



HAL
open science

Maintien de la paix et protection des droits de l'homme : l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies

Maurizio Arcari

► **To cite this version:**

Maurizio Arcari. Maintien de la paix et protection des droits de l'homme : l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies. Perspectives internationales et européennes, 2005, 1. halshs-03277965

HAL Id: halshs-03277965

<https://shs.hal.science/halshs-03277965>

Submitted on 15 Jul 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Maintien de la paix et protection des droits de l'homme : l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies

Maurizio Arcari

I. Introduction

Le Conseil de sécurité des Nations Unies, par son action visant le maintien de la paix, a contribué d'une façon importante à la protection des droits de l'homme. On ne saurait sous-estimer l'impact de cette action face aux graves crises humanitaires éclatées dans les divers coins de la planète, ni l'originalité des réponses parfois élaborées par l'organe des Nations Unies, dont certaines seront mentionnées par la suite. Toutefois, l'encadrement de l'action du Conseil de sécurité dans le domaine humanitaire n'est pas sans problèmes, notamment à la lumière des buts et principes de la Charte des Nations Unies, qui semblait réserver une place secondaire à la protection des droits de l'homme par rapport à l'objectif prioritaire du maintien de la paix, dont la responsabilité principale était réservée au Conseil (II). Si l'élargissement de la notion de menace à la paix au début des années 1990 a permis de dépasser les contraintes interprétatives de la Charte et a légitimé une compétence du Conseil de sécurité dans le domaine de la protection des droits de l'homme (III), l'étude de certains cas de figure révèle que cette compétence s'est souvent opposée aux revendications de souveraineté des Etats intéressés (IV). D'ailleurs, certains tâtonnements et ambiguïtés caractérisant l'action du Conseil de sécurité face aux problèmes humanitaires n'ont pas été dépassés dans les affaires plus récentes (V). En plus, la pratique témoigne que l'exercice du pouvoir de coercition de l'organe risque parfois de mettre sérieusement en cause le respect des droits fondamentaux de la personne (VI). L'action du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix révèle donc des convergences vers les valeurs fondamentales concernant la protection des droits de l'homme au niveau international, mais elle est en même temps caractérisée par des contradictions évidentes (VII).

II. Maintien de la paix et droits de l'homme dans la Charte des Nations Unies

L'art. 1 de la Charte des Nations Unies mentionne parmi les buts de l'Organisation le maintien de la paix (par. 1), le développement des relations amicales entre nations basées sur le respect du principe de l'égalité et de l'autodétermination des peuples (par. 2), et finalement la promotion du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (par. 3). L'ordre même de cette énumération pourrait révéler l'intention des rédacteurs de la Charte de réserver, parmi les finalités indiquées, une place prioritaire au maintien de la paix. C'était avant tout pour " préserver les générations futures du fléau de la guerre " (premier alinéa du Préambule) que les pères fondateurs de l'Organisation s'étaient réunis à S. Francisco en 1945. Une telle finalité trouvait ses pendants soit dans l'obligation des Etats membres de s'abstenir dans leurs relations internationales de la menace ou de l'emploi de la force, établie à l'art. 2, par. 4 ; soit dans l'institution, au Chapitre VII de la Charte, d'un système centralisé de sécurité collective qui réservait toute réaction face à une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression au monopole du Conseil de sécurité. L'impératif du maintien de la paix justifiait la seule exception admise dans la Charte à l'obligation de l'Organisation de ne pas s'ingérer dans les affaires internes des Etats membres. Le principe du domaine réservé prévu à l'art. 2, par. 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. Par contre, rien dans la lettre de la Charte n'indiquait que les affaires humanitaires pouvaient relever de la compétence du Conseil de sécurité, même au titre du Chapitre VII. A ce sujet, on peut rappeler qu'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 ", avait été écarté à la Conférence de S. Francisco (DOCUMENTS DE LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ORGANISATION INTERNATIONALE, Tome IV, p. 530). Sur cette toile de fond, la Cour internationale de justice dans son avis du 20 juillet 1962 concernant *Certaines dépenses des Nations Unies*, 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 peuvent être atteints que si cette condition fondamentale est atteinte " (C.I.J., *Recueil des arrêts*, 1962, p. 168).

III. Elargissement de la notion de menace à la paix et renforcement du rôle du Conseil de sécurité dans la protection des droits de l'homme

L'expérience des 50 années de vie de l'Organisation a mis en exergue les limites de la conception originnaire des rédacteurs de la Charte. Les changements intervenus notamment après la chute du mur de Berlin ont démontré que de nouvelles causes de tension dépassant l'hypothèse d'école du conflit armé entre nations - telles que les violations massives des droits de l'homme, les crises humanitaires, les attentats à la démocratie, le terrorisme - pouvaient affecter la paix et le bien être du monde. La réponse de l'Organisation à ces nouveaux défis se trouvait dans la déclaration issue de la réunion célébrée au mois de janvier 1992 par le Conseil de sécurité au niveau des chefs d'Etat ou de Gouvernement. Dans cette déclaration on peut lire que

" 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 " (UN doc. S/23500, reproduit dans *Revue Générale de Droit International Public*, 1992, p. 258).

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, après avoir qualifié de menace à la paix la situation en Bosnie-Herzégovine, considérera que l'aide 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 pays (résolution 770 (1992) du 13 août 1992). 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 humanitaire (résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992). Encore par rapport à la situation yougoslave, le Conseil qualifiera de menace à la paix les violations généralisées du droit humanitaire international commises sur le territoire de la ex-Yougoslavie depuis 1991, et décidera l'institution d'un Tribunal pénal

international chargé de la poursuite des responsables de telles violations (résolutions 808 (1993) du 22 février 1993 et 827 (1993) du 25 mai 1993). Plus tard, la même qualification de menace à la paix sera employée 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 indiqués (résolution 929 (1994) du 22 juin 1994) ; après quelques mois, une démarche analogue à celle suivie dans l'affaire yougoslave sera entreprise par le Conseil de sécurité avec la création d'un Tribunal pénal international chargé de juger les responsables du génocide rwandais (résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994).

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" (UN doc. S/25344, 26 février 1993, pp. 1-2).

IV. Une consolidation problématique des fonctions du Conseil de sécurité dans le domaine de la protection des droits de l'homme

Malgré les déclarations et les 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 de 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.

a) La répression des minorités kurdes et chiites en Iraq (1991)

Face à la répression brutale perpétrée par le régime de Saddam Hussein au détriment des minorités kurdes et chiites du Nord et du Sud de l'Iraq, le 5 avril 1991 le Conseil de sécurité adoptait la résolution 688 (1991), dans le préambule de laquelle il 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 les frontières internationales et à travers celles-ci et à des violations de frontière, *qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région*" (troisième alinéa du préambule).

La référence à la menace à la paix était répétée dans le premier paragraphe du dispositif, 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*". 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".

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 paix dans ce cas de figure est 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, en particulier de la Turquie, sur l'initiative de laquelle la séance du Conseil de sécurité avait été convoquée. 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 ” (UN doc. S/PV.2982, 5 avril 1991, pp. 57-58).

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 chiïtes 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 ” (UN doc. S/PV.2982 cit., p. 27).

Ces remarques (d'ailleurs partagées par les autres membres du Conseil ayant voté contre l'adoption de la résolution, comme Cuba et le Zimbabwe, ou s'étant abstenus du vote, comme l'Inde et la Chine), pourraient alors 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 résolution.

b) 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 yougoslaves. Dans la résolution 1160 (1998) du 31 mars 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 Kosovo. 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 ” (UN doc. S/PV.3868, 31 mars 1998, pp. 3-4).

Le passage susmentionné est remarquable car la présence d'une menace à la paix semble être dérivée directement des violations des droits de l'homme commises au Kosovo. 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 ” (UN doc. S/PV.3868 cit., p. 11).

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 chinoise. 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, 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 original " (UN doc. S/PV.3868 cit., p. 7).

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 conflit. 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.

V. Les ambiguïtés et les incertitudes 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. 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.

a) 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) du 31 juillet 1994 autorisant la constitution d'une force multinationale pour faciliter le départ d'Haïti des militaires putschistes, avait permis le rétablissement du gouvernement démocratiquement élu. Entre la fin de 2003 et le début de 2004, la situation politique en Haïti s'était de nouveau détériorée, en raison des affrontements entre le Président Aristide et les factions de l'opposition politique, jusqu'à l'éclatement d'un véritable conflit armé. 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 charge, le Conseil de sécurité avec la résolution 1529 (2004) du 29 février 2004. Dans cette résolution le Conseil, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, autorisait le déploiement immédiat d'une force multinationale intérimaire dont les tâches étaient, 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 haïtienne afin d'instaurer et maintenir la sécurité et l'ordre publics et de promouvoir et protéger les droits de l'homme ".

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 ".

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* ”.

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 ” (UN doc. S/PV.4917, 26 février 2004, p. 6).

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 africains, 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.

b) L'émergence humanitaire au Darfour (Soudan) (2004)

Le Conseil de sécurité est actuellement 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 Janjaouites. 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 Soudan. 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 de ce Gouvernement, y compris les sanctions prévues à l'art. 41 de la Charte, en cas de non-respect des obligations indiquées. 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 quant à l'appréciation de la gravité de la situation humanitaire au Darfour. 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 la prévision de mesures contraignantes ne saurait contribuer au règlement de la situation au Darfour et risquerait même de la compliquer davantage. 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 figure.

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 janjaouites, 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 violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme dans le Darfour et pour déterminer si des actes de génocide ont eu lieu. D'ailleurs, la résolution 1564 (2004) apporte des précisions importantes quant à la menace de sanctions incombant sur le Soudan, dans le paragraphe du dispositif (le quatorzième) 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, notamment 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 (...) ”.

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 ” (UN doc. S/PV.5040, 18 septembre 2004, p. 3).

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 africaine. Mais ce qui nous intéresse aux fins actuelles, est 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.

VI. L'action du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix peut-elle affecter la protection des droits de l'homme ?

a) Sanctions 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. 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 mondiale 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 santé. 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, dont l'Annexe II porte sur la " Question des sanctions imposées par l'Organisation des Nations Unies " :

" 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 " (UN doc. A/RES/51/242, p. 7).

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 :

" 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 sanctions " (UN doc. E/C.12/1997/8, 12 décembre 1997, pp. 1 et 3).

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 remédier aux problèmes susmentionnés. 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 de nourriture envers les pays ciblés. 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 nécessaires. 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 civile.

Tous ces expédients et techniques auraient contribué, ces derniers temps, à une progressive "humanisation" des sanctions économiques du Conseil de sécurité et à relativiser leurs effets négatifs sur la jouissance des droits des individus.

b) Sanctions ciblées du Conseil de sécurité et respect des droits fondamentaux des individus concernés

Malgré les palliatifs susmentionnés, 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. Concrètement, l'identification des personnes assujetties 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 radiation, 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'homme (par exemple, 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). 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.

Comme l'a bien démontré l'affaire *Aden et al.* dont a été saisi le Tribunal de première instance des Communautés Européennes (voir *Ordonnance du Président du Tribunal de première instance des Communautés Européennes*, affaire T-306/01 R, 7 mai 2002), les individus ciblés par ces 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 sécurité.

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 procédures. C'est ainsi que le Comité créé par la résolution 1267 (1999) a adopté en novembre 2002 des directives régissant la conduite de ses travaux, où il a formalisé certains critères pour la mise à jour de la liste, ainsi qu'une procédure de radiation d'un nom de la liste, qui peut être entamé sur l'initiative de l'individu intéressé au réexamen de son cas. De son côté, le Conseil de sécurité a prévu dans sa résolution 1452 (2002) du 20 décembre 2002 des exceptions humanitaires visant à mitiger les rigueurs des mesures de gel des ressources financières découlant de l'inscription du nom d'un individu sur la liste. Au surplus, avec la résolution 1455 (2003) du 17 janvier 2003, le Conseil a essayé d'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 liste.

L'attention sur ces 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 de promouvoir une consultation plus étroite avec ceux-ci. Le premier rapport de l'Equipe de surveillance, présenté au Conseil de sécurité au mois d'août 2004, se penche sur les problèmes majeurs concernant la mise en œuvre et l'efficacité du régime de sanctions envisagé dans les résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1390 (2002). 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 méritent d'être rappelés :

" 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* " (UN doc. S/2004/679, 25 août 2004, pp. 11-12).

Des questions importantes restent donc ouvertes quant à la protection des droits des individus ciblés par les mesures élaborées dans les résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1390 (2002). Le 8 octobre 2004, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1566 (2004), qui est dédiée plus généralement aux menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme. Avec cette résolution le Conseil a décidé 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 Etats 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 formulation alambiquée, il est assez clair qu'avec ce paragraphe le Conseil entend envisager une application généralisée à toutes les activités terroristes des mesures prévues dans ses résolutions concernant Al-Qaida et les Taliban, ainsi que des mécanismes de leur mise en œuvre. D'ailleurs, la possibilité de l'extension du mécanisme de la liste à des personnes autres que celles dont s'occupe actuellement le Comité créé par la résolution 1267 (1999) annonce des perspectives peu réconfortantes pour la solution des problèmes de garantie des droits de l'homme qu'on a mentionné auparavant.

VII. Conclusions

L'examen de la pratique du Conseil de sécurité concernant la protection des droits de l'homme nous révèle à la fois des convergences et des contradictions.

Des convergences existent d'abord pour ce qui est de la reconnaissance des droits de la personne en tant que valeurs fondamentales de l'ordre public international. La liaison établie par le Conseil de sécurité entre menace à la paix et violation des droits de l'homme a permis d'introduire la dimension humanitaire, pourtant déjà présente dans la Charte des Nations Unies, au cœur même du Chapitre VII de la Charte. Grâce à l'action du Conseil de sécurité, la protection des droits de l'homme doit aujourd'hui être rangée parmi les conditions fondamentales du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

En même temps, on est forcé de constater également l'existence de certaines contradictions, qui dépendent soit de facteurs d'ordre politique, soit de facteurs d'ordre structurel. Au niveau politique, 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 parfois inconsistant de ses réactions face aux diverses crises humanitaires. Ces conditionnements ont atteint leur apogée avec le blocage du Conseil à l'occasion de la crise humanitaire au Kosovo. Toutefois, un examen même approximatif de la pratique récente indique que les facteurs politiques affectant les initiatives humanitaires du Conseil de sécurité demeurent intacts.

Pour ce qui est des raisons d'ordre structurel, on a 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. 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. A ce sujet, 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 dérogés au nom de la " logique de l'urgence " inhérente au Chapitre VII de la Charte.

Le défi auquel le Conseil de sécurité est confronté actuellement est celui de trouver un point d'équilibre entre ces convergences et ces contradictions. Sur ce point crucial, la cohérence globale et la légitimité même de son action dans le domaine de la protection des droits de l'homme sont mises en jeu.