

**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**  
**Javier PEREZ de CUELLAR**

**I**

**3<sup>e</sup> édition**

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

 **ECONOMICA**

49, rue Héricart, 75015 Paris

## ARTICLE 36

*1. Le Conseil de sécurité peut, à tout moment de l'évolution d'un différend de la nature mentionnée à l'Article 33 ou d'une situation analogue, recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées.*

*2. Le Conseil de sécurité devra prendre en considération toutes procédures déjà adoptées par les parties pour le règlement de ce différend.*

*3. En faisant les recommandations prévues au présent Article, le Conseil de sécurité doit aussi tenir compte du fait que, d'une manière générale, les différends d'ordre juridique devraient être soumis par les parties à la Cour internationale de Justice conformément aux dispositions du Statut de la Cour.*

Les comptes rendus de la Conférence de San Francisco révèlent que le projet d'article 36 rédigé au cours de la réunion préparatoire de Dumbarton Oaks ne donna pas lieu à de grands débats et que les modifications proposées furent adoptées sans grande difficulté<sup>1</sup>. Les assurances données lors de la Conférence par les représentants des Etats-Unis et du Royaume-Uni quant au caractère « volontaire » des recommandations faites par le Conseil de sécurité en vertu de l'article 36<sup>2</sup> sont en partie à l'origine de cette absence de controverse lors de l'adoption de cet article.

Conformément à cette disposition de la Charte, le Conseil de sécurité peut se saisir d'un différend ou d'une situation de sa propre initiative. Il s'agit là, incontestablement, d'une nouveauté de la Charte par rapport au Pacte de la Société des Nations, dont l'article 11 exigeait que le Conseil n'intervienne que s'il était sollicité par les Etats membres. Il en résulte que le retrait d'une question dont le Conseil se sera saisi en vertu de l'article 36 dépendra de la seule volonté de cet organe. C'est ainsi qu'il

<sup>1</sup> L. M. GOODRICH, E. HAMBRO and A. P. SIMONS, *Charter of United Nations. Commentary and Documents*, Third and Revised Edition, Columbia University Press, 1969, p. 277.

<sup>2</sup> *The United Nations Conference on International Organization (UNCIO)*, vol. XII, p. 168.

s'était refusé de se dessaisir de la question iranienne qu'il avait inscrite à son ordre du jour suite au refus de l'Union soviétique de retirer ses troupes d'Iran, et cela en dépit de la demande qui lui avait été adressée le 5 avril 1946 par les parties directement concernées<sup>1</sup>. Le Conseil aurait été évidemment tenu de rayer l'affaire de son ordre du jour s'il en avait été saisi dans le cadre des articles 35 ou 37 de la Charte par l'une des parties au différend. Dans ce cas, il est en effet dans l'obligation de cesser d'intervenir si les parties lui en font la demande.

Le paragraphe 1 de l'article 36 précise les conditions dans lesquelles le Conseil peut se saisir d'une affaire ainsi que la nature des recommandations qu'il peut faire aux parties concernées. En vue de faciliter le dénouement de l'affaire, les paragraphes 2 et 3 de ce même article lui suggèrent certaines directives à suivre lors de l'élaboration des recommandations.

### **ARTICLE 36, PARAGRAPHE 1**

L'article 36, paragraphe 1, de la Charte permet au Conseil de se saisir non seulement d'« un différend de la nature mentionnée à l'article 33 », c'est-à-dire d'un différend « dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales mais aussi d'une situation analogue ». Dans les deux cas, l'auto-saisine du Conseil pourra se faire « à tout moment de l'évolution » du litige. Toutefois, il ne dispose pas de la même latitude quant à la nature des recommandations qu'il pourrait faire. Elles devraient en effet se limiter uniquement aux « procédures ou méthodes d'ajustement », à l'exclusion des termes mêmes du règlement.

### **La distinction entre « différend » et « situation »**

Pour conférer au Conseil des prérogatives plus étendues, on a procédé, à la Conférence de San Francisco, à l'ajout de cette référence à des « situations » analogues aux différends mentionnés à l'article 33 de la Charte<sup>2</sup>. L'absence dans la Charte de tout critère objectif permettant de distinguer un différend d'une situation allait susciter de longs débats sur la qualification des affaires dont l'ONU fut saisie lors des premières années de son activité. La question s'est posée tout d'abord dans le cadre de l'affaire espagnole. Le rapport du sous-comité établi par la résolution 4 du 29 avril 1946<sup>3</sup> parvenait à cette conclusion que le

<sup>1</sup> *Repertory of Practice of United Nations Organs*, vol. II, Articles 23-54 of the Charter, New York, 1955, p. 298.

<sup>2</sup> N. BENTWICH and A. MARTIN, *A Commentary of the Charter of the UN*, London Routledge and Kegan Paul LTD, 1951, p. 83.

<sup>3</sup> Doc. S/75 du 31 mars 1946.

maintien au pouvoir du régime du Général FRANCO en Espagne devait être qualifié de « situation ». Estimant que cette décision était fondée sur le fait que la question relevait du domaine intérieur de l'Espagne, on a conclu un peu trop hâtivement qu'une telle constatation pouvait servir de critère pour distinguer une situation d'un différend. A l'appui, on s'est référé au paragraphe 2 de l'article 35 de la Charte qui permet à un Etat non membre des Nations Unies d'attirer l'attention du Conseil de sécurité uniquement sur un différend auquel il est partie, l'absence de référence, dans cet article, à une situation se justifiant dans la mesure où elle relève du domaine intérieur. Il ne serait dès lors pas opportun de permettre à un tel Etat d'empiéter sur la souveraineté d'un autre Etat membre<sup>1</sup>.

La pratique subséquente du Conseil ne semble pourtant pas confirmer cette thèse. En effet, la résolution 31 du 25 août 1947 votée par le Conseil de sécurité qualifiait l'affaire indonésienne, qui présentait, du moins avant l'indépendance de l'Indonésie, les caractéristiques d'une affaire intérieure, de « différend », alors que le préambule de la résolution 38 du 7 janvier 1948, adoptée dans l'affaire du Cachemire opposant pourtant deux Etats souverains, à savoir le Pakistan et l'Inde, employait le terme « situation ». Ce n'est que par la suite que l'affaire fut qualifiée de « différend »<sup>2</sup>. Doit-on dès lors considérer qu'une situation peut se détériorer et engendrer un différend<sup>3</sup> ? En d'autres termes, l'intensité d'un litige serait-elle finalement le critère à prendre en compte pour distinguer une situation d'un différend ?

En fait, la pratique du Conseil de sécurité révèle que cet organe ne s'est guère soucié de cette distinction entre situation et différend, termes qu'il a d'ailleurs parfois considérés comme synonymes. On en veut pour preuve la résolution 479 du 28 septembre 1980, adoptée suite à l'invasion de l'Iran par l'Irak. En effet, le préambule de cette résolution se réfère à la « situation » existant entre ces deux Etats, alors que, dans sa partie opérative, le Conseil de sécurité leur demande de régler leur « différend » par des moyens pacifiques.

### ***Les recommandations peuvent être faites « à tout moment » de l'évolution du différend ou de la situation***

La possibilité offerte au Conseil de sécurité d'intervenir « à tout moment » de l'évolution d'un différend ou d'une situation de la nature

<sup>1</sup> P. VELLAS, *Le régionalisme international et l'Organisation des Nations Unies*, Pedone, 1948, p. 81.

<sup>2</sup> Edition précédente du présent ouvrage, p. 610.

<sup>3</sup> B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations*, Oxford University Press, 2002, p. 618.

mentionnée à l'article 33 de la Charte soulève deux questions.

La première est celle de savoir si le Conseil doit limiter ses interventions, ainsi que l'article 33, paragraphe 1, le précise, aux seuls différends et situations dont la prolongation mettrait en danger la paix et la sécurité internationales. Si la réponse à cette question est positive, toute intervention du Conseil en vertu du paragraphe 1 de l'article 36 devrait logiquement être précédée d'une décision préalable par laquelle cet organe constaterait qu'un différend prévu à l'article 33, ou une situation analogue, existe. C'est la thèse soutenue par le Secrétaire général dans sa Communication au Conseil de sécurité après que l'Union soviétique ait refusé de retirer ses troupes d'Iran<sup>1</sup>. Elle fut reprise, lors de l'affaire du détroit de Corfou, par les Etats socialistes pour s'opposer à l'intervention du Conseil, motif pris que le minage du détroit de Corfou ne pouvait être considéré comme un différend de la nature mentionnée à l'article 33. Le Royaume-Uni arguant que le Conseil était habilité à agir « à tout moment », rejetait alors cette thèse<sup>2</sup>, attitude conforme à la position adoptée par les Etats-Unis à la Conférence de San Francisco<sup>3</sup>. Dans cette affaire, le Conseil recommandait aux parties de soumettre leur différend à la Cour internationale de Justice sans avoir à trancher auparavant la question de sa propre compétence. Telle est la solution qui a été suggérée par le président du Conseil de sécurité suite à la position adoptée par plusieurs de ses membres qui avaient soutenu que le différend consécutif à la nationalisation par l'Iran, le 30 mars 1951, de ses ressources pétrolières n'était pas de la nature de ceux mentionnés à l'article 33<sup>4</sup>. Malgré la liberté d'action dont le Conseil a fait preuve en pratique pour se saisir des litiges, on ne peut pour autant en conclure qu'il dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire illimité. C'est ainsi qu'après la restauration de la souveraineté de l'Iran sur les îles d'Abu Mussa et des Grande et Petite Tumb, dans le Golfe Persique, le 30 novembre 1971, le Conseil de sécurité optait en faveur de la thèse, soutenue par la Somalie, selon laquelle il serait « trop précipité » de formuler une recommandation en vertu de l'article 36<sup>5</sup>. Ainsi, par sa décision du 9 décembre 1971, le Conseil se contentait de renvoyer l'examen de la question afin que les efforts déployés par les tiers puissent porter leurs fruits. Il faudrait néanmoins reconnaître que l'interprétation

<sup>1</sup> Communication du Secrétaire général, Doc. S/39, Conseil de sécurité, Procès-verbaux officiels, 1<sup>e</sup> année, 1<sup>e</sup> série, n<sup>o</sup> 2, pp. 143 et s.

<sup>2</sup> *Repertory of Practice of UN Organs*, vol. II, Art. 23-54 of the Charter, New York, 1955, p. 283.

<sup>3</sup> *UNCIO*, vol. XII, pp. 36-37.

<sup>4</sup> *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. II, Art. 23 à 54 de la Charte, New York, 1956, p. 305.

<sup>5</sup> *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. II, Art. 23 à 54 de la Charte, Supplément n<sup>o</sup> 5, p. 152.

extensive de la notion de menace contre la paix par le Conseil de sécurité depuis la fin de la guerre froide est de nature à situer le seuil d'intervention de cet organe au niveau du simple risque, c'est-à-dire en amont même de la menace<sup>1</sup>.

La seconde question que soulève la possibilité offerte au Conseil d'intervenir « à tout moment » est celle de savoir si la saisine d'un litige par cet organe peut précéder l'engagement des parties dans l'une des procédures de règlement pacifique des conflits prévues à l'article 33. Lors de l'examen par le Conseil de sécurité, le 20 août 1947, de la question de la présence des troupes du Royaume-Uni en Egypte, il a été soutenu que les recommandations de cet organe au titre de l'article 36 doivent être conditionnées par l'échec ou la durée excessive des pourparlers des parties au litige<sup>2</sup>. C'est la thèse qui avait été soutenue sans succès par la France après le refus de l'URSS de retirer ses troupes d'Iran<sup>3</sup>. On se doit de reconnaître que soumettre l'intervention du Conseil à cette condition préalable aboutirait en fait à renier le rôle que la Charte a assigné à cet organe dans le cadre de l'article 36. Dans l'affaire égyptienne, une telle thèse eut la faveur du Conseil. On s'accorde désormais pour affirmer que le rôle ainsi dévolu au Conseil de sécurité se différencie de l'obligation que la Charte impose aux parties à un différend de recourir à l'une des procédures de règlement prévues à l'article 33 et qu'il ne lui est pas subsidiaire. Le refus de soumettre l'intervention du Conseil au principe de subsidiarité lui donnera évidemment le loisir de se saisir d'un différend ayant fait l'objet d'un accord entre les parties, s'il estime qu'un tel règlement aura laissé persister des tensions<sup>4</sup>.

### ***Les recommandations se limitent aux « procédures ou méthodes d'ajustement » des litiges***

Contrairement à l'article 37 de la Charte, qui permet au Conseil de sécurité de recommander les termes mêmes du règlement, le paragraphe 1 de l'article 36 ne l'autorise qu'à faire des recommandations sur des questions de procédure. Néanmoins, il devrait s'abstenir de recommander aux parties à un différend le recours à une procédure ou méthode d'ajustement donnée si un tel recours constitue l'objet même du litige. Ainsi, le Conseil devra s'interdire de recommander aux parties le

<sup>1</sup> G. ABI-SAAB, « Cours général de droit international public », *RCADI*, 1987, t. 269, p. 242.

<sup>2</sup> *Repertory of Practice of UN Organs*, vol. II, Art. 23-54 of the Charter, New York, 1955, p. 284.

<sup>3</sup> Security Council Official Records, 5th Meeting, January 30, 1946, p. 59.

<sup>4</sup> B. SIMMA (ed.), *The Charter of the UN*, *op. cit.*, p. 621.

recours à l'arbitrage si le refus d'une des parties d'y recourir est l'objet même du litige<sup>1</sup>.

Dès lors, le mandat assigné par la Charte au Conseil de sécurité dans le cadre de l'article 36 est celui de « conciliateur qui mène les parties devant un juge ou un autre organe de pacification »<sup>2</sup>. En d'autres termes, le Conseil n'est investi d'aucun pouvoir de disposition et ne saurait « dicter aux parties à un différend les termes d'un règlement auquel celles-ci devraient se conformer »<sup>3</sup>.

Au cours des premières années d'activité de l'Organisation des Nations Unies, la pratique suivie par le Conseil de sécurité s'est conformée à cette distinction entre « les procédures ou méthodes d'ajustement » et « les termes de règlement ». C'est ainsi que le rapport du sous-comité mis en place suite à la crise résultant du maintien du Général FRANCO au pouvoir attirait l'attention du Conseil sur cette distinction tout en insistant sur le fait qu'il n'était pas investi, dans le cadre de l'article 36, d'un pouvoir de disposition. Ce rappel fut à l'origine du rejet de la recommandation faite dans le projet de résolution du 17 juin 1946 aux Etats membres de l'Organisation de rompre leurs relations diplomatiques avec l'Espagne<sup>4</sup>. De même, au cours des débats du Conseil de sécurité relatifs à l'affaire palestinienne, la question s'est posée de savoir si le Conseil pouvait recommander, en même temps que le recours à certaines procédures, la base même d'un règlement. En raison des objections d'un certain nombre d'Etats, toute référence à l'expression « règlement du conflit » devait être biffée du projet de résolution en question<sup>5</sup>.

Depuis, la pratique du Conseil de sécurité s'est assouplie puisqu'il n'établit désormais plus de distinction claire entre les « procédures ou méthodes d'ajustement appropriées » qu'il peut recommander, au titre de l'article 36, paragraphe 1, et les « termes de règlement » qu'il peut recommander dans le cadre de l'article 37, paragraphe 2, de la Charte<sup>6</sup>. A dire vrai, il est pour le moins difficile de capter cette pratique dans la mesure où, à ce jour, aucune des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité ne s'est expressément référée à l'article 36.

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 622.

<sup>2</sup> E. JIMENEZ DE ARECHAGA, « Le traitement des différends internationaux par le Conseil de sécurité », *RCADI*, 1955, t. 85, p. 71.

<sup>3</sup> M. VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Collection U, Armand Colin, Paris, 1972, p. 422.

<sup>4</sup> Rapport du sous-comité établi par la résolution 4 du 29 avril 1946, Doc. S.75 du 31 mai 1946.

<sup>5</sup> *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, Art. 1-54 de la Charte, vol. I, Supplément n° 1, 1959, p. 333.

<sup>6</sup> *Manuel sur le règlement pacifique des différends entre Etats*, Bureau des affaires juridiques, Division de la codification, Nations Unies, New York, 1992, p. 124.

### *Les procédures ou méthodes d'ajustement recommandées*

La liste des procédures de règlement établie par l'article 33 de la Charte n'étant pas exhaustive, le Conseil de sécurité ne sera bien évidemment pas tenu de se limiter, dans ses recommandations au titre de l'article 36, aux dites procédures. Le Conseil aurait donc le loisir de préconiser d'autres modes de règlement, ce qu'il fit d'ailleurs en pratique<sup>1</sup>.

Figure parmi les nouvelles procédures ou méthodes d'ajustement la convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale. Se fondant sur l'article 20 de la Charte, le Conseil de sécurité, par sa résolution 44 du 1<sup>er</sup> avril 1948, invitait le Secrétaire général à convoquer une telle session afin de poursuivre l'examen de la question du futur gouvernement de la Palestine. Un autre exemple est la constitution d'une commission de trêve pour examiner la mise en œuvre des mesures destinées à empêcher la violation du cessez-le-feu en Palestine<sup>2</sup>. Il est intéressant de noter qu'au cours des débats relatifs à la question palestinienne, il a été reconnu qu'une demande de cessation d'hostilités pouvait être assimilée à une procédure ou méthode d'ajustement<sup>3</sup>. De même, après la destruction d'un avion de ligne à Lockerbie, le Conseil de sécurité, par sa résolution 731 du 21 janvier 1992, priait le Secrétaire général de « rechercher la coopération » du gouvernement de Libye alors que, lors de la tension entre la Grèce et la République de Macédoine, sa résolution 845 du 17 janvier 1993 incitait les parties à poursuivre, sous le « parrainage » du Secrétaire général, leurs efforts en vue de régler leur différend.

La pratique la plus récente du Conseil de sécurité offre d'autres exemples de procédures ou méthodes d'ajustement non expressément prévues par l'article 33 de la Charte. C'est ainsi que la résolution 993 du 12 mai 1995, adoptée dans le cadre du conflit armé qu'a connu la Géorgie, « exhorte les parties à s'abstenir de toute action unilatérale qui pourrait compliquer ou entraver le processus politique visant à parvenir sans tarder à un règlement politique global ». Cette même résolution demandait aux parties de recourir à l'aide de la Fédération de Russie, agissant comme « facilitateur », pour régler leur différend. De même, le Conseil a dû, à plusieurs reprises, exhorter les parties à un différend à faire preuve de retenue. Tel fut le cas lors de la tension provoquée par les essais nucléaires entrepris par l'Inde et le Pakistan. La résolution 1172 du 6 juin 1998 priait ces derniers « d'éviter les mouvements militaires

<sup>1</sup> N. BENTWICH and A. MARTIN, *op. cit.*, p. 83.

<sup>2</sup> *Manuel sur le règlement pacifique des différends entre Etats*, *op. cit.*, p. 121.

<sup>3</sup> *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, Art. 23 à 54 de la Charte, vol. II, 1956, p. 295.

menaçants, les violations de frontières et d'autres provocations afin d'empêcher la situation de s'aggraver ». Il en va de même de la résolution 1177, adoptée le 26 juin 1998 lors du conflit armé opposant l'Éthiopie à l'Érythrée et demandant aux protagonistes de « s'abstenir de tous actes qui accroîtraient la tension, tels qu'initiatives ou déclarations provocantes ».

### *Les destinataires des recommandations*

Longtemps, les recommandations du Conseil de sécurité adoptées en vertu de l'article 36 étaient destinées aux seuls Etats membres de l'ONU. A ce jour, la seule exception reste la recommandation figurant à la résolution 22, adoptée le 9 avril 1947 suite à l'incident survenu dans le détroit de Corfou, laquelle s'adresse non seulement au Royaume-Uni, Etat membre des Nations Unies, mais aussi à un Etat non membre à l'époque, à savoir l'Albanie.

Bien que le Conseil de sécurité fût amené à se préoccuper, dès la décennie soixante, de certaines affaires relevant essentiellement de la compétence nationale d'un Etat, les destinataires des recommandations qu'il adoptait sont restés, dans un premier temps, les Etats. Ce n'est que depuis une date récente que les résolutions adoptées dans ce genre d'affaires s'adressent explicitement à toutes les parties concernées, y compris des entités non étatiques impliquées dans les conflits armés non internationaux. L'une des premières résolutions du Conseil, apparemment fondée sur l'article 36, semble être la résolution 451 du 15 juin 1979 qui lance un appel aux « parties impliquées » dans le conflit chypriote pour engager des discussions intercommunautaires sous les auspices du Secrétaire général. La multiplication des conflits armés non internationaux depuis le début de la décennie quatre-vingt-dix a été à l'origine d'une profusion de résolutions dont les recommandations sont adressées à « toutes les parties au conflit armé », y compris les insurgés. La résolution 1113 du 12 juin 1997, adoptée lors du conflit du Tadjikistan ainsi que la résolution 1094 du 20 janvier 1997 relative à la guerre civile au Guatemala sont des exemples parmi d'autres. Mérite aussi d'être citée la résolution 1016 du 21 septembre 1995, adoptée au cours du conflit bosniaque, qui s'adresse à toutes les parties et « autres intéressés », expression destinée à élargir encore l'éventail des destinataires de la résolution pour y inclure non seulement les entités non étatiques mais aussi les personnes physiques influentes pouvant jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre de ces recommandations.

**ARTICLE 36, PARAGRAPHE 2**

Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 36 ne figurent pas dans les propositions de Dumbarton Oaks. Elles ont été ajoutées à la Conférence de San Francisco à la demande des puissances moyennes. Il a été soutenu qu'elles étaient guidées par le souci d'éviter les interventions intempestives du Conseil de sécurité, en particulier de ses membres permanents<sup>1</sup>. A dire vrai, ce paragraphe s'apparente plutôt à une directive que le Conseil n'est nullement tenu de suivre quand il recommande, en vertu du paragraphe 1 de l'article 36, des procédures ou méthodes d'ajustement. Les dispositions du paragraphe 2 ne pourraient dès lors constituer un rempart contre de telles interventions. En fait, il est dans l'intérêt du Conseil de prendre en considération, dans les recommandations qu'il adresse aux parties à un litige, toutes procédures déjà adoptées par celles-ci pour le règlement « de ce différend »<sup>2</sup>. En effet, en recommandant la mise en œuvre de ces procédures ayant d'ores et déjà obtenu l'accord des parties, le Conseil ne pourra qu'accroître les chances de règlement du conflit<sup>3</sup>. C'est la raison pour laquelle le Conseil de sécurité a généralement tenu compte de ces précédents, surtout quand ils ont été adoptés dans le cadre d'un organisme régional. En effet, les procédures adoptées dans un tel cadre ont par définition le soutien d'Etats autres que les parties au différend, lesquels pourront faire pression, le cas échéant, sur les protagonistes pour les amener à s'entendre.

***La prise en compte de « toutes les procédures déjà adoptées par les parties » au différend***

Le Conseil de sécurité souscrit généralement aux accords conclus par les parties à un différend. Nombreuses sont les résolutions par lesquelles il leur demande de mettre en œuvre ou de respecter les obligations procédurales souscrites dans le cadre de ces accords. Dans le conflit israélo-arabe, le Conseil a souvent été amené à rappeler aux parties la nécessité de respecter de bonne foi les dispositions des conventions

<sup>1</sup> Edition précédente du présent ouvrage, p. 618.

<sup>2</sup> La version anglaise de cette disposition « any procedures for the settlement of the dispute which have already been adopted by the Parties » a une portée plus large. Elle ne vise pas uniquement les procédures adoptées pour le litige devant faire l'objet de recommandations du Conseil de sécurité mais se réfère aussi à celles que les parties ont adoptées avant l'éclatement du litige. La version anglaise répond mieux à la fonction assignée au Conseil par la Charte au titre de l'article 36. V. B. SIMMA (ed.), *The Charter of the UN*, op. cit., p. 624.

<sup>3</sup> L. M. GOODRICH, E. HAMBRO and A. P. SIMONS, *Charter of the United Nations*, op. cit., p. 279.

d'armistice. On pourrait citer à titre d'exemple la résolution 111 du 19 janvier 1956. Lors des récents conflits armés non internationaux, le Conseil de sécurité a suivi cette politique de manière systématique. En ce qui concerne le conflit armé opposant l'Azerbaïdjan à l'Arménie au sujet du Haut Karabakh, il convient de citer la résolution 884 du 12 novembre 1993 par laquelle le Conseil accueille avec satisfaction la Déclaration du 4 novembre 1993 du Groupe de Minsk de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et prie instamment les parties concernées de mettre en vigueur le cessez-le-feu intervenu par son entremise. Le Conseil de sécurité opta pour une approche identique lors du conflit tadjik. Par sa résolution 999 du 16 juin 1995, cet organe approuvait les accords d'Alma-Ata instituant un cessez-le-feu. Dans le cadre du conflit qui ensanglanta El Salvador, il réaffirmait, par sa résolution 961 du 23 novembre 1994, qu'il importait que les accords de paix soient appliqués sous tous leurs aspects, y compris les recommandations de la Commission de la vérité chargée de faire la lumière sur les crimes commis au cours de ce conflit. On peut enfin se référer à la résolution 1541 du 29 avril 2004 par laquelle le Conseil de sécurité réaffirmait son soutien au plan de paix pour l'autodétermination du Sahara occidental auquel ont souscrit les parties intéressées et constituant, selon cet organe, une solution politique optimale sur un accord entre les parties.

### ***La prise en compte des procédures déjà adoptées par les organisations régionales***

Il se dégage de la pratique du Conseil de sécurité que cet organe s'est toujours abstenu de recommander des procédures ou méthodes d'ajustement pour les différends devant faire l'objet de débats au sein d'un mécanisme régional. C'est ainsi que, lors de sa séance du 25 avril 1958, réunie pour examiner la plainte du Liban contre la Syrie, il a décidé de différer ses délibérations en attendant l'examen de la question par la Ligue des Etats arabes, sur proposition de l'Irak qui avait évoqué l'article 36, paragraphe 2, de la Charte<sup>1</sup>. De même, lors du conflit opposant les Etats-Unis à Cuba, le Conseil décida, par sa résolution 144 du 19 juillet 1960, d'ajourner ses débats en attendant la remise du rapport de l'Organisation des Etats américains sur la question. Enfin, à l'occasion du conflit interne qui opposa le gouvernement nicaraguayen aux *contras*, il demandait instamment au Groupe Cantadora, par sa résolution 530 du 19 mai 1984, de trouver une solution au problème.

Le paragraphe 2 de l'article 52 de la Charte, qui fait obligation aux Etats membres d'organisations régionales de s'efforcer de régler leurs

---

<sup>1</sup> *Manuel sur le règlement pacifique des différends, op. cit.*, p. 123.

différends dans le cadre de ces mécanismes, justifie la réticence du Conseil à intervenir et accorder ainsi la priorité aux organisations régionales. On a aussi soutenu que les dispositions du paragraphe 4 de cet article empêchent en fait le Conseil de sécurité de recommander les procédures ou méthodes d'ajustement pour les différends survenus entre les Etats membres d'une organisation régionale. En effet, d'après ce paragraphe, les dispositions de l'article 52 « n'affectent en rien l'application des articles 34 et 35 ». Ainsi, la référence à ces deux articles à l'exclusion de l'article 36 laisserait uniquement au Conseil de sécurité la possibilité d'enquêter sur tout différend susceptible d'entraîner un désaccord entre les Etats, ceci afin de déterminer, comme l'article 34 le précise, si sa prolongation serait de nature à menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales<sup>1</sup>. On ne saurait évidemment retenir cette thèse qui aurait pour conséquence de faire obstacle à toute intervention du Conseil une fois les conclusions de l'enquête connues<sup>2</sup> et, à terme, entraînerait la paralysie de cet organe.

Il n'en demeure pas moins qu'une telle éventualité présenterait l'avantage d'éviter l'exercice concurrent de la compétence de l'Organisation des Nations Unies et d'une organisation régionale en matière de maintien de la paix avec le risque d'aboutir à des décisions contradictoires. C'est sans doute la raison pour laquelle le Conseil a généralement préféré entériner les décisions des organisations régionales. On en veut pour preuve sa décision, en vertu de la résolution 1192 du 27 août 1998, par laquelle il a été convenu de juger les personnes accusées d'avoir entrepris la destruction d'un avion de ligne à Lockerbie par un tribunal écossais siégeant aux Pays-Bas. Cette décision a été prise, ainsi que la résolution ne manque pas de le préciser, sur la base des propositions de la Ligue des Etats arabes, appuyées également par l'Organisation de l'Unité africaine et l'Organisation de la Conférence islamique. De même, par sa résolution 1177, adoptée le 26 juin 1998 dans le cadre du conflit armé opposant l'Ethiopie à l'Erythrée, le Conseil exprime son appui aux décisions prises par l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité africaine. Suite à la reprise des hostilités en mai 2000, le Conseil adoptait le 17 mai 2000 la résolution 1298 par laquelle il demandait aux parties de régler leur conflit sous les auspices de l'Organisation de l'Unité africaine et sur la base de l'Accord cadre approuvé le 17 décembre 1998 par la réunion au

---

<sup>1</sup> J. M. YEPES, « Les accords régionaux et le droit international », *RCADI*, 1947, t. 71, p. 279.

<sup>2</sup> E. JIMENEZ DE ARECHAGA, *op. cit.*, p. 81.

sommet de l'organe central du mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits de cette organisation<sup>1</sup>.

### **ARTICLE 36, PARAGRAPHE 3**

L'idée d'un partage de compétences entre le Conseil de sécurité et la Cour internationale de Justice en matière de règlement des différends, fondée sur la distinction entre différend d'ordre politique et différend d'ordre juridique, fut généralement bien accueillie à la Conférence de San Francisco. Les débats consacrés à cette question offriront l'occasion de préciser plus avant les propositions de Dumbarton Oaks. C'est ainsi que les Etats se mettront d'accord pour que les différends d'ordre juridique soient soumis, suite à une recommandation du Conseil de sécurité, « par les parties, à la Cour internationale de Justice, conformément aux dispositions du Statut ». En dépit de ces précisions, la mise en œuvre du paragraphe 3 de l'article 36 souleva en pratique certaines difficultés. Elles résultent aussi bien de l'absence de définition de « différend d'ordre juridique » que de la controverse qui devait perdurer sur la question de savoir si ce paragraphe 2 introduisait ou non un cas nouveau de juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice. Ces imprécisions expliquent en partie les réticences du Conseil de sécurité à tenir compte de la directive du paragraphe 3 de l'article 36 et son abstention à recommander aux parties de soumettre leur différend d'ordre juridique à la Cour internationale de Justice.

### ***La distinction entre « différends d'ordre juridique » et « différends d'ordre politique »***

L'origine de la distinction entre ces deux catégories de différends remonte au XIX<sup>e</sup> siècle. Elle fut consacrée par le paragraphe 1 de l'article 13 du Pacte de la Société des Nations qui stipule que « les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale ou judiciaire et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à une réglementation arbitrale ou judiciaire ». Le paragraphe 2 de ce même article se réfère, à titre d'exemples, aux « différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une

---

<sup>1</sup> U. VILLANI, « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales », *RCADI*, 2001, t. 290, pp. 319-320.

telle rupture ». Cette ébauche de définition du différend d'ordre juridique est reprise par le paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale et par la même disposition du Statut de la Cour internationale de Justice. C'est en se fondant sur cette définition que la Cour permanente de Justice internationale précise dans son arrêt rendu en l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine* qu'il y a un différend d'ordre juridique quand il y a « un désaccord sur un point de droit ou de fait, un conflit de vues juridiques ou d'intérêt entre deux personnes »<sup>1</sup>.

La doctrine s'est préoccupée de cette question et s'est efforcée de mieux cerner les contours de ces deux concepts. On s'accorde généralement pour affirmer que la distinction entre différend d'ordre juridique et différend considéré comme de nature politique est fondée principalement sur les prétentions des parties au litige. Quand ces prétentions sont d'ordre juridique et basées sur des considérations légales, le différend est juridique et sera dès lors résolu sur la base des règles établies du droit international<sup>2</sup>. La pratique confirme le bien-fondé d'une telle affirmation. C'est ainsi que le différend résultant de l'enlèvement d'Eichmann par les services secrets israéliens en territoire argentin fut qualifié par l'Argentine, lors de la séance du 22 juin 1960 du Conseil de sécurité, non pas de différend d'ordre juridique au sens du paragraphe 3 de l'article 36 mais de différend politique en raison de la violation de la souveraineté de l'Argentine<sup>3</sup>. De même, dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, les Etats-Unis prétendirent devant la Cour internationale de Justice que la fonction judiciaire ne permet pas de faire face aux situations de conflit armé en cours. D'après les Etats-Unis, le recours à la force durant un conflit armé ne présentant pas des caractéristiques se prêtant à l'application de la procédure judiciaire, il convient de s'en remettre aux rouages politiques pour régler les conflits armés en cours<sup>4</sup>. Sans mettre pour autant en cause la pertinence du droit international pour régler les différends internationaux, les Etats-Unis prétendent qu'en la matière l'application de ce corpus incombe aux autres organes institués par la Charte et plus particulièrement au Conseil de sécurité<sup>5</sup>.

La Cour avait déjà eu l'occasion de préciser, dans l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, qu'il

<sup>1</sup> CPJI Rec. 1924, Série A, n° 2, p. 11.

<sup>2</sup> L. M. GOODRICH et E. HAMBRO, *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, éd. fr. Editions de la Baconnière, Neuchâtel, 1946, p. 234, et G. ABI-SAAB, *op. cit.*, p. 230.

<sup>3</sup> *Repertory of Practice of UN Organs*, vol. 2, Supplement n° 3 (1959-1966), p. 187.

<sup>4</sup> CIJ Rec. 1984, p. 436.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 437.

n'existait, selon la Charte des Nations Unies, aucune restriction à l'exercice de ses fonctions. De l'avis de la Cour, il lui appartient, en tant qu'organe judiciaire principal des Nations Unies, « de résoudre toute question juridique pouvant opposer des parties à un différend et la solution de ces questions juridiques par la Cour peut jouer un rôle important et parfois déterminant dans le règlement pacifique des différends ». C'est ce que reconnaît, d'après la Cour, l'article 36, paragraphe 3, de la Charte<sup>1</sup>.

### *L'absence d'un nouveau cas de juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice*

Suite à l'incident survenu le 22 octobre 1946 dans le détroit de Corfou et au cours duquel des navires de guerre du Royaume-Uni ont été endommagés par des mines mouillées par l'Albanie, le Conseil de sécurité, par sa résolution 22 du 9 avril 1947, recommandait à ces deux Etats de « soumettre immédiatement ce différend à la Cour internationale de Justice conformément aux dispositions du Statut de la Cour ». Le Royaume-Uni, estimant qu'on se trouvait ici en présence d'un cas nouveau de juridiction obligatoire, saisit la Cour par voie de requête unilatérale. D'après cet Etat, la compétence de la Cour était fondée sur une lecture conjointe des articles 36, paragraphe 3, et 25 de la Charte. L'Albanie formula devant la Cour des réserves sur la façon dont le Royaume-Uni avait saisi la Cour. L'affaire, d'après l'Albanie, aurait dû être portée devant la Cour par notification de compromis et non par requête. Néanmoins, l'Albanie ayant « accepté pleinement la recommandation du Conseil de sécurité » tendant à soumettre le différend à la Cour, cette dernière n'a pas eu à se prononcer sur l'irrégularité commise par le Royaume-Uni<sup>2</sup>.

Sept juges<sup>3</sup> ont regretté que la Cour ne se soit pas prononcée sur le bien-fondé de la prétention du Royaume-Uni. Dans leur opinion individuelle, jointe à l'arrêt du 25 mars 1948 de la Cour, sur l'exception préliminaire, ces juges ont réfuté la thèse présentée par le Royaume-Uni. Tenant compte du sens habituel du terme « recommandation » et du système général de la Charte et du Statut qui fondent la juridiction de la Cour sur le consentement des Etats tout en prenant en considération les termes employés dans l'article 36, paragraphe 3, de la Charte, il ne leur a pas semblé possible d'admettre que cet article « aurait introduit, sans le

<sup>1</sup> *CIJ Rec. 1980*, pp. 21-22.

<sup>2</sup> *CIJ Rec. 1948*, p. 27.

<sup>3</sup> Opinions individuelles des juges BASDEVANT, ALVAREZ, WINIARSKI, ZORITIC, DE VISSCHER, BADAWI PACHA et KRYLOV.

dire, d'une manière en quelque sorte subreptice, un cas nouveau de juridiction obligatoire ». La doctrine unanime a appuyé ce point de vue<sup>1</sup>.

La question se posa une nouvelle fois, il est vrai en des termes quelque peu différents, devant la Cour internationale de Justice à l'occasion de l'affaire de l'*Incident aérien* du 10 août 1999 entre l'Inde et le Pakistan. D'après le Pakistan, l'esprit de la Charte des Nations Unies et les obligations sur lesquelles elle repose laissent de toute façon présumer « une compétence supplétive de la CIJ pour connaître des différends d'ordre juridique » lorsqu'une partie s'est refusée à recourir à l'un quelconque des autres moyens pacifiques de règlement énumérés à l'article 33 de la Charte<sup>2</sup>. Cette thèse devait être rejetée par l'Inde<sup>3</sup>. Dans son arrêt du 21 juin 2000, la Cour observe que la Charte des Nations Unies ne renferme aucune clause spécifique lui conférant par elle-même juridiction obligatoire. D'après elle, aucune clause de ce type ne figure en particulier au paragraphe 3 de l'article 36 de la Charte<sup>4</sup>.

### ***Les réticences du Conseil de sécurité à recommander la saisine de la Cour internationale de Justice***

Depuis la résolution 22 du 9 avril 1947, adoptée par le Conseil à l'occasion de l'incident du détroit de Corfou, cet organe n'a plus jamais recommandé aux parties à un litige de saisir la Cour internationale de Justice. En effet, la résolution 395, adoptée par le Conseil le 25 août 1976 à la suite d'escarmouches entre la Turquie et la Grèce à propos de la délimitation du plateau continental de la mer Egée n'opte pas pour la formule du paragraphe 3 de l'article 36 et laisse une plus grande latitude aux protagonistes. Le Conseil leur recommande en effet de « tenir compte de la contribution que les instances judiciaires compétentes, en particulier la Cour internationale de Justice, peuvent apporter au règlement de tout différend d'ordre juridique subsistant qu'ils pourraient identifier dans le contexte de leur litige actuel ».

Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, les membres du Conseil avaient pourtant suggéré à plusieurs reprises que les parties à un différend qui présente *a priori* toutes les caractéristiques d'un différend d'ordre juridique devraient le soumettre à la Cour internationale de Justice. On pourrait citer, à titre d'exemples, le

<sup>1</sup> H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, New York, Frederick A. Praeger Inc., 1950, p. 517 et B. SIMMA (ed.), *The Charter of the UN*, op. cit., p. 626.

<sup>2</sup> Mémoire du Pakistan, p. 11.

<sup>3</sup> Plaidoirie de Pemmeraju Sreenivasa RAO, CR/2002/2, 4 avril 2000.

<sup>4</sup> *Affaire de l'incident aérien du 10 août 1999* (Pakistan c. Inde), Compétence de la Cour, Résumé de l'arrêt du 21 juin 2000, par. 47-50 ; Communiqué de presse 2000/19 bis, p. 11.

différend opposant le Royaume-Uni et l'Égypte à propos de la validité du Traité du 26 août 1936 qui réglementait, entre autres, la présence des troupes britanniques sur le sol égyptien ainsi que le conflit entre le Pakistan et l'Inde au sujet du statut du Cachemire. Dans le premier cas, la Belgique proposa, lors de la séance du 20 août 1947, que la question soit soumise à la Cour internationale de Justice, proposition qualifiée d'inutile et rejetée par l'Égypte motif pris qu'un tel recours figure déjà dans la liste des procédures de règlement énumérées à l'article 33 de la Charte<sup>1</sup>. Dans l'affaire du Cachemire, le 15 février 1957 la Suède proposait au Conseil de sécurité de recommander aux parties de soumettre quelques-uns des aspects juridiques du conflit à la Cour internationale de Justice en vue de clarifier la question sur le plan légal. D'après cet Etat, l'échec des négociations engagées neuf ans plus tôt justifiait désormais le recours à des procédures juridiques<sup>2</sup>.

Suite à l'invasion du Koweït par l'Irak, l'occasion s'offrit une nouvelle fois au Conseil de sécurité de recommander aux parties directement intéressées de recourir à la Cour internationale de Justice pour régler les aspects juridiques de leur litige. Tel aurait pu être le cas du différend qui les opposait sur le tracé de leur frontière terrestre. Le Conseil de sécurité préféra néanmoins, dans le cadre de la résolution 687 du 3 avril 1991, s'en remettre à la médiation du Secrétaire général. Lors des débats qui ont suivi l'adoption de cette résolution, l'Equateur regrettait que le Conseil n'ait pas eu recours au paragraphe 3 de l'article 36, estimant que ce différend présentait toutes les caractéristiques d'un différend d'ordre juridique<sup>3</sup>. Il est intéressant de noter que les Etats-Unis, sans reconnaître pour autant que le différend aurait dû être déféré à la Cour, admettent que les conflits de frontières doivent être négociés directement entre les parties concernées ou réglés par d'autres moyens pacifiques. Selon cet Etat, le Conseil a agi pour rétablir la paix et ne cherchait nullement à s'approprier un tel rôle<sup>4</sup>.

Plusieurs raisons ont été invoquées pour expliquer la réticence du Conseil à recommander aux parties à un différend de nature juridique le recours à la Cour internationale de Justice. Il a été soutenu à juste titre que cet organe, avant d'agir en vertu du paragraphe 3 de l'article 36, devrait s'assurer que les destinataires d'une telle recommandation seraient disposés à reconnaître la compétence de la Cour<sup>5</sup>. En effet, une

<sup>1</sup> *Repertory of Practice of United Nations Organs*, vol. II, Art. 23-54 of the Charter, New York, 1955, p. 323.

<sup>2</sup> *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. II, Suppl. n° 2, Art. 9-54 de la Charte, New York, 1974, p. 464.

<sup>3</sup> Procès-verbal provisoire de la 2981<sup>e</sup> séance du Conseil de sécurité, S/PV. 2981, 3 avril 1991, p. 107.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>5</sup> Edition précédente du présent ouvrage, p. 623.

recommandation restée sans suite porte incontestablement atteinte à la crédibilité du Conseil. Il faut aussi reconnaître que le peu d'enthousiasme de certains membres permanents du Conseil à soumettre leurs différends à la Cour internationale de Justice n'est certainement pas étranger à la réticence du Conseil de ne pas user de la faculté que le paragraphe 3 de l'article 36 lui offre<sup>1</sup>. C'est sans doute pour ces raisons que les recommandations de l'Assemblée générale au Conseil de sécurité de recourir davantage aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 36 sont restées à ce jour lettre morte<sup>2</sup>. Doit-on en conclure que la « quasi exception »<sup>3</sup> que cette disposition de la Charte avait prévue à la règle de l'absence de priorité d'un moyen de règlement sur l'autre inscrite à l'article 33 ne présente guère d'intérêt pratique ?

Djamchid MOMTAZ\*

*Professeur à l'Université de Téhéran,  
Membre de la Commission du droit international  
des Nations Unies,  
Associé de l'Institut de droit international*

*Aff. ileh Abou Yousof  
devant CS. 9 déc 1971  
Repos Somalia → Momtaz  
+ v. 1114 de faire recours  
dans art 36*

<sup>1</sup> S. TORRES BERNADEZ, « Some Considerations on the Respective Roles of the Security Council and the International Court of Justice with Respect to Prevention of Aggravation of Disputes in the Domain of the Pacific Settlement of International Disputes or Situations », in *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, Dr N. AL-NAUIMI and R. MEESE (ed.), Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 683-684.

<sup>2</sup> Résolution 2734 du 16 décembre 1970, Déclaration sur le renforcement de la sécurité intérieure ; résolution 37/10 du 15 novembre 1982, Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends.

<sup>3</sup> C. P. ECONOMIDES, « L'obligation de règlement pacifique des différends internationaux : une norme fondamentale tenue à l'écart », in *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 409.

\* Ce commentaire a été rédigé avec le concours de M<sup>lle</sup> F. SHAGAN, doctorante à l'Université Paris XI.