors de l'entrée en fonction de Ban Ki Moon

le 8 janvier 2007, qui rappelait alors que les menaces à la paix et à la sécurité internationales sont au 21^e siècle « *multidimensionnelles* » et « *interconnectées* », évoquant aussi bien le terrorisme et les armes de destruction massive que les pandémies comme le sida³. Celui-ci invitera également plus tard le Conseil à lutter contre les changements climatiques⁴, en ce qu'ils sont susceptibles de devenir des vecteurs de conflits par leurs conséquences économiques et politiques. De la même façon, la déclaration du président du Conseil du 25 juin a pour objet la mise en exergue du lien entre ressources naturelles et maintien de la paix et de la sécurité internationales⁵.

Le champ d'exercice du maintien de la paix a donc évolué du fait de l'élargissement de la notion de menace à la paix et à la sécurité internationales, mais également du fait des nouveaux objectifs qui lui ont été assignés ; il ne s'agit plus seulement de maintenir la paix, mais également de la rétablir si nécessaire, de la reconstruire et de la consolider. Pour parvenir à ce dernier objectif, le 31 janvier 2007, la Commission de consolidation de la paix fêtait sa première année d'existence, et remettait son premier rapport suite à ses actions concernant le Burundi et la Sierra Léone le 18 octobre.

Ainsi, à l'heure actuelle, le nombre de casques bleus n'a jamais été aussi important, s'élevant à plus de 100 000 hommes, partagés sur 19 terrains d'intervention, mettant ainsi en évidence l'exploitation des dispositions de la Charte par le Conseil depuis la fin du conflit est-ouest, voire leur surexploitation par celui-ci. Le Conseil a en effet pris certaines libertés, appréciant ses propres pouvoirs d'une manière extensive.

Ainsi, la qualification de menace ou de rupture à la paix et la sécurité internationales sera appliquée

¹ Article 24 de la Charte des Nations Unies.

² UN doc. S/23500, reproduit dans Revue Générale de Droit International Public, 1992, p. 258.

³ Discours du SG le 8 janvier, nouvelles des Nations Unies.

⁴ Nouvelles des Nations Unies, 17 avril 2007.

⁵ Déclaration du Président du Conseil de Sécurité du 25 juin 2007 S/PRST/2007/22.

dans le cadre de situations humanitaires graves comme ce fut le cas notamment dans le cadre des conflits en Yougoslavie, en Somalie, au Rwanda, en Haïti ou encore au Timor. Une autre étape importante de cette émancipation fut évidemment la création des différents tribunaux pénaux internationaux, pour la Yougoslavie d'abord, puis pour le Rwanda, qui laisseront place ensuite à des tribunaux mixtes perçus comme étant plus consensuels, comme ce fut le cas pour la Sierra Léone ou encore le Cambodge. L'année 2007 sera celle de la naissance du troisième tribunal mixte, établi suite à l'assassinat de Rafik Hariri, par la résolution 1757 du Conseil⁶. Le terrorisme fut également à l'origine de cette appréciation large de ses compétences par le Conseil. D'abord en donnant à ses décisions un caractère plus ou moins « afflictif »⁷, comme ce fut le cas dans sa résolution 731 du 21 janvier 1992 faisant suite à l'attentat de Lockerbie, imposant à la Libye d'extrader deux de ses ressortissants⁸. Ensuite, en adoptant un rôle « quasi législatif »⁹ à travers un ensemble de mesures prescrites à tous les Etats membres des Nations Unies dans la résolution 1373 du 28 septembre 2001, ce qu'il réitérera 3 ans plus tard dans le cadre de la lutte contre les armes de destruction massive, qui continue d'être une priorité des Nations Unies alors que l'Iran a vu le régime de sanctions mis en œuvre à son encontre être durci tout au long de l'année 2007.

Dans ce contexte, et au regard de ces différentes initiatives, l'on peut s'interroger sur l'absence totale de contrôle des actes émanant du Conseil, même si la Charte lui laisse un pouvoir pratiquement illimité en ce qui concerne la qualification de menace à la paix et à la sécurité internationales. On ne peut à ce titre que rappeler les termes du Professeur Combacau, « *Une menace pour la paix au sens de l'article 39 est une situation dont l'organe compétent pour déclencher une action de sanctions déclare qu'elle menace effectivement la paix* »¹⁰.

Néanmoins, si le Conseil s'affirme en tant qu'organe principal du maintien de la paix et de la sécurité internationales, ce rôle va parallèlement lui être disputé. A ce titre, il est logique que l'élargissement du domaine du maintien de la paix induise l'intervention de nouveaux acteurs susceptibles d'accompagner le Conseil dans l'accomplissement de sa mission, sans perdre de vue que toute action demeure soumise à une autorisation ou à une habilitation de sa part. Cette limite fut respectée au début des années 90, mais bientôt, Etats et organisations internationales contournèrent la Charte, reléguant de facto le Conseil au second plan, s'inscrivant ainsi en totale contradiction avec le système universel de sécurité collective et l'éviction du recours à la force qu'il sous tend. Nombreux arguments seront alors évoqués à l'appui de cette remise en cause.

D'abord, la notion de légitime défense fut élargie au-delà de ce que prévoit la Charte à son article 51, celui-ci devant être apprécié de manière restrictive, comme ne manquait pas de le rappeler récemment la CIJ¹¹. Ensuite, les résolutions du Conseil furent interprétées de façon particulièrement extensive, tant au travers d'« autorisations ex post » invoquées par l'OTAN au Kosovo ou par la CEDEAO au Libéria en Sierra Léone, qu'au travers d'« autorisations implicites » également utilisées lors de l'intervention de l'OTAN au Kosovo, mais encore dans le cadre de l'intervention des Etats-Unis et de la Grande Bretagne en Irak en 2003, concernant la résolution 1441. C'est encore la résurgence de l'intervention d'humanité, sous la forme du droit ou devoir d'ingérence qui participera à la remise en cause du rôle central du Conseil. A ce titre, il faut ici éviter les confusions souvent faites entre d'une part ce droit d'ingérence, qui se place en dehors de tout cadre institutionnel, et d'autre part la responsabilité de protéger, qui conformément au rapport Evans Sahnoun¹² qui en est à l'origine, se place uniquement dans le giron de la Charte, expliquant

⁶ Résolution 1757 du Conseil de sécurité, 30 mai 2007, S/RES/1757 (2007).

⁷ DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, Précis Dalloz, 8^{ème} ed., 2006, p. 610. L'auteur s'interroge sur l'opportunité d'un tel caractère afflictif au regard de la compétence avant tout « de police » qui est assignée à cet organe par la Charte.

⁸ Voir en outre sur ce point la résolution 748 du 31 mars 1992

⁹ Voir entre autres sur ce point 'TERCINET' (J.), « Le pouvoir normatif du Conseil de Sécurité : le Conseil de Sécurité peut-il légiférer ? », Arès, n°55, mai 2005, p. 72.

¹⁰ COMBACAU (J.), *Le pouvoir de sanction des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1974, p. 10.

¹¹ Affaire des plateformes pétrolières du 6 novembre 2003, ou affaire relative aux conséquences de l'édification d'un mur en territoire palestinien du 9 juillet 2004

¹² *Rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la souveraineté des Etats*, Dec. 2001, disponible sur <http://www.iciiss-cuise.gc.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>

que certains ont parlé d'une « nouvelle parure pour une notion déjà bien établie »¹³

Enfin, l'on ne peut manquer d'évoquer le phénomène de décentralisation du maintien de la paix au profit des organisations régionales. La Charte subordonne tout recours à la force (en dehors de l'hypothèse de légitime défense) à une autorisation du Conseil de sécurité, et il ne saurait en aller autrement en ce qui concerne les organisations régionales¹⁴, même si celles-ci ont pu en certaines circonstances considérer qu'elles pouvaient passer outre, tant en ce qui concerne la CEDEAO, que la CEI, ou encore l'OTAN, qui sont parfois intervenus en ne recueillant ce consentement que postérieurement à l'intervention, voire à aucun moment.

Ainsi, dans sa déclaration du 28 mars 2007¹⁵, le président du Conseil de sécurité, tout en rappelant que « *les organisations régionales sont bien placées pour appréhender les causes profondes de nombreux conflits qui sont proches d'elles et peser sur leur prévention ou règlement, parce qu'elles connaissent la région* », ne perdait pas de vue que les actions régionales font « *partie intégrante de la sécurité collective organisée par la Charte* ». Ces éléments nous rappellent ainsi que si l'on peut craindre un pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité susceptible parfois de s'éloigner de la Charte, voire de la dénaturer par des compétences implicites peu convaincantes,

¹³ BOISSON DE CHAZOURNES (L.) et CONDORELLI (L.), « De la responsabilité de protéger ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *RGDIP* 2006/1, p. 11 à 18.

¹⁴ Article 53 de la Charte des Nations Unies.

¹⁵ Déclaration du Conseil de sécurité du 28 mars 2007 (S/PRST/2007/7).

l'on doit également craindre la remise en cause de ce pouvoir. Si le système institutionnel de sécurité collective instauré par les Nations Unies comprend certainement de nombreuses lacunes, l'apparition de systèmes prétendument « autonomes » se situant hors de ce cadre constituerait à n'en pas douter un danger irréversible pour la Charte. Cette précision n'apparaît pas anodine lorsqu'on lit l'article 4 (h)¹⁶ de la Charte de l'Union africaine, dont on peut se demander s'il n'entre pas directement en contradiction avec l'article 53 de la Charte des Nations Unies, au nom du droit d'ingérence.

Quoi qu'il en soit, cette organisation aura un rôle fondamental à jouer dans les années à venir pour instaurer la paix sur le continent africain, qui demeure une des priorités du Conseil, comme il en ressort de ses réunions de juin, juillet et septembre dernier. A cet égard, l'opération hybride ONU/UA dont le siège a été inauguré à El Fasher le 31 octobre est un exemple éclatant d'un nouveau type de coopération possible entre une organisation régionale tendant à garantir la proximité et la connaissance du terrain concerné, et les Nations Unies disposant dans ce cadre d'un rôle essentiellement logistique. Mais les difficultés dans sa mise en place montrent qu'il faudra encore améliorer l'efficacité de ce type d'actions dans les années à venir, pour qu'elles parviennent à leur objectif de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

¹⁶ L'article 4(h) de l'acte constitutif de l'Union africaine prévoit ainsi « Le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité. »

Le projet de bouclier anti-missile américain : une entorse au droit du désarmement ?

Gérard AIVO

Doctorant au CDI, chargé d'enseignement à l'Université Jean Moulin - Lyon III

Le projet de bouclier anti-missile américain qui suscite aujourd'hui polémique, est l'une des grandes priorités du gouvernement américain. Ce projet est né en pleine guerre froide sous l'instigation du Président Ronald REAGAN qui a créé le 23 mars 1983, l'Initiative de Défense Stratégique (IDS) que d'aucuns appellent la « *guerre*

des étoiles ». Ce projet de déploiement de bouclier anti-missile visait à protéger le territoire américain contre toute attaque de missiles soviétiques. Mais après l'effondrement de l'URSS, le projet, mis en veilleuse par le président Bill CLINTON, est formellement relancé par le Président Georges W. BUSH, trois mois après son accession au pouvoir

dans le but, officiellement, de contrer les nouvelles menaces que représentent le terrorisme et les « Etats voyous ». En effet, réitérant les engagements pris pendant la campagne électorale, M. BUSH a confirmé dans un discours prononcé devant la National Defense University à Washington le 1^{er} mai 2001, que son administration était déterminée à développer et déployer une forme de bouclier anti-missile dans les meilleurs délais afin de « *contrer les différentes menaces du monde d'aujourd'hui* »¹.

Mais ce projet n'est-il pas en contradiction avec le droit du désarmement dont les Etats-Unis sont l'un des principaux artisans ? Ne risque-t-il pas de relancer la course aux armements ? Ou devons-nous simplement l'appréhender comme une réponse adéquate aux nouvelles menaces que font peser le terrorisme international et les Etats « capricieux » sur la sécurité internationale et principalement celle des USA ?

Il est évident que le projet de bouclier anti-missile qui a pour vocation de renforcer la sécurité des Etats-Unis, ne participe pas, en revanche, à la consolidation du droit de désarmement.

Les Etats-Unis sont conscients du préjudice que ce projet pourrait porter au droit du désarmement, mais face aux nouveaux enjeux sécuritaires, ils ont fait le choix de la remise en cause de certaines conventions en la matière, notamment le Traité ABM (anti-missiles balistiques) signé en 1972 par les USA et l'ex-URSS², et qui interdit le déploiement d'un système global³ de défense anti-missile sur leur territoire respectif. En effet, les

attentats du 11 septembre 2001 ont été un véritable catalyseur dans la priorité accordée au projet et à l'accélération de sa mise en œuvre⁴. Ce qui a amené les USA à se retirer du traité ABM au grand dam de la Russie, mais aussi de la Chine, qui voient dans ce projet un risque pour leur propre système de défense et leur force de frappe. Mais le Président américain va encore plus loin en projetant d'installer d'ici 2012, en Pologne et en République Tchèque, et ce, avec leurs accords « enthousiastes », respectivement une batterie de dix « intercepteurs » (ou missiles anti-missiles) et un radar servant à détecter les tirs de missiles. Cette décision a déclenché la colère du gouvernement russe qui, non seulement juge inutile un tel bouclier compte tenu des objectifs qui lui sont assignés, mais surtout digère mal son implantation partielle en Pologne et en Tchéquie qu'il considère comme ses « périmètres immédiats » de sécurité.

Le président BUSH essaie tant bien que mal de rassurer ses partenaires sur le fait que le bouclier ne les vise pas, en affirmant que la principale menace n'émane plus aujourd'hui des milliers de missiles soviétiques mais « *d'un petit nombre de missiles aux mains des Etats les moins responsables* », et il faut « *de nouveaux concepts de dissuasion qui reposent sur des forces à la fois offensives et défensives* »⁵. Cela ne semble pas convaincre la Russie, car, dans son discours de Munich du 10 février 2007, le Président russe, Vladimir POÛTINE, a fustigé l'unilatéralisme américain en indiquant que les éléments européens du bouclier sont inutiles contre l'Iran et la Corée du Nord qui ne disposent pas de missiles « intercontinentaux » pouvant atteindre le territoire américain⁶. Il ajoute que le bouclier compromet la force de dissuasion nucléaire russe et risque de pousser à une nouvelle course aux armements. Le 19 février 2007, le Général SOLOVTSOV, commandant des forces

¹ Sylvie KAUFFMANN « Georges W. Bush militarise l'espace », *Le Monde* N° 300, juillet-août 2001, p. 1.

² Ce traité a été conclu en 1972 par Richard NIXON et Léonid BREJNEV dans le cadre des négociations sur la limitation des armes stratégiques et complété par le Protocole du 3 juillet 1974 et est valable pour une durée illimitée. Il constitue l'un des deux volets des traités SALT I et vise notamment à limiter la course aux missiles intercontinentaux.

³ Si le traité interdit le déploiement global, c'est à dire sur tout le territoire d'un Etat (comme l'envisage aujourd'hui les Etats-Unis), il autorise en revanche chaque Partie à conserver un site comportant 100 intercepteurs pour protéger sa capitale ou une installation de missiles offensifs. La Russie est aujourd'hui le seul pays au monde à disposer d'un système anti-missile opérationnel qui couvre la ville de Moscou. Conçu depuis 1970, ce système a été plusieurs fois amélioré, la dernière version étant opérationnelle depuis 1989. Il s'agit concrètement d'un système à deux étages qui repose sur des intercepteurs à courtes et de longues portée équipés d'ogives nucléaires, SH-80 Gazelle et SH-11 Gorgon. Quant aux USA, ils s'étaient contentés d'une base de lancement de missiles balistiques intercontinentaux située au Grand Forks dans le Dakota du Nord.

⁴ En novembre 2004, six intercepteurs de missiles de longue portée sont disposés sur terre en Alaska ; en 2005, 14 autres missiles anti-missiles viennent s'y ajouter. 20 intercepteurs de courte et de moyenne portée sont ajoutés sur des navires de l'US Navy équipé du système de combat Aegis. A long terme il est prévu d'ajouter au programme, plusieurs destroyers Aegis équipés de radars SPY-1, l'installation du laser COIL sur un Boeing YAL-1, un grand nombre de satellites de détection, tout le programme devant être mis au point avant 2012. En 2007 le budget alloué à ce projet est de 9 milliards de dollars.

⁵ Sylvie KAUFFMANN, *Idem*.

⁶ Il faut noter que le gouvernement russe a proposé, en vain, aux autorités américaines d'installer leur système de bouclier en Azerbaïdjan qui est plus proche de l'Iran qui semble être l'un des pays visés par ce système.

de missiles stratégiques, enfonce le clou en déclarant que « la Russie se réservait le droit de prendre pour cible les installations tchèques et polonaises »⁷.

Comme on peut aisément le constater, le bouclier anti-missile américain porte un coup dur au droit du désarmement, parce que non seulement il fait table rase du traité ABM de 1972 dont les USA se sont retirés le 13 décembre 2001, mais surtout, il fournit un prétexte aux russes qui pourraient se désengager du traité sur les « Forces nucléaires intermédiaires » (FNI/INF) de 1987, traité qui interdit la production et le déploiement de missiles nucléaires de portée 500 à 5 500 km. Or « de nombreux hiérarques militaires russes souhaiteraient réactiver ce type d'armes pour se prémunir contre de nouvelles menaces, celles là mêmes évoquées par Washington pour justifier son bouclier »⁸. En outre, la mise en place de ce bouclier va fragiliser encore un peu plus le traité de non prolifération nucléaire de 1968 surtout après l'échec en 2005 de la Conférence d'examen du TNP⁹, dans la mesure où des pays comme l'Iran et la Corée du Nord y trouveraient une justification au renforcement et au développement de leurs installations nucléaires tout en bénéficiant de la bienveillance ou de la clémence de la Chine et de la Russie¹⁰ qui ne sont plus sur la même longueur d'onde que les USA qui eux, perdraient toute légitimité dans leur volonté de les désarmer. Selon Paul-Marie de LA GORCE, le projet de bouclier anti-missile américain va déclencher « une nouvelle compétition quantitative et qualitative qui impliquerait, par un engrenage prévisible,

l'Inde, le Pakistan et l'ensemble des puissances nucléaires du continent eurasiatique »¹¹.

Il apparaît clairement que la course aux armements sera l'une des conséquences de la mise en place du bouclier anti-missile américain, ce qui ramènerait le droit du désarmement 30 à 40 ans en arrière. Et on peut à juste titre s'interroger sur les motivations réelles des Etats-Unis dans l'engagement de ce processus de renforcement de leur capacité de défense qui risque de fissurer l'armada juridique du désarmement dont ils sont, avec les russes, les géniteurs ? Le choix de Washington de sortir du traité ABM peut surprendre, mais en même temps, il est prévisible pour deux raisons : celle officiellement évoquée par le gouvernement américain, et celle officieuse et stratégique qui vise spécialement la Russie et accessoirement la Chine.

En effet, pour ce qui est de la première motivation, il est vrai que, depuis la fin de la guerre froide, les facteurs à risque pour la sécurité des Etats-Unis ont muté. Ce n'est plus la Russie qui constitue un danger, mais le terrorisme international étatique ou « groupusculaire » d'une part, et la multiplication des armes nucléaires, notamment dans les pays classés dans « l'axe du mal » d'autre part. Il faut signaler que cette prolifération nucléaire en violation du TNP de 1968, entraîne une banalisation de la traditionnelle dissuasion nucléaire dont notamment la Russie et les USA se sont targués jusqu'ici. Convaincus donc que la dissuasion nucléaire ne suffit plus à « assagir » les nouveaux Etats détenteurs ou potentiels détenteurs de l'arme nucléaire, mais surtout que cette dissuasion est inadaptée à la lutte contre le terrorisme et les Etats qui le soutiennent, les Etats-Unis pensent avoir trouvé la parade dans le système de bouclier anti-missile, même si certains experts doutent de l'efficacité technique de ce dernier¹². Il faut effectivement reconnaître que, depuis la fin de la guerre froide, l'émergence de nouvelles menaces, notamment celles issues des entités non étatiques, rendent, dans une certaine mesure, obsolète, ou tout au moins insuffisante la dissuasion nucléaire. Nous en

⁷ Fabrice NODE-LANGLOIS, correspondant du *Figaro* à Moscou, « Face aux bouclier anti-missile américain, craintes et calculs de la Russie de Poutine », *Figaro* : www.lefigaro.fr, 26 mars 2007.

⁸ *Idem*.

⁹ En effet, ce traité qui est entré en vigueur en 1970 et prorogé indéfiniment en 1995, stipule qu'une Conférence d'examen doit avoir lieu tous les 5 ans pour évaluer les progrès accomplis en matière de non prolifération et de désarmement nucléaire et prendre des dispositions afin de parvenir à l'objectif final du traité : le désarmement nucléaire général et complet. Celle qui a eu lieu en 2005 s'est soldée par un échec total notamment à cause de la réticence des Etats dotés d'armes nucléaires à prendre des engagements précis et contraignants pour leur désarmement nucléaire. Mais une autre Conférence d'examen du TNP dont le Comité préparatoire a d'ailleurs tenu sa première session du 2 au 27 mai 2007, est prévue pour 2010.

¹⁰ Voir Gérard AIVO, « Le programme nucléaire iranien au regard du droit international », *Revue Défense nationale et sécurité collective*, juillet 2006, p. 55-62.

¹¹ Paul-Marie de LA GORCE, « Washington mise sur le bouclier anti-missile », *Le Monde diplomatique*, sep. 2000.

¹² Au sujet des difficultés techniques liées à la mise en place du système de bouclier anti-missile, voir Pierre BEAUDET, *La face cachée du bouclier anti-missile*, Alternatives, 12 oct. 2004. www.alternatives.ca/article1465

voulons pour preuve, la récente guerre israélo-libanaise où, un groupe armé, le Hezbollah libanais, considéré comme un « groupe terroriste » notamment par Israël et les Etats-Unis, a mis en échec, à coup de missiles Katioucha, la redoutable armée israélienne qui a toujours remporté jusque là, ses duels avec les armées régulières des pays arabes. La bombe atomique israélienne n'a donc pas suffi à intimider ce groupe islamiste. Si on peut donc comprendre la volonté du gouvernement américain de se doter de nouveaux moyens de sécurité et de dissuasion, on ne peut, en revanche, que déplorer que ce soit au prix d'une entorse douloureuse et dangereuse au droit du désarmement dont les conséquences néfastes ne tarderont pas à faire jour.

La seconde motivation plausible semble être les appareils de puissance retrouvés par la Russie depuis l'accession de Vladimir POUTINE au pouvoir, et la montée en puissance spectaculaire de la Chine. Nul n'ignore que l'une des raisons principales de l'éclatement de l'URSS était son investissement effréné dans la course aux armements engagée avec les USA, qui a ruiné son économie. Il n'est donc pas exclu, même si cela

semble invraisemblable, que l'objectif de Washington soit, entre autres, de réitérer la manœuvre, qui pourrait cette fois-ci, emporter la Russie et la Chine, deux puissances sérieuses et « dérangeantes » pour la suprématie des Etats-Unis. Mais l'histoire pourrait-elle se répéter ? Il y a peu de chance que cela arrive, à moins que les dirigeants russes soient frappés d'amnésie et se laissent obnubilés par « la folie des grandeurs ». De même, la puissance économique de la Chine reste fragile, et ne résisterait peut-être pas à une course aux armements trop coûteuse.

Loin de toute analyse spéculative, il faut dire que les Etats-Unis ont toujours fait de la sécurité des américains, une priorité absolue. C'est pourquoi, à notre avis, le renforcement des capacités défensives des Etats-Unis et donc la recherche de nouveaux systèmes de dissuasion est, dans tous les cas, la raison principale qui explique le « coup de canif » porté au droit du désarmement qui n'en est pas à son premier saignement. Qu'en restera-t-il après 2012 ?

Tribunal spécial pour le Liban : un pas vers un tribunal international antiterroriste ?

Rima TKATOVA

Doctorante au CDI, chargée d'enseignement à l'Université Jean Moulin - Lyon III

Le 10 juin 2007 un accord entre l'Organisation des Nations Unies et la République libanaise sur la création d'un Tribunal spécial pour le Liban et le Statut du Tribunal sont entrés en vigueur, conformément à la résolution 1757 (2007) du Conseil de sécurité¹. Toutefois, le Tribunal doté d'un premier mandat de 3 ans, ne devrait pas commencer ses travaux avant un an compte tenu de la longueur des procédures liées au choix du siège, à la sélection des juges et au financement. Le lendemain de l'entrée en vigueur de la résolution 1757, le Secrétaire général de l'ONU, a commencé à entreprendre les démarches accélérant la création du Tribunal, en commençant par la proposition aux Pays-Bas d'accueillir cette nouvelle juridiction

internationale, ce que ces derniers ont accepté le 15 août 2007². En ce qui concerne les juges, le 11 octobre 2007 Ban Ki-moon a fait part au Conseil de sécurité de son intention de nommer les juges Mohamed Amin El Mahdi (Egypte), Erik Mose (Norvège)³ et Nicolas Michel, Secrétaire général adjoint de l'ONU pour les affaires juridiques.

² Conformément à l'Accord entre l'ONU et le Gouvernement libanais annexé à la résolution 1757 (2007), le Tribunal siège hors du Liban. Ainsi, le Chypre et l'Italie ont également fait savoir qu'ils pourraient éventuellement abriter le futur Tribunal, mais le Secrétaire Général Ban Ki-Moon a donné préférence aux Pays-Bas en tant que pays de « l'expérience et des capacités inestimables acquises » dans l'accueil d'éminentes juridictions internationales ; *Rapport du Secrétaire Général présenté en application de la Résolution 1757 (2007) du Conseil de Sécurité en date du 30 mai 2007*, S/2007/525, 4 septembre 2007.

³ Le juge El Mahdi a siégé au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le juge Mose siège actuellement au Tribunal pénal international pour le Rwanda.

¹ V. notamment le point 1-a) de la résolution.

Enfin, le Tribunal commencera à fonctionner dès que son financement, s'effectuant à hauteur de 51 % par les contributions volontaires des Etats et à hauteur de 49 % par le Gouvernement libanais, sera suffisant pour 12 mois d'activité. Dans son organisation le Tribunal comprendra les Chambres, le Procureur, nommé également par le Secrétaire général de l'ONU, le Greffe et le Bureau de la Défense.

Avant que le Tribunal entame ses activités, une fois les conditions de sa création réunies, il serait judicieux de s'interroger sur la place que ce Tribunal occupe parmi les juridictions pénales internationales créées ou assistées par les Nations Unies. A la différence des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, dont la création était décidée par le Conseil de sécurité sur la base du Chapitre VII de la Charte de l'ONU, le Tribunal international spécial pour le Liban fait partie des juridictions mixtes tels que le Tribunal pénal spécial pour la Sierra Leone ou les Chambres extraordinaires au sein des Tribunaux cambodgiens. Le caractère conventionnel et consensuel des juridictions mixtes semble atténuer la polémique autour de la légitimité des actions juridictionnelles unilatérales du Conseil de sécurité⁴ (I), mais n'enlève pas, néanmoins, le problème du fondement juridique de la création du Tribunal spécial dans le cadre spécifique du terrorisme (II).

I. La juridiction mixte : une solution contre l'impunité

La spécificité de la juridiction mixte réside dans son mode de création, basé sur le consentement de l'Etat en cause. Ainsi, la création du Tribunal spécial suite à l'attentat à l'explosif perpétré le 14 février 2005 à Beyrouth, qui a coûté la vie à l'ex-Premier Ministre libanais Rafic Hariri et à 22 autres personnes et fait de dizaines de blessés, a été demandée par le Liban en décembre 2005⁵. Suite à cette demande, le Conseil de sécurité, après

avoir qualifié l'attentat du 14 février 2005, de menace à la paix et à la sécurité internationales⁶, décide de créer la juridiction mixte afin de juger les personnes présumées responsables de cet attentat. Dans la compétence *ratione materiae* du Tribunal entrent les actes de terrorisme, les crimes et délits contre la vie et l'intégrité physique des personnes, les associations illicites et la non-révélation de crimes et délits, ainsi que les articles 6 et 7 de la loi libanaise du 11 janvier 1958 renforçant les peines relatives à la sédition, à la guerre civile et à la lutte confessionnelle⁷. Le droit applicable est exclusivement le droit pénal libanais.

Toutefois, en ce qui concerne la composition du Tribunal, la mixité est « *légèrement déséquilibrée* »⁸, car la majorité revient aux juges internationaux : ils sont 6 sur un total de 9. Le procureur et le greffier sont aussi des fonctionnaires internationaux. Ainsi, le Conseil de sécurité a internationalisé le Tribunal afin de garantir son impartialité et son indépendance⁹, ce qui s'avérerait nécessaire d'après les conclusions du Conseil dans sa Résolution 1595 (2005) révélant que « *l'enquête menée par les autorités libanaises présentait de graves insuffisances et que, faute de moyens et de la volonté d'aboutir, elle ne pourrait produire de conclusions crédibles* »¹⁰. De surcroît, cette importante participation internationale a été demandée par les autorités libanaises dès le début afin de mieux garantir la poursuite et la punition des auteurs de l'attentat.

II. Les actes terroristes en tant que fondement de la création d'un tribunal international

La création conventionnelle du Tribunal spécial pour le Liban, supprimant tout débat sur les actions juridictionnelles unilatérales du Conseil de sécurité, pose cependant la question du fondement juridique de sa création. Tout d'abord, la création de toutes les juridictions pénales, tant mixtes qu'internationales à part entière, était conditionnée par les violations graves et massives du droit international humanitaire, comme ce fut le cas de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda, et par les

⁴ Par exemple, la base juridique de la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a été contestée en ces termes : « *pour être légalement constitué, le tribunal international aurait dû être créé soit par traité, soit par amendement à la Charte des Nations Unies et non par une résolution du Conseil de sécurité* », arguments de la Défense dans l'affaire *Tadic*, *Décision relative à l'exception préjudicielle d'incompétence soulevée par la défense* de la Chambre de Première Instance du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, 10 août 1995 ; On retrouve les mêmes contestations dans l'affaire *Kanyabashi* du Tribunal pénal international pour le Rwanda, arrêt du 18 juin 1997.

⁵ S/2005/783

⁶ S/RES/1644 (2005)

⁷ Art. 2 du Statut du Tribunal

⁸ LOMBART (L.), *Le Tribunal pénal spécial sierra léonais : description et prospective d'une juridiction sui generis*, Paris, Publibook, 2003, p. 14

⁹ BALMOND (L.), « Le Conseil de sécurité, entre empirisme et volontarisme (2^{ème} partie) », dans *Chronique des faits internationaux*, RGDI, tome 111/2007/1, p.157

¹⁰ S/RES/1595 (2005)

violations du droit international humanitaire et du droit local dans les cas de la Sierra Léone et du Cambodge. Or, le Tribunal spécial pour le Liban est créé suite à un assassinat politique, ce qui est en soi contestable. Toutefois, en l'absence de définition du terrorisme en tant que crime international et dans l'impossibilité de le qualifier en tant que crime contre l'humanité afin de soumettre l'affaire à la Cour pénale internationale¹¹, la difficulté de juger les actes terroristes survenus dans un Etat avec la situation politique instable était évidente. Pour résoudre ce problème, le Conseil de sécurité a suivi une logique suivante : dans la résolution 1636 déplorant la coopération inefficace des autorités syriennes dans l'enquête de la Commission internationale d'enquête indépendante destinée à faire la lumière sur l'attentat du 14 février 2005, il se réfère aux résolutions 1373 (2001) et 1566 (2004)¹², ce qui engagerait la responsabilité internationale de la Syrie en tant qu'Etat impliqué dans cet attentat en violant gravement ses obligations posées dans le cadre de la lutte contre

le terrorisme. C'est à l'aune de la lutte mondiale contre le terrorisme que le Conseil mesure la gravité de l'attentat dont a été victime Rafic Hariri, ce qui est tout à fait justifiable dans la mesure où la poursuite judiciaire reste une affaire intérieure de l'Etat¹³. La création du Tribunal spécial par le Conseil de sécurité avec une forte participation des juges internationaux pour juger les actes terroristes, survenus à l'intérieur d'un seul Etat et touchant sa politique intérieure, représente un phénomène nouveau. Serait-ce un pas vers le premier tribunal international antiterroriste ?

¹³ Le jugement des terroristes était toujours une affaire de juridictions internes malgré la multiplication des conventions internationales portant sur les différentes formes d'actes terroristes, une convention multilatérale générale n'existant toujours pas à l'heure actuelle en l'absence d'accord sur la définition du terrorisme. On constate une véritable « *division du travail* » entre le droit international et le droit interne : « *le droit international décrit le comportement interdit, mais ne le réprime pas, [cette] répression [étant] en revanche l'œuvre du droit national* » ; KLEIN (P.), « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *RCADI*, vol.321 (2006), p.281

¹¹ De surcroît, le Liban n'est pas partie au Statut de la Cour pénale internationale

¹² S/RES/1566 (2004)

Les ressources naturelles : une nouvelle dimension du maintien de la paix

Mariana LUNCA
A.T.E.R. - Doctorante au CDI

En juin 2007 la présidence belge du Conseil de sécurité a organisé un débat thématique novateur sur le « *Maintien de la paix et de la sécurité internationales : ressources naturelles et conflits* ». Si le lien entre l'exploitation illégale des ressources naturelles et les conflits armés a été établi depuis les années 90, c'est la première fois qu'un débat général sur la question est organisé au sein du Conseil de sécurité. À cette occasion, le 25 juin 2007, le Président du Conseil et Représentant permanent de la Belgique auprès des Nations Unies, Johan Verbeke, a fait une Déclaration¹ dans laquelle il indique le rôle que peut jouer l'exploitation, le trafic et la commercialisation illicite des ressources naturelles dans le

déclenchement, l'aggravation ou la pérennisation d'un conflit, ainsi que les mesures à prendre afin de remédier à cette situation. Nous nous proposons de revenir sur le contenu de cette Déclaration.

Dans sa déclaration du 25 juin 2007, le Président du Conseil indique trois types de liens entre les ressources naturelles et un conflit armé : le déclenchement, l'intensification ou la poursuite du conflit. Les ressources naturelles les plus concernées sont les diamants, le pétrole et, dans une moindre mesure, le bois précieux, mais on peut penser de plus en plus à l'eau qui doré et déjà constitue une source de fortes tensions, notamment en Israël. La présence de ressources naturelles n'est pas en soi un indice de déclenchement d'un conflit. C'est plutôt une

¹ Déclaration du Président du Conseil de Sécurité du 25 juin 2007 S/PRST/2007/22.

mauvaise gestion de celles-ci ainsi qu'un partage inéquitable du profit de leur exploitation qui peut contribuer, voire être la cause, du déclenchement d'un conflit armé, comme cela a été le cas au Liberia, en Sierra Leone, en Angola, en Côte d'Ivoire, en RDC ainsi qu'au Soudan.

Mais les ressources naturelles peuvent également être la cause de la pérennisation d'un conflit. En effet, les profits issus de l'exploitation et de la commercialisation illégales des ressources naturelles servent souvent au financement de l'armement des parties belligérantes: des troupes rebelles, du gouvernement en place ou des intervenants externes². Les ressources naturelles ne constituent pas la seule source de financement d'un conflit. Toutefois, une augmentation du nombre de conflits armés financés par des profits générés par des ressources naturelles a été constatée. Les « *diamants du sang* » ont profité à des troupes rebelles en Angola, au Liberia, en Sierra Leone et en Côte d'Ivoire. Le gouvernement soudanais investit une partie importante des revenus provenant du pétrole dans l'armement.

Durant la dernière décennie, le Conseil de Sécurité a pris de nombreuses décisions visant à réduire l'impact des richesses naturelles sur les conflits armés. Mais elles ne sont intervenues qu'après le déclenchement d'un conflit et visaient à empêcher l'alimentation des conflits par l'exploitation illégale des ressources naturelles, ainsi qu'à encourager une gestion transparente de celles-ci.

Ainsi le Conseil a institué des groupes d'experts chargés d'enquêter sur l'exploitation illégale des ressources naturelles ainsi que sur son rôle dans le conflit, notamment pour la Libye, l'Angola, la Sierra Leone, le Liberia, la République Démocratique du Congo, l'Afghanistan et la Côte d'Ivoire. Si l'existence d'un lien étroit entre le pillage des ressources naturelles et la poursuite d'un conflit est établie, des sanctions peuvent être prises. Il peut s'agir de sanctions générales comme ce fut le cas contre l'Irak et la Rhodésie ou de sanctions ciblées, visant un embargo sur certaines matières, comme par exemple contre le Cambodge, l'Angola, la Libye, le Liberia, la Sierra Leone, l'Afghanistan et la Côte d'Ivoire. L'avantage de ces dernières est qu'elles évitent la

détérioration de la situation humanitaire des populations car elles ne ciblent pas seulement les matières, mais également les individus concernés. Afin de renforcer l'efficacité des sanctions, le Conseil de sécurité a mis en place des comités de sanctions chargés de surveiller leur application. Le rôle positif de ceux-ci a été souligné tout au long du débat sur le lien entre les ressources naturelles et les conflits armés.

Le Conseil se propose « *d'améliorer le travail et de renforcer le rôle des comités de sanction déjà existants ainsi que des divers groupes d'experts* ». Dans cette perspective, le représentant de la Tunisie a soulevé la question de l'extension des sanctions individuelles aux multinationales impliquées dans l'exploitation illégale des ressources naturelles.

Mais le Conseil de sécurité se propose d'aller plus loin en prenant de nouvelles mesures afin d'empêcher que dans les zones de conflits riches en ressources naturelles celles-ci contribuent à l'intensification du conflit. Il fait ainsi référence aux missions et opérations de maintien de la paix (OMP), tant des Nations Unies que des organisations régionales, en considérant que celles-ci « *peuvent jouer un rôle pour aider les gouvernements concernés* » à empêcher l'alimentation des conflits par l'exploitation illégale des ressources naturelles. Le Conseil de sécurité procède avec précaution car il pose plusieurs limites à une telle possibilité.

Premièrement, il invoque le « *respect intégral de la souveraineté* » exercée par les Etats sur leurs ressources naturelles. Ce principe reconnu par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 1515 du 15 décembre 1960 ainsi que dans sa résolution 1803 du 14 décembre 1962 est d'ailleurs rappelé d'emblée dans la Déclaration du Président.

Lors du débat public sur la question plusieurs positions ont été présentées. Le Qatar a considéré que la question de l'exploitation et de la commercialisation des ressources naturelles dépassait les compétences du Conseil de sécurité et portait atteinte à la souveraineté des Etats. L'Inde a insisté sur la nécessité de limiter le rôle des OMP à celui d'assistance. En amont de la rédaction d'un tel mandat, un débat sur la capacité, la formation et la responsabilité devra être organisé. La Grande-Bretagne a quant à elle

² Durant les cinq années de guerre civile en RDC les armées de sept pays s'y sont affrontées.

considéré que, dans la rédaction des mandats des OMP, le Conseil de sécurité devait tenir compte des mandats d'autres organes comme celui de la Commission de consolidation de la paix. La Russie a indiqué que l'appui du Conseil de sécurité ne devait intervenir qu'à la demande du gouvernement concerné et dans le respect des principes de non-ingérence, de souveraineté et d'intégrité territoriale des Etats.

Selon le représentant belge, le Conseil n'entendait pas s'ingérer dans les affaires intérieures d'un Etat mais au contraire éviter que l'exploitation des ressources naturelles n'échappe au contrôle de l'Etat. C'est pourquoi le Conseil de sécurité précise que si cet aspect des conflits doit être introduit dans les mandats des OMP, c'est uniquement à la demande du gouvernement concerné. Une telle position est conforme au droit international car l'Etat concerné doit donner son accord à la création d'une OMP sur son territoire ainsi qu'à l'étendue de son mandat. C'est là néanmoins une deuxième limite qui découle de la première.

La possibilité d'un élargissement du mandat des opérations de maintien de la paix pourrait se heurter au refus des gouvernements. Il arrive que ceux-ci utilisent également les profits issus de l'exploitation des ressources naturelles pour financer leurs armements, comme c'est le cas au Soudan. Le problème peut également se poser en cas d'absence de gouvernement effectif.

Quant aux moyens dont disposeraient les opérations de maintien de la paix pour aider les gouvernements « à empêcher l'exploitation illégale des ressources naturelles par les parties en conflit », le Conseil de sécurité parle de moyens d'observation et de police. Concernant les moyens d'observation, il s'agit là d'un rôle classique des OMP. Les OMP pourraient être chargées de la surveillance de l'exploitation des ressources naturelles ainsi que des frontières souvent poreuses de l'Etat par lesquelles transitent les ressources ainsi exploitées. Or, un tel rôle peut s'avérer rapidement limité car en cas de violation, l'opération serait dans l'impossibilité de prendre des mesures coercitives, notamment l'arrestation des coupables. Il convient dès lors de s'interroger sur ce que le Conseil entend par moyens « de police ». Il s'agira certainement d'OMP mixtes, c'est à dire composées de militaires et de forces de police. Le

mandat de la composante police peut aller d'une simple mission de surveillance jusqu'à assurer le maintien de l'ordre. Dans ce but, celle-ci pourrait se voir attribuer de pleins pouvoirs de coercition, comme la MINUK³. Dans tous les cas la spécificité de chaque situation laisse penser qu'aucune solution uniforme ne sera adoptée et que les décisions seront prises au cas par cas, selon les circonstances de l'espèce.

Cette proposition n'est pas nouvelle car il existe déjà des opérations dotées d'un mandat leur conférant des compétences dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles. Il s'agit notamment de la MINUL⁴. Son mandat la charge d'aider « le gouvernement de transition à rétablir une gestion appropriée des ressources naturelles ». Cette mission a été conférée à l'Unité chargée de l'environnement et des ressources naturelles. C'est la première mission de l'ONU dotée d'un personnel spécialisé dans les questions d'environnement. On peut remarquer que le mandat de cette mission va bien au-delà de ce que prévoit la Déclaration du Président, car il ne se limite pas au maintien de la paix mais va jusqu'au rétablissement de la paix, voire la construction de la paix, notamment en contribuant à la réforme étatique en matière de gestion des ressources naturelles et celle du secteur de la sécurité, nécessaire à l'effectivité de la première. La réforme du secteur de la sécurité est invoquée d'ailleurs par le Conseil de sécurité qui considère qu'elle doit passer par la création de « *structures transparentes et efficaces chargées de la sécurité nationale et des douanes pour le contrôle de gestion des ressources naturelles en empêchant l'accès illégal à ces ressources et leur exploitation illicite* ».

La Déclaration du Président ainsi que celles des différents Etats ont fait appel à la notion de bonne gouvernance. L'instauration d'un Etat démocratique peut mener à une meilleure gestion des ressources naturelles et c'est dans ce sens que doivent être fournis les efforts de la communauté internationale dans des situations pré et post conflictuelles.

À ce titre le Conseil de sécurité reconnaît la multitude d'acteurs impliqués dans l'exploitation des ressources naturelles. Il prône un « *partage des responsabilités entre pays d'origine, de transit et de*

³ Mission des Nations Unies pour le Kosovo.

⁴ La Mission des Nations Unies pour le Libéria a été créée par la résolution 1509 du conseil de sécurité du 19 septembre 2003.

destination pour empêcher et prévenir le trafic et la commercialisation illégale des ressources naturelles exploitées illégalement ». En effet, le secteur privé a un rôle important à jouer. À cet égard le Conseil salue les différentes initiatives visant à améliorer la transparence en matière d'exploitation des ressources naturelles dont le processus de Kimberley qui concerne les diamants. Il existe également des initiatives qui constituent des codes de conduite pour les entreprises multinationales visant à les inciter à adopter une attitude responsable, notamment les principes directeurs de l'OCDE destinés aux entreprises opérant dans des zones à déficit de gouvernance.

Pour le Conseil de sécurité l'objectif à long terme est, d'une part, d'empêcher que les ressources naturelles ne financent les conflits armés et d'autre part, qu'elles deviennent un facteur menant à un développement durable. La Commission de consolidation de la paix aurait à ce titre à jouer un rôle très important qu'elle aura à partager avec d'autres organes et institutions internationales agissant dans le domaine du développement.

Compte tenu de la dimension souvent régionale des conflits, les organisations régionales, notamment l'Union africaine, auront un rôle important à jouer en matière de « *prévention, de gestion, et de règlement des conflits, conformément au chapitre VIII de la Charte des Nations Unies* ».

Il convient en fin de s'interroger sur la valeur de la Déclaration du Président du Conseil de sécurité. Comme son intitulé l'indique, il s'agit d'une simple déclaration qui est donc dépourvue de toute valeur juridique. Selon l'article 19 du règlement du Conseil de 1983, la Présidence « *dirige les séances du Conseil de sécurité et, sous l'autorité du Conseil de sécurité, représente celui-ci en tant qu'organe des Nations Unies* ». Selon le texte de la Déclaration, le Président l'a faite au nom du Conseil. Donc elle reflète une position du Conseil, cela d'autant plus que cette déclaration a été adoptée à l'unanimité. Rien n'empêche donc qu'à l'avenir il adopte des décisions, dans le cadre du chapitre VII, sur la base des propositions prévues dans la Déclaration. Les déclarations du Président du Conseil ont, par le passé, déjà été un signe de la volonté du Conseil d'élargir le cadre de son intervention⁵.

La Déclaration du Président démontre la complexité du lien qui existe entre l'exploitation illicite des ressources naturelles et les conflits armés. La solution de ce problème est également complexe et implique une multitude d'acteurs, les responsabilités de chacun devant être bien définies, d'où la nécessité d'une délimitation des compétences et d'une bonne coordination afin de garantir l'efficacité et la durée dans le temps des mesures proposées.

⁵ Voir à ce titre DUPUY P.-M., *Droit international public*, p. 619, 8e éd., Dalloz, Paris 2006, 849 p.

La question du contrôle des résolutions du Conseil de sécurité à l'épreuve de l'évolution des mandats des opérations de maintien de la paix

Kiara NERI
Allocataire au CDI

Le droit du maintien de la paix met particulièrement en lumière la problématique de l'absence de contrôle des résolutions du Conseil de sécurité¹. En effet, s'il existe bien un domaine

¹ Cet article considère uniquement les résolutions du conseil mandant des OMP, il ne s'agit pas d'étudier le contrôle de toutes les autres résolutions. C'est évidemment une problématique intéressante, spécialement en ce qui concerne le pouvoir législatif du Conseil de sécurité (résolution 1373 et suivantes au sujet de la lutte contre le terrorisme international) et le pouvoir d'imposer un règlement judiciaire. La question de la légalité de ces résolutions est un problème connexe mais néanmoins exclu de la portée de cet article.

dans lequel les pouvoirs du Conseil sont particulièrement étendus, c'est bien celui du maintien de la paix. Mais plus précisément, c'est l'élargissement constant de ces pouvoirs qui soulève des interrogations. Dès lors, l'absence totale de contrôle juridictionnel statutaire² choque la logique juridique et les théories d'organisation

² Il faudra entendre par « contrôle juridictionnel statutaire » le contrôle exercé par un organe juridictionnel qui aurait constitutionnellement (à savoir conformément à son statut constitutif) le pouvoir de l'exercer.

du pouvoir telles qu'héritées de la philosophie de Locke ou Montesquieu. Le Conseil de sécurité n'a face à lui ni contre pouvoir capable de stopper ses velléités expansionnistes, ni organe juridictionnel capable de contrôler la conformité de ses actes à ses pouvoirs issus de la Charte. Toutefois, la Charte, traité instituant le Conseil de sécurité, lui confère, dans le domaine du maintien de la paix, des pouvoirs discrétionnaires. Pouvoir discrétionnaire de prendre ou non une décision, et pouvoir discrétionnaire dans le contenu de la décision. Le problème qui se pose est alors le suivant : l'étendue des pouvoirs du Conseil en matière de maintien de la paix et leur caractère discrétionnaire ne rendent-ils pas tout contrôle inutile ? Autrement dit, est-il possible que le Conseil de sécurité viole le droit international par l'adoption d'une résolution mandant une OMP, existe-t-il un risque d'illégalité ? Un contrôle est-il alors envisageable et sous quelle forme ?

L'évolution du mandat des OMP : le paradoxe du risque d'illégalité

Il est intéressant de pointer du doigt le paradoxe existant entre la dangerosité des OMP et leur base légale. Les opérations classiques de maintien de la paix, basées sur le consentement de toutes les parties au conflit, soulèvent néanmoins le problème de l'incertitude de leur base légale. En revanche, l'évolution des OMP dans le sens de leur enracinement dans le Chapitre VII fait apparemment disparaître la question de leur conformité à la Charte.

En effet, les opérations classiques de maintien de la paix créées par le Conseil de sécurité sont des opérations consensuelles et par conséquent considérées comme moins inquiétantes. Les opérations de maintien de la paix de première génération ne sont jamais imposées par la force, mais ont toujours été, au contraire, fondées sur le consentement des parties au conflit. Jusqu'à la fin de la guerre froide, les OMP sont pour la plupart « *des missions classiques de surveillance du cessez-le-feu sans responsabilité directe en matière de consolidation de la paix* »³. Dès lors, si la souveraineté de chaque partie est respectée, l'inquiétude quant à leur légalité se fait moins grande. Pourtant, les opérations de maintien de la paix n'ont aucune base légale dans la Charte des Nations Unies. Il est en effet impossible de trouver dans la Charte une disposition conférant au Conseil de sécurité

(ni d'ailleurs à l'Assemblée générale) le pouvoir de créer ce type de forces. Il s'agit d'une invention de l'Assemblée générale pour trouver une solution à l'affaire de Suez, et plus généralement, commandée pour la résolution des conflits à multiples variantes qui ont sévi et sévissent toujours dans la société internationale. Il s'agit donc d'un remède à la crise des mécanismes de sécurité collective⁴. Dès lors, la question de la légalité de ce type d'opérations se pose clairement. La question de la légalité, au regard de la Charte, des résolutions créant les OMP en question, fait en effet débat. Ces opérations ne peuvent trouver de base légale ni dans le chapitre VI de la Charte consacré au règlement pacifique des différends, ni dans le chapitre VII consacré aux « *Actions en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression* ». En effet, ces opérations étant menées par des forces armées, elles ne peuvent rentrer dans les modes de règlement pacifique des différents tels qu'énoncés dans le chapitre VI. D'autre part, ces opérations étant consensuelles, à savoir instaurées avec le consentement des parties en cause, elles ne rentrent pas dans les actions prévues par le Chapitre VII. Ainsi, la base légale de ces OMP est bien difficile à trouver, à moins, évidemment de la situer dans ce si fameux et tout aussi introuvable « *Chapitre VI et demi* »⁵.

Parallèlement au glissement du fondement des opérations du « *chapitre VI et demi* » au chapitre VII, on observe un paradoxe quant au risque d'illégalité. En effet, alors même que le Conseil de sécurité fait usage de pouvoirs beaucoup plus étendus, impliquant le recours à la force⁶, y compris lors de l'exercice de nouvelles compétences auto proclamées⁷, la question de l'éventuelle illégalité de ses résolutions créant cette nouvelle génération d'OMP se pose moins. A partir du moment où le Conseil de sécurité a, comme le veut l'article 39 de la Charte, identifié une menace ou rupture de la paix et de la sécurité internationale, il dispose constitutionnellement de

⁴ SUR Serge, « Vers la marginalisation de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix ? » *Revue Arès*, n°41, Volume XVII, fascicule 1, Octobre 1998, p.15.

⁵ Formule de Dag Hammarskjöld, Secrétaire Général des Nations Unies de 1953 à 1961.

⁶ Donc des pouvoirs beaucoup plus dangereux : « *Les dangers et les coûts qu'entraînent ces opérations sont bien plus grands que ceux qu'entraînent les opérations de maintien de la paix classiques* », Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU, 21 août 2000, A/55/305 ; S/2000/809, II§19.

⁷ Voir par exemple la Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur les ressources naturelles.

³ Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU, 21 août 2000, A/55/305 ; S/2000/809.

pouvoirs discrétionnaires quasi illimités⁸. En effet, l'article 42 de la Charte prévoit que le Conseil peut entreprendre « *au moyen de forces aériennes, navales ou terrestre, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales* ». Dès lors, le risque que le Conseil prenne une décision dépassant ses pouvoirs est quasi nul. S'il a le pouvoir d'entreprendre « *toute action qu'il juge nécessaire* », alors aucune action ne pourra être illégale. Il est alors opportun de s'interroger sur l'utilité d'un éventuel contrôle des résolutions du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix.

Quel contrôle ?

Le Conseil de sécurité dispose, nous l'avons vu, de pouvoirs discrétionnaires dans le cadre du Chapitre VII de la Charte. Dès lors, toute résolution décidant de la mise en place d'une OMP basée sur le chapitre VII, trouve sa base légale dans les pouvoirs discrétionnaires du Conseil. Toutefois, un pouvoir discrétionnaire n'est pas un pouvoir sans limite. La CIJ a elle-même affirmé dans son avis consultatif de 1948 sur les *conditions d'admission d'un Etat comme membre des Nations Unies* au sujet de la possibilité du contrôle des actes d'un organe, que : « *le caractère politique d'un organe ne peut le soustraire à l'observation des dispositions conventionnelles qui le régissent, lorsque celles-ci constituent des limites à son pouvoir ou des critères à son jugement* ». Quels sont alors les limites du pouvoir du Conseil de sécurité dans l'établissement d'opérations de maintien de la paix ? La jurisprudence internationale nous apprend que les limites aux pouvoirs discrétionnaires du Conseil sont tout d'abord le respect des dispositions de la Charte elle-même, et d'autre part le respect du *jus cogens*. Ces deux limites constitueraient donc le cadre légal dans lequel le Conseil serait contraint d'évoluer.

Le premier arrêt de l'organe d'appel du Tribunal pénal pour l'ex Yougoslavie, rendu dans l'affaire *Tadic*, reconnaît que plus le pouvoir discrétionnaire est large, plus le contrôle est étroit. Toutefois, il n'est pas pour autant inexistant, puisque le Conseil est « *assujéti à certaines limites* ».

⁸ Le pouvoir de qualification d'une situation comme menace contre la paix ou rupture de la paix et de la sécurité internationales constitue déjà un pouvoir discrétionnaire. La création des OMP apparaît donc comme entrant dans ces « *action[s] qu'il juge nécessaire[s] au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales* ».

constitutionnelles, aussi large que puissent être ses pouvoirs tels que définis par la constitution. Ces pouvoirs ne peuvent pas, en tout état de cause, excéder les limites de la compétence de l'organisation dans son ensemble (...). Ni la lettre ni l'esprit de la Charte ne conçoivent le Conseil de sécurité comme legibus solutus »⁹. Le Conseil, dans ses prises de décisions doit par conséquent respecter les limites des attributions qui lui sont conférées par la Charte. Ces limites sont néanmoins peu contraignantes puisqu'il s'agit, pour le Conseil de respecter les Principes et les Buts des Nations Unies¹⁰. Ainsi, un contrôle restreint semble possible sur les résolutions du Conseil de sécurité créant une OMP. Il consisterait en la vérification de la conformité de ces résolutions aux Buts et Principes des Nations Unies, autant dire que ce contrôle a très peu de chance de déboucher sur une déclaration de non conformité. En effet, on imagine mal une résolution créant une OMP être contraire aux principes et aux buts inscrits dans la Charte, puisque l'établissement de ces opérations participe à l'objectif majeur de l'ONU : maintenir la paix et la sécurité internationale.

Le cadre légal dans lequel le Conseil doit évoluer, même en matière de maintien de la paix, comprend également, en toute logique, les règles impératives du droit international, à savoir le *jus cogens*. En effet, selon le juge E. Lauterpacht, le Conseil de sécurité doit respecter le *jus cogens*. Selon lui, la solution que l'article 103¹¹ de la Charte offre au Conseil de sécurité (en cas de conflit entre une de ses décisions et une obligation conventionnelle en vigueur) ne peut aller jusqu'au point où une résolution entrerait en conflit avec le *jus cogens*.¹² C'est également l'avis du Tribunal de première instance des communautés européennes, qui considère que le Conseil de sécurité doit être soumis à ces normes impératives « *qui s'impose[nt] à tous les sujets du droit international, y compris les instances de l'ONU, et auquel il est impossible de déroger* »¹³. Le Conseil aurait par conséquent l'obligation de respecter les normes à valeur de *jus cogens*, telles

⁹ *Legibus solutus* : échappant à la loi ; TPIY chambre d'appel, Le procureur c. Dusto Tadic, IT-94-1-AR72, §28.

¹⁰ Article 24 de la Charte confirmée par le TPIY, Arrêt Tadic, §48.

¹¹ L'article 103 prévoit qu'en cas « *de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront* ».

¹² Opinion individuelle du juge ad hoc E. Lauterpacht, 13 septembre 1993, *Affaire relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, Rec CIJ 1993, pp.440-448.

¹³ TPICE, Arrêt, 21 septembre 2005, Affaire Yusuf, T-306/01, §277.

que l'interdiction de la torture, du génocide... Dès lors, il est possible d'envisager, par exemple, le cas d'une OMP qui, parce que n'étant pas investie d'un mandat approprié, n'a pas été en mesure de prévenir ou de lutter contre un génocide voire, ce qui est envisageable, facilite sa perpétration. Ce mandat contreviendrait alors à une norme de *jus cogens*. Ce type de questions peut être soulevé dans le cas, par exemple, du Génocide Rwandais ou du massacre de Srebrenica¹⁴.

Les différentes cours internationales semblent donc se diriger vers un contrôle de constitutionnalité des résolutions du Conseil de sécurité, ce qui participe d'ailleurs à l'émergence d'un constitutionnalisme international¹⁵. Toutefois, pour que ce contrôle ne reste pas illusoire, il faut identifier l'organe qui en porterait la responsabilité.

Nous nous concentrons dans le cadre de cet article sur le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil, par opposition au contrôle social, avancé par certains qui consiste plus à la mise en avant de contre-pouvoirs¹⁶. Dès lors, quelle juridiction peut endosser la responsabilité d'un tel contrôle ? La Cour internationale de justice paraît être toute désignée pour assurer ce rôle étant donné sa position dans l'ordre juridique

international. Elle a d'ailleurs à plusieurs reprises dans certains avis ou arrêts, évoqué l'éventualité d'un contrôle sur des points très précis et toujours de manière indirecte. Néanmoins, la CIJ semble se refuser à devenir une cour constitutionnelle et a affirmé, à l'occasion de son avis consultatif dans l'affaire de la Namibie « *qu'il est évident que la Cour n'a pas de pouvoir de contrôle judiciaire ni d'appel en ce qui concerne les décisions prises par les organes des Nations Unies* ». Elle a néanmoins, lors de son avis de 1961, procédé à un contrôle des actes de l'Assemblée générale. La confusion est donc totale, et probablement désirée comme telle.

La question des cours régionales ou *ad hoc* se pose alors, puisqu'à ce jour 3 cours internationales se sont risquées à l'exercice du contrôle des résolutions du Conseil de sécurité : Le TPIY, le TPIR et le TPICE. Toutefois, il est à noter qu'aucun de ces arrêts ne concerne une résolution mandatant une OMP. La légitimité des cours régionales ou *ad hoc* pour procéder à un tel contrôle est pour le moins réduite. Il paraît en effet difficile d'envisager ces organes comme ayant la responsabilité de ce contrôle. Les deux tribunaux pénaux sont des tribunaux temporaires, qui sont appelés à disparaître et qui se sont prononcés sur la légalité de la résolution du Conseil procédant à leur création, dans le but unique d'affirmer leur propre légitimité. Nous nous situons donc ici dans un cadre très précis. En ce qui concerne le TPICE, il admet lui-même que « *les résolutions du conseil de sécurité échappent en principe au contrôle juridictionnel du Tribunal* ». Toutefois, il s'estime habilité à examiner leur légalité au regard du *jus cogens*. Une telle opportunité paraît être extrêmement dangereuse pour la cohérence du droit international. En effet, si chaque cour régionale commence à procéder à un tel contrôle, les résultats quant à la compréhension du droit et à la sécurité juridique seraient catastrophiques.

¹⁴ La Cour internationale de justice a, dans son arrêt du 26 février 2007 relatif à l'application de la convention sur la prévention et la répression du crime de Génocide (Bosnie Herzégovine c. Serbie et Monténégro), qualifié le massacre de Srebrenica de Génocide.

¹⁵ Voir ce sujet BORE EVENO (V.), « Contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité : vers un constitutionnalisme international ? », *RGDIP* 2006/4, pp.827-860.

¹⁶ SOREL (J.-M.), « Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du Conseil de sécurité : remarques sur quelques incertitudes partielles », *Revue belge de droit international*, 2005, volume 37, issue 2, p. 462-483.

Brèves

Endurcissement des sanctions contre l'Iran

Le 3 mars dernier, par sa résolution 1803, le Conseil de sécurité a adopté une troisième série de sanctions au sujet du programme nucléaire de l'Iran. Cette résolution allonge la liste des personnes frappées par le gel de leurs avoirs et, pour certains, l'interdiction de voyager. L'embargo a été étendu aux biens à « double usage », civil et militaire, et une obligation pour les Etats de surveiller le fret maritime et aérien iranien a été prévue. Cette résolution a été jugée par l'Iran comme étant "illégitime et illégale".

Actualité de la Commission pour la consolidation de la paix

La Guinée Bissau a été inscrite au programme de la Commission de consolidation de la paix. Cet organe consultatif intergouvernemental de l'ONU a été créé le en décembre 2005 et a pour mission de s'occuper des pays qui sortent d'un conflit afin d'appuyer les réformes devant mener à la stabilité. Il compte à son ordre du jour deux autres pays, le Burundi et la Sierra Leone.

Prorogation du mandat de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)

Par sa résolution 1806 du 20 mars dernier, le Conseil de sécurité a prorogé le mandat de la MANUA jusqu'au 23 mars 2009 en invitant la communauté et les organisations internationales à appliquer la Pacte pour l'Afghanistan.

Rapport de l'ONU sur l'Ouest-Darfour

Par un rapport publié le 20 mars dernier le Haut Commissariat aux droits de l'homme et l'Opération conjointe ONU/ Union africaine au Darfour condamnent affirme que les attaques commises en janvier et en février contre des villages du Ouest Darfour constituent des violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme car elles ne distinguent pas les cibles civiles des militaires.

Actualité du CDI

- Le site du CDI est actif !

Création depuis décembre 2007 d'un site Internet du CDI (<http://cdi.lyon3.free.fr/>).

- Le Centre de droit international a accueilli, les 29 et 30 janvier, les partenaires du projet "*Les défis énergétiques au début du 21ème siècle : Regards croisés sur l'UE et les NEI à la lumière du droit international*": Mme Sylkina SVETLANA d'Almaty, Kazakhstan; Mme Maria Magdalena KENIG WITKOWSKA de Varsovie, Pologne; et Mme Violeta COJOCARU de Chisinau, Moldavie.

- Les 31 janvier et 1er février s'est tenu à Interpol le colloque "*coopération policière à l'épreuve du droit international*", organisé en partenariat avec le CDI. M. le professeur Stéphane Doumbé-Billé, directeur du CDI et Mlle Frédérique Lozanorios, allocataire-moniteur attachée au CDI, sont intervenus dans ce colloque.

- La thèse de M. Ricardo Garcia della Rosa a été soutenue le 15 février 2008, elle a obtenu la mention "*très honorable avec félicitation du jury*".

Evènements à venir

- Colloque en l'honneur de Mme Christiane Alibert, le 3 avril 2008 : "*Justice et solidarité dans la société internationale, perspectives actuelles et futures*". Le colloque aura lieu à la Manufacture des tabacs (6, Cours Albert Thomas), de 9h à 12h et de 14h à 17h.

- Création en avril du portail « Gouvernance, Droit et Politiques du Développement Durable » dans le cadre du projet du système mondial d'information francophone pour le développement durable (Médiaterre). Il s'agit d'une initiative de l'IEPF, Organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie, en partenariat avec le Centre de droit international de l'Université (CDI) et le Réseau Afrique francophone des juristes de l'environnement (RAFJE).

Colloques et conférences

- « *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme* » Journée d'études conjointe SFDI / Institut international des droits de l'homme (Institut René Cassin), Strasbourg, 11-12 avril 2008.

- « *L'Etat de droit en droit international* » 42e colloque annuel de la Société française pour le droit international. Bruxelles - Louvain, 5-7 juin 2008.

Adresse : CDI, Université Jean Moulin, Lyon III
18 rue Chevreul
69007 Lyon

Contact : Tél. : 0478787352
Fax : 0426318524
Mél : cdi@univ-lyon3.fr