

PRÉFACE

Cet ouvrage montre, s'il en était besoin, la grande perspicacité juridique de Son Excellence le Juge Mohammed Bedjaoui.

La question de l'éventuel contrôle de légalité des actes du Conseil de sécurité est, en effet, l'une des plus actuelles et des plus révélatrices qu'ait à connaître l'Organisation des Nations Unies.

Longtemps, les Etats Membres de l'ONU et les juristes de droit international ont eu à résoudre le problème posé par les carences du Conseil de sécurité. Durant toute la guerre froide, la question fut alors de savoir comment pallier les insuffisances de l'autorité défaillante, pour assurer, tant bien que mal, le maintien de la paix.

La question est aujourd'hui rigoureusement inverse. La fin de l'antagonisme Est-Ouest a libéré toute la créativité du Conseil de sécurité. Depuis la guerre du Golfe, il n'a cessé de multiplier les initiatives. Il a investi des domaines jusqu'alors ignorés de lui. Il a adopté des mesures inédites. Il a multiplié les initiatives dans le domaine du maintien de la paix. Il a créé des institutions originales. Dès lors, son activité a fait naître des interrogations nouvelles, et notamment celles-ci : le Conseil de sécurité, fort de l'unanimité de ses membres permanents, a-t-il des pouvoirs illimités ? Jusqu'où peut-il étendre ses compétences ? Est-il le seul maître de l'interprétation de ses propres pouvoirs ? Ses actes sont-ils exempts de tout contrôle ?

On le voit, ce sont là des questions fondamentales qui touchent à l'équilibre entre les organes, aux relations entre l'Institution et les Etats Membres, à la fonction politique dont est investie l'ONU et, plus profondément, à la structure même de la Charte.

L'auteur y répond de façon magistrale. Sa connaissance intime de la Cour internationale de Justice le conduit naturellement à aborder le contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité dans une perspective judiciaire. Mais, à travers un raisonnement suivi — et d'une grande pertinence — l'auteur soulève nombre de sujets qui interpellent l'Organisation au plus profond d'elle-même, et qui concernent aussi bien la détermination des actes

passibles d'un contrôle que l'identification des auteurs susceptibles de l'exercer.

*
* *

Les actes du Conseil de sécurité peuvent-ils être soumis à l'appréciation juridique d'une autorité extérieure ? Cette question fondamentale, abordée par les Etats Membres dès la Conférence de San Francisco, pose implicitement deux problèmes conjoints : celui du contrôle de la constitutionnalité des actes du Conseil et celui de son pouvoir d'auto-interprétation.

Le contrôle de la constitutionnalité des actes du Conseil soulève, quel que soit l'angle de l'analyse, un problème immédiatement politique. Tout en se gardant de la tentation étato-morphique, force est de constater que la plupart des Etats ont, à l'égard du contrôle de la constitutionnalité des actes de l'organe exécutif, des positions fort prudentes. Point n'est besoin de rappeler ici les diverses théories de « l'acte de Gouvernement »...

Le problème se pose de façon plus directe encore, s'agissant de l'Organisation des Nations Unies. Le processus d'intégration n'y est pas assez développé pour que ne soit immédiatement affleurante la dimension politique, en cas de contestation des actes du Conseil. Un différend juridique concernant la constitutionnalité d'un acte du Conseil serait, à l'évidence, de la part des Etats qui l'évoqueraient, l'expression sous-jacente d'un désaccord politique. Il serait vain de le nier.

De la même manière, faut-il contrôler le pouvoir du Conseil de sécurité d'interpréter les dispositions de la Charte qui le concernent ? On sait que les Etats ont refusé d'insérer une réglementation de l'interprétation dans le texte de San Francisco. Ils ont admis, par là même, que tout organe de l'Organisation a vocation, dans le cadre de ses fonctions, à interpréter le texte constitutif. Mais, le problème reste entier de savoir jusqu'où peut aller cette interprétation et comment résoudre d'éventuelles contradictions entre l'interprétation donnée par le Conseil et celle donnée par d'autres Etats Membres. Nous avons tous ici, à l'esprit, des exemples récents ...

C'est précisément l'un des apports principaux de l'ouvrage du Juge Bedjaoui que de proposer des commencements de réponse.

Qui peut donc exercer ce contrôle de légalité ? L'auteur propose, dans un chapitre essentiel, « une possible contribution de la Cour internationale de Justice au contrôle de légalité des actes des organes politiques internationaux ». Et chacun, sans nul doute, sera attentif aux propositions énoncées ici, tant en ce qui concerne les compétences contentieuses de la Cour que sa compétence consultative.

Sur ce dernier point, l'ouvrage envisage de « reconnaître au Secrétaire général de l'ONU le pouvoir de demander un avis consultatif à la Cour ».

La question a déjà été débattue au sein de l'Organisation, il y a quelques années. Il a notamment été suggéré d'autoriser le Secrétaire général à demander des avis consultatifs en fonction du paragraphe 2 de l'article 96, pour lui faciliter « l'exercice de ses fonctions, en lui permettant de recevoir des avis juridiques officiels sur des points de droit international qui se posent dans le cadre de ses activités, en particulier en ce qui concerne les différends dans le cadre desquels on lui demande de jouer un rôle, (notamment en exerçant ses bons offices ou en intervenant en qualité de médiateur) ». Cette proposition avait été faite notamment en tenant compte de « la relation complémentaire existant entre le Conseil de sécurité et le Secrétaire général ».

On sait que les opinions restent, sur ce point, fort partagées et le comité spécial de la Charte s'est fait l'écho des débats entre les Etats Membres. Mais, là encore, le Juge Bedjaoui a su mettre l'accent sur une question d'une grande actualité.

*
* *

C'est assez dire la richesse de ce livre. Par la subtilité et la fécondité de ses analyses, Mohammed Bedjaoui nous livre, tout à la fois, un ouvrage de droit positif et un essai de droit prospectif. Il nous conduit du droit existant au droit en devenir. Par là même, le Juge Bedjaoui révèle, à travers ces lignes, sa forte personnalité de juriste : celle du praticien et celle du visionnaire du droit international.

BOUTROS BOUTROS-GHALI
SECRETÉAIRE GÉNÉRAL
DES NATIONS UNIES