
La non-application des résolutions de l'ONU

Marie-Claude Dock

Avant l'admission d'Israël comme membre de l'Organisation des Nations unies en 1949 par la résolution 273(III), le représentant de cet Etat avait pris, devant la commission politique spéciale, des engagements inscrits au paragraphe 3 de cette résolution, aux termes desquels Israël mettrait en application les résolutions des Nations unies et plus particulièrement les résolutions 181(II) du 29 novembre 1947 sur le partage et 194(III) du 11 décembre 1948 qui d'une part affirme le droit des réfugiés palestiniens de retourner dans leurs foyers et d'autre part prévoit, pour ceux qui ne désirent pas exercer leur droit de retour, le versement d'une indemnisation conformément aux principes du droit international.

Depuis lors, cinquante ans se sont écoulés et l'existence d'un Etat palestinien indépendant est encore théorique alors même que les engagements pris par Israël lui sont opposables selon la jurisprudence de la Cour internationale de Justice ¹.

Pire, si l'Etat arabe, dont la création a été décidée en 1947 par l'ONU et auquel la résolution 181(II) confère une pleine légitimité internationale, demeure un Etat théorique, les Palestiniens n'ont pas cessé de subir souffrances et humiliations: occupations illégales de territoires, expulsions de civils et implantations de colonies de peuplement israélien qui constituent une violation de l'article 49 de la quatrième convention de Genève; mise en place de zones sous contrôle différents avec pour conséquences des difficultés de circulation pour les Palestiniens à l'intérieur de leur pays, etc.

Aussi la question se pose-t-elle d'identifier les raisons qui ont empêché et continuent d'empêcher l'ONU de remplir la mission qui lui

Eté 1998

a été assignée par ses Etats fondateurs de “*créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international*” et qui permettent que les décisions de cette organisation soient transgressées, violées, ignorées ou rejetées.

Toute entreprise étant a priori limitée par la réalité des faits qui n’est autre que l’obstruction opposée par certains Etats à la mise en application de décisions adoptées, en raison de considérations politiques, économiques, géostratégiques, etc., le problème qui se pose est non seulement celui de la portée juridique des décisions des organes de l’ONU, mais aussi celui de savoir si les obligations découlant des décisions obligatoires s’imposent aux Etats.

La portée juridique des décisions des organes de l’ONU

Le problème est double; il s’agit d’une part de déterminer les décisions qui ont un effet juridique obligatoire et d’autre part de voir comment, dans la pratique, le Conseil de Sécurité utilise ses pouvoirs.

Les décisions à effet obligatoire

Les rapports entre une organisation internationale et ses Etats membres sont réglés par le Traité constitutif. Or, la Charte des Nations unies n’est pas d’un grand secours pour déterminer la nature juridique des décisions de ses différents organes, tant en raison de la diversité de la terminologie qui qualifie tour à tour de “résolution”, “décision” ou “recommandation” un même type d’actes juridiques, que des opinions divergentes émises sur l’interprétation des dispositions de la Charte.

De manière générale, le principe régissant les attributions des organes de l’ONU est qu’ils n’ont pas de pouvoir de décision mais seulement celui de recommandation, sauf en matière de fonctionnement interne de l’organisation et à l’exception du Conseil de Sécurité qui peut prendre des résolutions obligatoires en cas de menace contre la paix, c’est-à-dire dans le cadre du chapitre VII de la Charte, conformément aux articles 41 et 42 dont la terminologie est claire (l’article 41 emploie le terme “décide” et est renforcé par l’article 25 qui dispose: “*Les Membres de l’organisation conviennent d’accepter et d’appliquer les décisions du Conseil de Sécurité conformément à la présente Charte.*”) Cependant des interprétations divergentes ont été exprimées au sujet de l’article 25. La Cour internationale de Justice, dans le paragraphe 113 de l’avis du 21 juin 1971 sur les conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l’Afrique du Sud en Namibie, a réfuté la thèse selon laquelle cet article ne s’applique qu’aux mesures coercitives prises en vertu du chapitre VII. Toutefois deux juges dans leurs opinions individuelles

n'ont pas partagé l'opinion de la Cour. Cet avis de la Cour ayant été invoqué devant le

Conseil de Sécurité lors des débats sur Jérusalem, des réserves ont été exprimées par la France et le Royaume Uni. L'Assemblée générale en revanche s'est référée à l'article 25 dans le préambule de la résolution 2871 du 20 décembre 1971 (Namibie) en se félicitant de l'avis de la Cour alors que les membres permanents du Conseil de Sécurité n'ont pas accepté l'idée que les résolutions fondées sur l'article 25 aient la portée recommandée par la Cour.

Il arrive aussi que des recommandations de l'Assemblée générale puissent être revêtues de force obligatoire. C'est ainsi que plusieurs délégués ont reconnu la décision 181(II) précitée comme ayant cette force en raison de la déclaration du Royaume-Uni qui, en saisissant l'ONU de l'affaire, avait exprimé le désir de se décharger de ses responsabilités de puissance mandataire. Il convient aussi de noter que l'Assemblée générale, dans la même décision, prie le Conseil de Sécurité de prendre les mesures nécessaires prévues dans le plan de partage pour sa mise à exécution et de déterminer au cas où les circonstances l'exigeraient, pendant la période de transition, si la situation en Palestine constitue une menace contre la paix. Sur cette base la question palestinienne pourrait être reconnue comme relevant du chapitre VII de la Charte avec toutes les conséquences qui en découlent tant sur le plan de la force des résolutions que des sanctions.

Outre ces pratiques, parfois contradictoires, il reste aussi qu'il peut être délicat en présence d'une délibération de savoir s'il s'agit d'une décision obligatoire ou d'une simple recommandation, le Conseil de Sécurité ne précisant que très rarement la base juridique de son action et les textes adoptés étant le plus souvent des monuments de prudence et de nuances, en raison des compromis antérieurs à la procédure de vote, qui se limitent à "constater", "éviter de", "chercher à faire des efforts pour", "prendre toutes mesures en vue de", etc.

D'où souvent une incertitude sur la portée obligatoire ou non des décisions qui permet aux Etats de les interpréter dans le sens qui leur convient.

La pratique du Conseil de Sécurité

L'article 27 de la Charte qui accorde aux cinq membres permanents du Conseil de Sécurité un droit de veto pour les questions autres que celles de procédures, en leur permettant de bloquer des résolutions de fond et par conséquent de geler l'action du Conseil de Sécurité, empêche aussi l'ONU de remplir la mission qui lui a été assignée par ses fondateurs.

De plus le droit de veto, bien qu'utilisé de manière inégale par ses titulaires, l'est le plus souvent par un seul d'entre eux. Cette pratique est constante de la part des Etats Unis d'Amérique à l'égard des résolutions touchant aux questions concernant la Palestine. C'est ainsi à titre

d'exemple qu'en 1980 le veto américain sur le projet relatif à la question des droits palestiniens a empêché ce peuple d'exercer son droit à l'autodétermination. Pire, bien que les parties à un différend soient tenues aux termes de l'article 27 paragraphe 3, de s'abstenir de voter, cette disposition est rarement appliquée. Il arrive aussi souvent qu'un membre permanent fasse usage du veto, uniquement en raison des liens qui l'unissent à l'une des parties dudit différend.

Même si l'Assemblée Générale, régie par la règle de la majorité, peut, saisie d'un différend ou d'une situation, agir en vertu de la Résolution 377 (V) connue sous le nom de "l'Union pour le maintien de la paix" et dont le but est d'éviter l'inertie de l'organisation dans le cas où le Conseil de Sécurité est bloqué par l'exercice du veto, il n'en reste pas moins qu'à la différence du Conseil de Sécurité, l'Assemblée générale ne dispose pas d'un pouvoir de décision.

En outre, vu l'accroissement récent du nombre d'Etats membres de l'ONU, la possibilité d'être élu parmi les membres non permanents du Conseil de Sécurité représente un tel privilège que les Etats concernés se sentent redevables et ont dès lors tendance à se comporter comme ses représentants des groupes les ayant portés au siège convoité.

A cela, s'ajoute encore que le Conseil de Sécurité utilise de plus en plus la méthode des consultations officieuses réunissant selon le cas, soit les cinq membres permanents, soit les quinze représentants des membres du Conseil de Sécurité, ce qui certes permet d'assouplir les positions initiales, de consulter les gouvernements sur les éléments nouveaux apparus au cours des discussions, mais fait du Conseil de Sécurité un organe à deux vitesses et transforme les séances officielles en chambre d'entérinement d'un compromis officieusement négocié.

Face à ces réalités on se doit de constater que le Conseil de Sécurité est plus souvent un miroir passif des tensions traversant le monde, qu'un instrument dynamique et que dans sa forme actuelle, il ne constitue pas un organe dont on puisse attendre, dans tous les cas, une action équitable et impartiale, la question de la Palestine figurant malheureusement parmi ces cas.

Cela dit, la non application des décisions de l'ONU, de même que les défaillances du Conseil de Sécurité ne peuvent être uniquement imputées aux carences de la Charte en ce qui concerne la portée des décisions des organes de l'organisation, ni aux méthodes de travail du Conseil de Sécurité. Le problème réside aussi dans la théorie "consensualiste" selon laquelle la valeur des obligations dépend de la volonté des Etats.

La valeur des obligations souscrites

Le volontarisme des Etats

Les Etats ne sont pas les sujets des organisations internationales. Ils n'ont pas, en adhérant à l'ONU, perdu leur souveraineté. Il leur appartient

Confluences

donc de se prononcer sur chacune des questions examinées par l'organisation, hors les cas relevant du chapitre VII de la Charte où toute considération doit, en principe, céder devant le maintien de la paix. Pour toutes les autres décisions, chaque Etat n'a pas seulement à donner son avis, compté avec les voix de tous les autres membres de l'organisation, il a aussi le droit d'apprécier seul et souverainement ce à quoi ses engagements l'obligent, autrement dit le droit d'accepter ou de rejeter la décision adoptée. Ce faisant chaque Etat est à la fois un sujet de droit international qui à ce titre se doit de respecter le principe de l'égalité devant le droit et un organe d'application du droit international au-dessus duquel n'existe, sauf contentieux, aucun organe d'application supérieur pouvant venir départager les divergences d'interprétation entre Etats. Dès lors chaque interprétation étatique étant aussi licite qu'une autre, le principe d'égalité devant le droit perd toute signification et chacun peut choisir d'appliquer ou non les décisions de l'ONU en fonction de ses intérêts politiques, économiques, stratégiques, etc. C'est ainsi que s'agissant de la guerre Iran-Irak, l'impossibilité de prévenir ou d'arrêter le conflit est due à la défaillance de la volonté des Etats de rendre leurs décisions opérationnelles. En revanche dans le conflit Irak-Koweït la communauté internationale était prête à défendre un pays occupé, l'occupation présentant des inconvénients d'ordre stratégique et économique.

En fait la décision d'appliquer ou non les décisions de l'ONU dépend de la puissance de l'Etat qui doit les mettre en oeuvre et de la faiblesse de l'Etat en cause, des soutiens de chacun de ces Etats, soutiens qui sont conditionnés par des rapports de force, des rapports politiques, économiques, financiers, etc. Ainsi s'explique la non-application de nombre de résolutions de l'ONU.

La pratique des sanctions

Reste que les organes de l'ONU et notamment le Conseil de Sécurité peuvent édicter des sanctions, soit en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression, soit pour donner effet à leurs décisions (sanctions économiques, et sanctions diplomatiques). Le Conseil de Sécurité a déjà montré qu'il considérait le refus persistant de se conformer aux résolutions adoptées par l'organisation comme une menace contre la paix et a appliqué à ce titre les sanctions prévues au chapitre VII. Or nous avons constaté ci-dessus que la résolution 181(II) de l'Assemblée générale demandait au Conseil de Sécurité de considérer comme menace contre la paix, rupture de la paix, ou acte d'agression conformément à l'article 39 de la Charte, toute tentative visant à modifier par la force le règlement prévu par elle.

Comment expliquer dès lors qu'aucune sanction n'ait été jusqu'à ce jour prononcée à l'encontre de l'Etat d'Israël face à son refus continu non seulement d'appliquer les résolutions de l'ONU concernant la Palestine mais aussi à ses violations graves, flagrantes et tragiques du

droit international. La réponse réside dans le fait que le pouvoir de sanction de l'ONU est une attribution où dominant également les considérations politiques, le pragmatisme et les accommodements. Qu'il suffise d'évoquer pour le présent l'embargo contre l'Irak.

Ces constats malheureusement négatifs interpellent. Aussi ne peut-on pour conclure qu'évoquer des pistes pour rechercher de nouveaux systèmes. Gardons-nous en effet de croire que, face aux défaillances de l'ONU, il suffit de réclamer sans relâche l'application du droit international, même si Israël, Etat souverain a l'obligation juridique de respecter tous les engagements déjà contractés dont il est débiteur ainsi que les décisions obligatoires prises par l'ONU de même que les dispositions de la Charte et des Conventions de Genève.

Gardons-nous aussi de croire que pour donner effet à ces textes il suffit que le Conseil de Sécurité ordonne aux Membres de l'ONU de prendre des mesures contraignantes à l'égard de l'Etat qui ne s'acquitte pas de ses obligations.

Tout indique en revanche que l'ONU pourrait et devrait, conformément à l'aspiration de nombreux internationalistes, établir un mécanisme international fondé sur des règles ne permettant aucune discrimination, sur le principe de l'égalité des Etats devant le droit international et d'un traitement identique des situations comparables, mécanisme qui, s'agissant de faits concernant la société internationale, remplacerait progressivement tant le volontarisme des Etats que leurs intérêts particuliers.

D'autre part, il serait indispensable qu'un organe de contrôle effectif de l'exécution des décisions obligatoires du Conseil de Sécurité remplace les organes subsidiaires de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité prévus dans la Charte, mais dont la mise en oeuvre et le fonctionnement requièrent l'accord ainsi que des contributions financières volontaires des Etats concernés.

Marie-Claude Dock est docteur d'Etat en droit.

¹ Voir l'arrêt du 20 décembre 1974 dans l'affaire des essais nucléaires.