

Le chapitre VII de la Charte des Nations unies. Colloque de Rennes, 50e anniversaire des Nations unies

De Frouville Olivier

Politique étrangère, Année 1995, Volume 60, Numéro 4
p. 1047 - 1049

[Voir l'article en ligne](#)

Avertissement

L'éditeur du site « PERSEE » – le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Direction de l'enseignement supérieur, Sous-direction des bibliothèques et de la documentation – détient la propriété intellectuelle et les droits d'exploitation. A ce titre il est titulaire des droits d'auteur et du droit sui generis du producteur de bases de données sur ce site conformément à la loi n°98-536 du 1er juillet 1998 relative aux bases de données.

Les oeuvres reproduites sur le site « PERSEE » sont protégées par les dispositions générales du Code de la propriété intellectuelle.

Droits et devoirs des utilisateurs

Pour un usage strictement privé, la simple reproduction du contenu de ce site est libre.

Pour un usage scientifique ou pédagogique, à des fins de recherches, d'enseignement ou de communication excluant toute exploitation commerciale, la reproduction et la communication au public du contenu de ce site sont autorisées, sous réserve que celles-ci servent d'illustration, ne soient pas substantielles et ne soient pas expressément limitées (plans ou photographies). La mention Le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Direction de l'enseignement supérieur, Sous-direction des bibliothèques et de la documentation sur chaque reproduction tirée du site est obligatoire ainsi que le nom de la revue et- lorsqu'ils sont indiqués - le nom de l'auteur et la référence du document reproduit.

Toute autre reproduction ou communication au public, intégrale ou substantielle du contenu de ce site, par quelque procédé que ce soit, de l'éditeur original de l'oeuvre, de l'auteur et de ses ayants droit.

La reproduction et l'exploitation des photographies et des plans, y compris à des fins commerciales, doivent être autorisés par l'éditeur du site, Le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Direction de l'enseignement supérieur, Sous-direction des bibliothèques et de la documentation (voir <http://www.sup.adc.education.fr/bib/>). La source et les crédits devront toujours être mentionnés.

Quarante-cinq ans après, ces objectifs ont-ils été atteints ? Au moins est-il possible de constater la « *quasi-coïncidence des quatre grands cercles concentriques, le premier cercle tracé par les États membres du Conseil de l'Europe, le deuxième cercle avec les États parties à la Convention, le troisième et le quatrième cercles avec les États qui reconnaissent la juridiction de la Cour et ceux qui acceptent les requêtes individuelles* ». La convention est en quelque sorte devenue le symbole de l'« universalité » des droits de l'homme sur le plan européen : tout État désireux de rejoindre le cercle des États parties au Conseil de l'Europe se doit de passer l'« examen d'entrée » où l'on vérifiera la compatibilité de ses institutions avec les normes de la convention. La ratification, l'acceptation du recours individuel et de la compétence de la Cour sont devenues des passages obligés pour l'État candidat à l'entrée dans une organisation tout entière vouée à la « prééminence du droit ». Mais c'est surtout du côté des organes de Strasbourg que l'on doit se tourner : la Cour a élaboré, au fil de plus de 500 arrêts, une jurisprudence complexe et riche en enseignements sur des droits qui, jusqu'alors, faisaient l'objet d'un traitement propre à chaque ordre juridique interne. Les imperfections de ces derniers ont été mises en lumière par des décisions que l'on a pu juger audacieuses ou frileuses selon les cas ; il n'en reste pas moins que la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe, y compris la France, ont dû, un jour ou l'autre, battre leur coulpe et remédier aux violations constatées.

Mais tout ces acquis ne doivent pas faire oublier l'« *humble réalité d'aujourd'hui* » décrite par le juge Pettiti. Tout bien portant qu'il puisse paraître, le système semble avoir épuisé son « potentiel » et ses « vertus » : les organes de Strasbourg sont débordés et paraissent incapables à relever les défis que posent non seulement l'entrée des pays de l'Est nouvellement démocratiques, mais également le cri des milliers de victimes qui constituent la partie immergée de l'iceberg, celle que la Cour n'a jamais pu connaître, soit que les droits en question n'apparaissent pas dans le texte de la

convention, soit que la saisine, encore trop complexe et coûteuse, reste inaccessible pour les plus démunis. De ce point de vue, si le commentaire article par article de la convention se veut la description d'un ordre établi, il invite également à entreprendre une réflexion d'ensemble pour réformer un système qui, dans l'état actuel, est condamné à périr. En effet, comme le note l'auteur, « *nous entrons dans l'ère des antagonismes institutionnels* » et une OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) pourrait être amenée, à terme, à proposer des mécanismes de règlement et de contrôle plus adaptés aux besoins des États et des citoyens.

Cet ouvrage dresse ainsi un état des lieux dont la rigueur doit beaucoup à l'extrême compétence des quelque 60 auteurs. Ces derniers, bien que provenant d'horizons les plus variés — juges de la Cour, membres de la Commission, magistrats et fonctionnaires européens, experts, diplomates et universitaires —, sont tous, à leur façon, des « professionnels » de la convention. Il convient enfin de souligner la richesse documentaire que constituent les annexes et les tables, où toutes les informations techniques relatives à la convention sont réunies.

Olivier de FROUVILLE

Le chapitre VII de la Charte des Nations unies

Colloque de Rennes

*Société française
pour le droit international*

Pédone, Paris, 1995, 324 pages

Cinq années déjà se sont écoulées depuis que l'écroulement de l'Union soviétique a mis fin à la « paralysie » du Conseil de sécurité des Nations unies. Le Conseil, véritable pierre angulaire du système élaboré à San Francisco, devait être l'outil essentiel qui préserverait « *les générations futures du fléau de la guerre* » : mais le « droit de veto » conféré à chacun des cinq membres permanents allait devenir un puissant frein à son action, si bien que pendant près de quarante-cinq années, le Conseil n'adopta environ qu'une quin-

zaine de résolutions par an « *et souvent fort anodines* » (Alain Pellet). Depuis 1990, cette moyenne a connu une augmentation stupéfiante : quelque 70 résolutions par an et « *sur des sujets souvent bien plus graves* ». Mais le changement n'est pas seulement quantitatif, puisque, depuis cette même date, c'est l'utilisation massive du chapitre VII qui a suscité le plus de commentaires. C'est en 1991, à l'occasion de la guerre dite « du Golfe » que le Conseil reprendra possession du chapitre VII, au fil de plusieurs résolutions que certains interpréteront comme le signe d'une « *relance de la sécurité collective* ». Pourtant, la lecture de ces textes laissera bien des auteurs sceptiques : si la gradation des mesures prises semble bien correspondre à l'échelonnement prévu par la Charte, il se produit une sorte de décrochage lorsque, par sa résolution 678, le Conseil délègue l'emploi de la force à une coalition d'Etats et se prive par là-même de tout contrôle sur l'opération. Sécurité collective ou légitime défense collective ? Dans quelle mesure le Conseil a-t-il agi dans la « légalité » définie par le chapitre VII ? Et qui pourra le dire ? Qu'il s'agisse de la résolution 688 autorisant une intervention humanitaire sur le territoire irakien pour protéger les populations kurdes, de l'« aventure somalienne » avec un enchevêtrement d'opérations de maintien de la paix et de mesures coercitives ou, parallèlement, des trop nombreuses résolutions évoquant le chapitre VII à propos du conflit yougoslave, la pratique récente du Conseil de sécurité a sans doute contribué à poser plus de problèmes qu'elle n'en a résolus. Si bien que, pour reprendre Serge Sur, le juriste ressent aujourd'hui un certain malaise, partagé qu'il est entre « *un double réflexe contradictoire : si le Conseil ne fonctionne pas, on le regrette, on le déplore (...). Mais s'il fonctionne, à la limite c'est plus grave, on aurait presque tendance à s'en indigner et à trouver aussitôt que ce fonctionnement repose sur de mauvaises raisons* ». Confrontés une fois de plus à cette étonnante capacité qu'ont les Etats de mettre au défi les catégories juridiques par de nouveaux schémas toujours plus complexes, les organisateurs du colloque de la SFDI ont voulu réunir les universitaires ou praticiens les plus compétents pour

répondre à la demande pressante du secrétaire général des Nations unies dans son message : identifier « *les décalages ou les distorsions qui peuvent exister entre le texte initial et la pratique suivie* ».

Ces décalages et ces distorsions sont remarquablement mis en lumière lorsque Jean-Marc Sorel s'aventure sur le terrain de l'élargissement de la notion de menace contre la paix, que Linos-Alexandre Sicilianos analyse la question, en apparence paradoxale, du contrôle par le Conseil de sécurité des actes de légitime défense, et que Patrick Daillier, enfin, étudie les interventions des Nations unies sous l'angle de la « montée en puissance » des mesures décidées par le Conseil afin de « *vérifier qu'elle a bien pour objet de renforcer leur crédibilité et leur efficacité* », et ouvre la discussion sur la question de savoir si un contrôle peut être exercé sur les décisions prises par le Conseil, et au regard de quelles normes ? Suivent une série d'interventions passionnantes : tandis que certains semblent éluder la question en proclamant le droit du Conseil de sécurité « droit d'exception », et en décrétant la dissociabilité des finalités de maintien de la paix et de respect du droit (Serge Sur), d'autres, comme Mohammed Bedjaoui, estiment au contraire que « *le rétablissement de la paix ne peut être qu'illusoire sans l'observance du droit international* ». Sur ce point, Alain Pellet pourrait clore un débat doctrinal très riche : si le Conseil possède un pouvoir « discrétionnaire », son action reste bornée par la Charte et par les normes impératives du droit international. Avant de conclure que « *sans doute, respect du droit et maintien de la paix ne sont pas des objectifs antinomiques, loin s'en faut. Mais s'il faut les concilier et non les opposer, il convient aussi de prendre garde de ne pas neutraliser l'un par une vision trop absolue et érigée de l'autre* ». Peut-être la nature de l'institution étudiée réside-t-elle dans ce savant mélange de droit et de politique...

Plus inquiétante, encore que les « distorsions » entre le texte et la pratique sont les incertitudes quant à la capacité de l'ONU de se réformer et d'assumer enfin le rôle qui lui a été dévolu en 1945 :

on pense en particulier au rapport de Michel Voelckel qui décrit avec beaucoup de sérénité la chaîne de commandement « très étirée » instaurée à l'occasion de l'affaire yougoslave, thème d'ailleurs repris par le directeur de cabinet du secrétaire général, Hervé Cassan, qui estime que « *la question du commandement aussi bien en ce qui concerne l'usage de la force armée que les opérations de maintien de la paix est très largement à repen-*

ser ». Mêmes inquiétudes à la lecture du rapport de Ralph Zacklin où on lit qu'« *aucune règle internationale, générale ou spécifique, ne gouverne la conduite des actions coercitives des forces des Nations unies* »... C'est à l'approfondissement de toutes ces questions fondamentales et à l'étude de « *ce droit passant de l'ombre à la splendeur* » (J.-M. Morel) que cet ouvrage nous convie.

Olivier de FROUVILLE

économie internationale

Ajustement et développement. L'expérience des pays ACP

*Sous la direction de Patrick
et Sylviane Guillaumont*

Economica, Paris, 1994, 393 pages

Les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) ont mis en place, il y a une dizaine d'années maintenant, des programmes d'ajustement structurel destinés à relancer la croissance tout en réduisant les déséquilibres macroéconomiques. L'objectif de cet ouvrage est de rendre compte des expériences et des performances de ces pays au cours de cette période. L'approche, de nature comparative, tient compte de l'influence de l'environnement sur les performances et met l'accent sur l'évaluation des politiques plutôt que des programmes, sans oublier toutefois les contraintes imposées par la conditionnalité. L'originalité de l'analyse tient à ce qu'elle s'attache à prendre en compte les variables intermédiaires de l'ajustement et non uniquement les résultats. Cette méthode conduit les auteurs à se démarquer du « catastrophisme » habituel et à émettre des jugements nuancés et mesurés, ce dont on ne peut que les féliciter.

La première partie, qui comprend trois chapitres, présente une vue d'ensemble des expériences d'ajustement structurel

depuis le début des années 80. Après avoir rappelé les principaux éléments du diagnostic posé en début de période, les auteurs présentent les objectifs et les instruments de l'ajustement, ainsi que les résultats obtenus. Dans un dernier chapitre, ils esquissent certaines orientations pour une réforme de l'aide à l'ajustement. L'exposé, extrêmement clair, se veut résolument non polémique et constructif.

Le caractère « *myope* » et « *emprunté* » de l'ajustement serait, selon les auteurs, essentiellement dû au fait que les mesures adoptées l'ont été comme condition d'un financement extérieur. Ce jugement les amène donc à s'interroger sur la pratique de la conditionnalité et à suggérer des voies pour la réformer. Cette partie constitue l'un des apports essentiels de l'ouvrage.

Le jugement sur la pratique de la conditionnalité est particulièrement sévère, notamment quant à l'impact de cette politique sur les arbitrages effectués par les pouvoirs publics en faveur des objectifs de court terme (stabilisation de la demande globale) au détriment du long terme (ajustements des prix relatifs et amélioration de la compétitivité). La critique n'est toutefois pas stérile et débouche sur des propositions d'amélioration du fonctionnement du système actuel, destinée