

ARTICLE 12

Paragraphe 2

2. Le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil de sécurité, porte à la connaissance de l'Assemblée générale, lors de chaque session, les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de sécurité ; il avise de même l'Assemblée générale ou, si l'Assemblée générale ne siège pas, les Membres de l'Organisation, dès que le Conseil de sécurité cesse de s'occuper desdites affaires.

Selon les dispositions de l'article 12, paragraphe 1, de la Charte, lorsque l'Assemblée générale est informée des différends et situations au regard desquels le Conseil de sécurité est en train de remplir ses fonctions, l'Assemblée générale ne peut faire aucune recommandation sur ces questions. Elle ne peut donc qu'observer les restrictions qui lui sont temporairement imposées, quant à son pouvoir de faire des recommandations. Une telle règle s'explique, logiquement et sans aucun doute, par la volonté des rédacteurs de la Charte d'éviter les conflits de compétence ou les divergences de positions entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité.

Cependant, les dispositions de l'article 12, paragraphe 2, obligent le Secrétaire général à tenir l'Assemblée générale – ou, lorsque celle-ci ne siège pas, les Etats membres de l'Organisation – informée des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de sécurité ou dont le Conseil a cessé de s'occuper.

Encore faut-il signaler, à cet égard, que les propositions de Dumbarton Oaks ne contenaient aucune disposition correspondant au paragraphe 2 de l'article 12. C'est donc à la Conférence de San Francisco que la question fut posée dans le cadre de la distribution des pouvoirs et des compétences entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, afin de réaliser l'équilibre nécessaire à la Charte. Plus précisément, le point le plus important à régler était de savoir quel serait l'organe compétent pour décider que le Conseil avait cessé d'exercer ses fonctions à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, pour ouvrir la voie à une

intervention de l'Assemblée générale dans les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

L'Australie voulut étendre la portée de l'action de l'Assemblée générale et proposa que « le Secrétaire général sera tenu d'informer immédiatement le Président de l'Assemblée générale chaque fois que le Conseil de sécurité commence ou cesse d'exercer ses fonctions à l'égard d'un différend ou d'une situation. Au surplus, le Président de l'Assemblée générale a le droit d'inviter le Secrétaire général à faire un rapport sur l'état d'un différend ou d'une situation devant le Conseil de sécurité. Si l'Assemblée générale, statuant à la majorité des trois quarts et après avoir examiné le rapport du Secrétaire général, estime que le Conseil de sécurité a cessé d'exercer ses fonctions concernant ce différend ou cette situation, elle pourra formuler à ce sujet toute recommandation qu'elle jugera appropriée »¹.

Cette proposition a été jugée inacceptable, du fait qu'elle peut aboutir à renverser quasiment les rapports souhaités par les grandes puissances entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, ou, à tout le moins, susciter des conflits entre l'organe plénier et l'organe restreint. En effet, le schéma initial de distribution des pouvoirs entre ces deux organes, tel qu'il a été amorcé à Dumbarton Oaks, a obéi à une double exigence : d'une part, une délimitation claire des pouvoirs et des fonctions entre les deux organes, afin d'éviter les conflits de compétence ; et d'autre part, le maintien de l'organe plénier dans une situation de relative infériorité, dans le domaine du maintien de la paix, l'organe restreint se voyant confier la responsabilité principale en ce domaine.

Sur ce point, il est certain que les inspirateurs de la Charte avaient voulu tirer les leçons des défauts du Pacte de la SDN qui était loin d'avoir établi une séparation claire entre les fonctions de l'Assemblée et du Conseil².

L'on sait qu'au cours des travaux préparatoires de San Francisco, l'Australie n'a pas été seule à tenter de donner un rôle plus précis à l'Assemblée générale, en matière de maintien de la paix, puisque ses efforts ont été appuyés par plusieurs Etats petits ou moyens pour tenter de rééquilibrer le rôle du Conseil et de l'Assemblée, en donnant à celle-ci une part de responsabilité, même si elle est secondaire, dans le maintien de la paix. Toutefois, toutes ces tentatives se sont heurtées à la volonté

¹ V. M.-C. SMOUTS, « Article 12 paragraphe 2 », in édition précédente du présent ouvrage, pp. 303-304 ; K. HAILBRONNER et E. KLEIN, « Article 12 », in B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2^e éd., Vol. I, New York, Oxford University Press, 2002, pp. 296 et s. ; L. M. GOODRICH and E. HAMBRO, *The Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, New York, Oxford University Press, Third Ed., 1969 et *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, Neuchâtel, La Baconnière, 1946 .

² V. DELBRÜCK, « Article 24 », in B. SIMMA (ed.), *op. cit.*, p. 445 .

des grandes puissances de réserver au Conseil de sécurité le rôle primordial en matière de sécurité collective. C'est ce qu'affirme Thomas FRANCK, en citant le rapport du Secrétaire d'Etat Cordell HULL au Congrès américain : « Unlike the functions of the Security Council, which are primarily political and in case of need may be repressive in character, the functions of the General Assembly will be concerned with the promotion of constructive solutions of international problems in the widest range of human relationship, economic, social, cultural and humanitarian »¹.

Il ne faut surtout pas croire que la Charte, telle qu'elle a été conçue à San Francisco, a établi une stricte séparation, *ratione materiae*, entre les pouvoirs et les compétences respectives de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité. Certes, l'article 24 a donné au Conseil de sécurité la responsabilité principale en matière de maintien de la paix. Mais cette responsabilité n'est pas exclusive. Elle a été combinée avec d'autres éléments institués par d'autres dispositions de la Charte qui sont venues assouplir le système. Précisément, les dispositions de l'article 12, paragraphe 2, constituent l'un des mécanismes de cet assouplissement consenti par les grandes puissances à San Francisco, pour satisfaire les petites et moyennes puissances.

En définitive, une fois le projet australien repoussé, ces nouvelles dispositions de l'article 12, paragraphe 2, de la Charte ne soulevèrent pas beaucoup de débats à San Francisco. On peut se demander si ce n'est pas parce que ce texte était considéré comme un compromis, dans la mesure où il enlève, certes, à l'Assemblée générale le droit de constater, par elle-même, que le Conseil est empêché d'exercer ses prérogatives en matière de maintien de la paix, mais il institue, tout de même, par le biais du Secrétaire général, des canaux de communication et d'information entre le Conseil et l'Assemblée générale, sur toutes les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Au surplus, le texte allège les prérogatives du Secrétaire général, dans la mesure où celui-ci est chargé d'une fonction technique qui consiste non plus à adresser un rapport à l'Assemblée générale, mais simplement à lui notifier les affaires de maintien de la paix dont s'occupe le Conseil, ainsi que toute hypothèse de non exercice de ses prérogatives par le Conseil. C'est dire que le Secrétaire général doit jouer en quelque sorte un rôle de courroie de transmission entre le Conseil et l'Assemblée, sous le contrôle du Conseil.

¹ T. FRANCK, *Recourse to Force. State Action against Threats and Armed Attacks*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 34 et s.

I. LES COMMUNICATIONS DU SECRETAIRE GENERAL A L'ASSEMBLEE GENERALE

Le Secrétaire général doit communiquer à l'Assemblée générale toutes les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de sécurité. Que veut-on dire ici par le terme « affaires » ? Il s'agit certainement des différends ou des situations mentionnés au paragraphe 1^{er} de l'article 12, pour lesquels l'Assemblée générale ne doit pas faire des recommandations.

Cette différence de terminologie entre le paragraphe 1^{er} et le paragraphe 2 de l'article 12 ne semble pas recouvrir des différences entre les situations évoquées au paragraphe 2 par rapport à celles évoquées au paragraphe 1^{er}. Elle est due tout simplement et plus prosaïquement au fait que le terme « affaires », apparemment plus large, qui était utilisé dans le texte de Dumbarton Oaks au paragraphe 1^{er} a été remplacé à San Francisco par les termes « différend ou situation », sans entraîner l'ajustement nécessaire du texte du paragraphe 2.

Dans la pratique, ces communications ont été vite codifiées dans l'article 11 du Règlement intérieur du Conseil de sécurité qui prévoit que chaque semaine, le Secrétaire général communique aux représentants au Conseil un exposé succinct indiquant les questions dont le Conseil de sécurité est saisi, ainsi que le point où en est l'examen de ces questions. Et c'est sur la base de ces documents que le Secrétaire général va communiquer à l'Assemblée générale les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil et celles dont il a cessé de s'occuper¹.

A l'heure actuelle, cet exposé comportant toutes les affaires dont s'occupe le Conseil de sécurité est dressé par le Secrétariat général chaque année, au mois de janvier, mais il est mis à jour chaque semaine. C'est sur la base de ce document que le Secrétariat général va préparer la communication, en laissant de côté toutes les questions qui ne concernent pas le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Par ailleurs, alors qu'à l'origine, la communication par le Secrétaire général énumérait les questions pertinentes sans aucune classification, depuis 1951, elle était subdivisée en deux sections comprenant :

- a. les affaires dont le Conseil de sécurité était non seulement saisi formellement, mais aussi en train de discuter depuis la précédente communication ;
- b. les affaires dont le Conseil a été saisi, mais dont il n'a pas discuté durant cette période.

¹ V. M.-C. SMOUTS, *op. cit.*, p. 304.

Encore faut-il ajouter que, rarement, des affaires ont été supprimées des communications. En effet, 23 questions seulement ont été supprimées, entre 1946 et 1978, certaines, d'ailleurs, après un long délai ; soit une moyenne d'une à deux questions par an. En 1993, il a fallu supprimer 40 questions, dans le but d'améliorer les méthodes de travail¹. Puis, en 1996, une nouvelle approche a pu être adoptée, sur la base de deux notes émises par le Président du Conseil de sécurité, en date du 30 juillet, puis du 29 août 1996².

Ainsi, deux règles ont été adoptées. Il a été décidé, en effet, que les affaires qui n'ont pas été considérées par le Conseil, dans les cinq années précédentes, pourraient être supprimées de la liste des affaires dont le Conseil de sécurité a été saisi. Toutefois, aucune question ne pourra être supprimée de la liste sans l'assentiment préalable des Etats membres concernés, conformément à la procédure suivante :

1. l'exposé annuel sommaire, émis chaque année en janvier, identifiera les questions à supprimer de la liste, en l'absence de toute notification d'un Etat membre, à la fin du mois de février de la même année ;

2. si un Etat membre notifie au Conseil de sécurité qu'il souhaite qu'une question reste sur la liste, celle-ci sera maintenue ;

3. la notification de l'Etat membre produira effet pendant une année et pourra être renouvelée.

Conformément aux considérations précédentes, la communication du Secrétaire général à l'Assemblée générale, faite avec l'assentiment du Conseil de sécurité, en application de l'article 12, paragraphe 2, contient, à l'heure actuelle, en premier lieu, la liste des affaires qui ont été discutées par le Conseil de sécurité depuis la précédente notification : 57 questions inscrites en 2003, pour la 58^e session³ et 61 questions inscrites en 2004, pour la 59^e session⁴.

Dans la seconde section, la communication comporte la liste des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité figurant dans l'exposé succinct du Secrétaire général et dont le Conseil n'a pas encore discuté en séance officielle, durant la période quinquennale précédente (1999-2003), mais dont il reste saisi : 34 questions en 2003 et 28 questions en 2004.

Parmi les questions précédentes, qui pourront, donc, en principe, être supprimées, à condition qu'il n'y ait pas d'objection de la part des Etats membres, l'expérience montre que la plupart des questions resteront sur la liste, conformément au vœu des Etats membres de les conserver. Ainsi,

¹ V. K. HAILBRONNER et E. KLEIN, *op. cit.*, p. 297.

² V. S/1996/704.

³ V. Assemblée générale, A/58/354.

⁴ V. Assemblée générale, A/58/351.

en 2000, sur 74 questions qui auraient dû être supprimées, 9 seulement ont pu l'être, alors qu'il y en a eu 34 en 1997.

En 2004, un total de 22 questions ont été maintenues, par le Secrétaire général, sur la liste des questions dont le Conseil de sécurité est saisi, sur la base de communications adressées par les Etats. Alors que six questions seulement ont été retirées de cette liste.

Dans la troisième section de la communication prévue en application de l'article 12, paragraphe 2, figurent les questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité que le Conseil n'a pas encore examinées en séance officielle, depuis la communication de l'année précédente et dont il demeure saisi : 74 questions en 2003¹ et 54² questions en 2004.

Dès que le Conseil de sécurité cesse de s'occuper d'une affaire relative au maintien de la paix et de la sécurité, le Secrétaire général doit effectuer la notification correspondante. La décision par laquelle le Conseil de sécurité a cessé de considérer une question est réservée au Conseil seul, conformément à la procédure décrite précédemment.

II. LES NOTIFICATIONS DU SECRETAIRE GENERAL AUX ETATS MEMBRES

Si le Conseil de sécurité cesse de s'occuper d'une question, alors que l'Assemblée générale n'est pas en session, la notification sera adressée aux Etats membres. Ce qui va nécessiter la convocation d'une session spéciale, conformément aux dispositions de l'article 20, afin de provoquer des recommandations de l'Assemblée générale. Toutefois, les choses ne se sont jamais passées ainsi, du fait surtout que la session ordinaire de l'Assemblée générale s'est étendue de plus en plus longuement.

III. L'OBLIGATION DE L'ASSENTIMENT DU CONSEIL DE SECURITE

Cette obligation a été introduite, dans le texte de l'article 12, paragraphe 2, par les cinq Grands. Cette nécessité de l'accord du Conseil de sécurité vise à contrôler le Secrétaire général et son objectif consiste à prévenir qu'une décision du Conseil de sécurité soit mal interprétée, quand celui-ci souhaite conserver le contrôle sur sa propre procédure, en particulier quant à la question de savoir si le Conseil a cessé de s'occuper d'une affaire. Le besoin de l'accord du Conseil vise spécifiquement ce cas précis.

¹ V. Assemblée générale, A/58/354.

² V. Assemblée générale, A/59/335.

Durant les deux premières années de l'existence des Nations Unies (1946-1947), l'accord a été donné formellement par le Conseil, au cours de ses sessions. Mais, depuis, le Secrétaire général a recherché l'accord du Conseil, en distribuant des copies des projets de notification aux membres du Conseil. Comme il s'agit d'une question de procédure, les membres permanents du Conseil n'ont pas de pouvoir de veto.

IV. LE CARACTERE ADMINISTRATIF DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 12, PARAGRAPHE 2

La notification, telle qu'elle est pratiquée sur la base de l'article 12, paragraphe 2, est sans conséquence sur la question substantielle de savoir s'il y a ou non interdiction des recommandations de l'Assemblée générale prévues par le paragraphe 1^{er} de l'article 12, puisque la question a été dissipée à San Francisco¹. De ce fait, le refus par le Conseil de sécurité de donner son accord à la notification n'a aucune influence également. La fonction de l'article 12, paragraphe 2, est de faciliter l'application de l'article 12, paragraphe 1. Mais la question de savoir si l'interdiction de recommandations s'applique ou non est déterminée seulement par les dispositions du paragraphe 1^{er} de l'article 12.

De toute façon, le rôle du Secrétaire général, en cette matière, est un rôle purement technique, par nature. Il transmet un message du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale pour garantir la circulation de l'information entre eux, au sujet des questions de maintien de la paix et de la sécurité qui sont pendantes devant le Conseil.

Habib SLIM
*Professeur Emérite, Faculté de Droit
et des Sciences Politiques de Tunis*

¹ V. K. HAILBRONNER et E. KLEIN, *op. cit.*, p. 297.

**LA CHARTE
DES
NATIONS UNIES**

Dirigé par le professeur Patrick Daillier, le **Centre de droit international de Nanterre (CEDIN)** est un centre de recherche et d'enseignement, ouvert aux enseignants-chercheurs, aux doctorants et à toutes les personnes intéressées par le droit international, public et privé, et le droit communautaire. Reconnu comme "équipe d'accueil" par le Ministère de l'Education nationale et de la recherche, le CEDIN de Nanterre constitue le laboratoire d'accueil du DEA de Droit des relations économiques internationales et communautaires, placé sous la responsabilité du professeur Alain Pellet.

Depuis sa création en 1981, le CEDIN de Nanterre s'est fixé quatre objectifs fondamentaux :

- contribuer à la recherche et à la réflexion en droit international public et privé et en droit communautaire, en relation constante avec la pratique juridique et l'actualité internationale, notamment par l'organisation de journées d'étude dont les actes sont publiés dans les "Cahiers du CEDIN" et par la publication des "Perspectives internationales" qui reproduit notamment les meilleurs mémoires de DEA,
- favoriser la formation à la recherche des étudiants inscrits à l'Université de Paris X – Nanterre, dès la première année de maîtrise et l'encadrement des doctorants par leur participation directe à la vie du CEDIN aux côtés des enseignants en droit international et la mise à leur disposition d'un centre de documentation et de banques de données juridiques,
- constituer un lieu de rencontre largement ouvert à la coopération internationale avec des enseignants et praticiens étrangers, à travers la mise en place de programmes conjoints de recherche, la participation à des réseaux internationaux, l'organisation de stages et d'échanges d'étudiants, et
- concourir à la rédaction d'ouvrages de référence, de recueils de documents, de commentaires collectifs et d'autres travaux de recherche offrant ainsi des instruments de travail indispensables à la communauté des chercheurs.

Le CEDIN a publié notamment:

. *Droit international pénal* (H. Ascensio, E. Decaux et A. Pellet dir.), Pedone, 2000, XVI-1053 p.

. *Droit de l'économie internationale* (P. Daillier, G. de La Pradelle et H. Ghérari dir.), Pedone, 2004, XVI-1119 p.

. *La responsabilité en droit international* (J. Crawford, A. Pellet, S. Szurek, P. Bodeau et S. Olleson dir.), à paraître en 2006

Les "Cahiers du CEDIN" et "Perspectives internationales" sont publiés aux éditions LGDJ-Montchrestien (jusqu'en 2001) puis aux éditions Pedone conjointement avec le CERDIN de l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne).

CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL DE NANTERRE

Université de Paris X-Nanterre

Bâtiment F., salle 136

200, avenue de la République, 92001 Nanterre Cedex

Tél. : (33-1) 40-97-77-22

Fax : (33-1) 40-97-47-10

cedin@u-paris10.fr

LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Commentaire article par article
sous la direction de

Jean-Pierre COT et Alain PELLET

Secrétaire de la rédaction :

Mathias FORTEAU

Préfaces de
Kofi ANNAN
et **Javier PEREZ de CUELLAR**

Tome I

3^e édition
mise à jour, revue et augmentée dans le cadre du
Centre de Droit international de Nanterre (CEDIN)
à l'occasion du 60^e anniversaire des Nations Unies



ECONOMICA

49, rue Héricart, 75015 Paris

© Ed. ECONOMICA, 2005
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays