

## L'INTERVENTION AUTORISÉE PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ

### SECTION 2.

#### LE PROBLÈME DE L'AUTORISATION PRÉSUMÉE

Comme on vient de le voir, la Charte permet au Conseil de sécurité d'autoriser les Etats, les organisations régionales ou les Forces des Nations Unies à recourir à la force en vue du maintien ou du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales<sup>1</sup>. A première vue, rien dans la Charte ne limite les compétences du Conseil en ce qui concerne la forme de l'autorisation<sup>2</sup>. Celle-ci peut donc être explicite, une résolution comprenant des termes exprès d'une autorisation à « recourir à la force »<sup>3</sup>. Mais l'autorisation peut aussi être implicite, lorsque le Conseil autorise les Etats à user de « tous les moyens nécessaires » pour accomplir tel ou tel objectif<sup>4</sup>. En pratique, on peut même affirmer que la technique de l'autorisation implicite est celle qui est la plus fréquemment utilisée par le Conseil<sup>5</sup>.

Depuis quelques années, on a cependant pu constater une tendance à assouplir encore le régime juridique de l'autorisation, en acceptant de présumer celle-ci à partir d'indices variables qui, comme nous le verrons, peuvent être déduits du comportement du Conseil soit avant, soit même après l'action militaire engagée. En pareil cas, aucune décision du Conseil de sécurité de recourir à la force ne peut être directement établie à partir d'une analyse des termes de la résolution –qui ne contiendrait ni une mention explicite du recours à la force, ni une formule comme celle de « tous les moyens nécessaires»–, ni des débats ayant précédé son adoption –lors desquels le recours à la force n'aurait pas été envisagé. Dans ce contexte, l'autorisation ne serait ni explicite ni même implicite, mais pourrait néanmoins être présumée en raison du comportement du Conseil de sécurité. L'objet de cette section est de démontrer que, en droit international positif, l'hypothèse de l'« autorisation présumée » n'a trouvé jusqu'ici aucune consécration. La conclusion est évidente si on s'en tient aux textes des différents instruments relatifs au recours à la force, qui n'ont jamais évoqué cette possibilité. On montrera cependant que même la pratique récente n'a jamais révélé l'émergence d'un accord des Etats membres de l'ONU au sujet d'une autorisation présumée du Conseil de sécurité (A). Cette absence d'accord n'est guère étonnante, si l'on prend la mesure de tous les obstacles

---

<sup>1</sup> *Supra*, section 1 du présent chapitre.

<sup>2</sup> Christian WALTER, « Article 53 » in Bruno Simma *et al.* (eds.) *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford, O.U.P., 2012, p. 1503.

<sup>3</sup> Dans sa résolution 836 (1993) du 4 juin 1993, par exemple, le Conseil de sécurité autorise les Etats à prendre « toutes mesures nécessaires [...] en recourant à la force aérienne » (par. 10).

<sup>4</sup> Gary WILSON, « The Legal Military and Political Consequences of the 'Coalition of the Willing' Approach to UN Military Enforcement Action », *J.C.S.L.*, 2007, p. 304.

<sup>5</sup> V. les nombreux exemples exposés *supra*, section 1 du présent chapitre.

## LIMITES DE L'INTERDICTION DU RECOURS À LA FORCE

juridiques de principe auxquels se heurterait l'introduction d'une telle règle en droit international, comme on le montrera dans un second temps (B). Pour appréhender l'ensemble de ces questions, on utilisera les principes d'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité évoqués plus haut<sup>6</sup>.

### A. L'absence de reconnaissance d'une autorisation présumée dans la pratique

Traditionnellement, la problématique d'une présomption d'autorisation se fondait sur deux précédents, datant tous les deux des années 1960, et qui ne semblent plus pouvoir être utilement invoqués aujourd'hui<sup>7</sup>.

- Le premier concerne les mesures diplomatiques et économiques adoptées par l'O.E.A. contre la République Dominicaine en 1960, sans autorisation préalable du Conseil de sécurité. Celui-ci a cependant été saisi par l'U.R.S.S., qui a demandé que l'action coercitive soit approuvée, le Conseil se contentant finalement de prendre note de ces mesures<sup>8</sup>. Certains auteurs y ont vu un précédent attestant la possibilité d'une autorisation *ex post*<sup>9</sup>. Deux raisons nous semblent s'opposer radicalement à une telle thèse. Premièrement, ce précédent ne vise que des mesures non armées, et non une action militaire et, à supposer même que l'on puisse en déduire des enseignements, rien ne dit que l'on pourrait les transposer à un domaine aussi particulier que celui du recours à la force<sup>10</sup>. D'ailleurs, les débats ont essentiellement porté sur la possibilité, pour une organisation régionale de prendre des mesures *économiques* en l'absence

---

<sup>6</sup> *Supra*, section 1 du présent chapitre.

<sup>7</sup> On pourrait peut-être également évoquer le cas de l'action militaire anglo-française dans la région du canal de Suez en 1956. Même si l'argumentation de ces Etats ne s'est pas révélée d'une grande clarté sur le plan juridique, ceux-ci semblent en effet avoir invoqué l'urgence pour justifier des mesures provisoires officiellement destinées au maintien de la paix, mesures que les Etats espéraient voir avalisées par le Conseil de sécurité (v. la position britannique ; S/PV.749, 30 octobre 1956, p. 4, par. 7 et 8, p. 5, par. 10 et 11, p. 24, par. 140 et 143, et surtout p. 30, par. 182 ; S/PV.751, 31 octobre 1956, p. 8, par. 45, p. 9, par. 50 ; v. aussi la position de la France ; S/PV.749, 30 octobre 1956, p. 5, par. 12 ; S/PV.751, 31 octobre 1956, p. 11, par. 63 ; v. aussi E. LAUTERPACHT, « Contemporary Practice of the United Kingdom », *I.C.L.Q.*, 1956, p. 435 ; *I.C.L.Q.*, 1957, pp. 325-333 ; Geoffrey MARSTON, « Armed Intervention in the 1956 Suez Canal Crisis: The Legal Advice tendered to the British Government », *I.C.L.Q.*, 1988, pp. 773-817). Tel n'a cependant, comme on l'a constaté précédemment (*supra*, chapitre II, section 2, et notamment les critiques de l'U.R.S.S. (S/PV.751, 31 octobre 1956, pp. 2-3, par. 11), pas été le cas de l'Egypte (*ibid.*, p. 5, par. 25), ou de l'Iran (*ibid.*, p. 12, par. 69), l'Assemblée générale n'approuvant pas davantage le raisonnement (résolution 997 (ES-I), par. 3, 2 novembre 1956). V. aussi Quincy WRIGHT, « Intervention, 1956 », *A.J.I.L.*, 1957, pp. 272-274 ; Christiane ALIBERT, *Du droit de se faire justice dans la société internationale depuis 1945*, Paris, L.G.D.J., 1983, pp. 69-90.

<sup>8</sup> Selon le projet de résolution de l'U.R.S.S., le Conseil « approuve la résolution adoptée le 20 août 1960 [...] » (S/4481/Rev.1) ; v. le texte, tout différent, de la résolution 156 (1960) du 9 septembre 1960.

<sup>9</sup> Leonard C. MEEKER, « Defensive Quarantine and the Law », *A.J.I.L.*, 1963, p. 520.

<sup>10</sup> Ugo VILLANI, « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix », *R.C.A.D.I.*, 2001, tome 190, p. 385 ; Christian WALTER, « Security Control over Regional Action », *Max Planck Yearbook of U.N. Law*, 1993, p. 178.