

Le sous-développement : une menace contre la paix ?

Réflexion sur la question du développement à la lumière de l'article 39 de la Charte des Nations Unies

Introduction

La problématique du développement reste au cœur de l'action des Nations Unies qui, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies, a pour but de réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique et social. En effet, l'ONU a toujours considéré le sous-développement¹, pouvant être défini comme le retard, l'insuffisance ou l'absence de développement des pays en voie de développement², comme un problème économique international devant être résolu grâce à la coopération³.

Cependant, force est de constater que la coopération internationale pour le développement connaît des limites et des échecs. Ainsi, le problème du sous-développement se pose toujours avec acuité. La situation des pays en développement reste préoccupante, au point qu'il a été déclaré, lors de la séance du Conseil de Sécurité du 31 janvier 1992, qui s'est tenue exceptionnellement au niveau de chefs d'Etat ou de gouvernement, que « le sous-

¹ Le concept de sous-développement naît le 20 janvier 1949. Dans son discours sur l'état de l'Union, le président des États-Unis Harry Truman emploie pour la première fois le mot « sous-développé ». Aujourd'hui, on parle de pays en voie de développement, pays en développement, pays sous-développés ou du Tiers Monde (expression utilisée au début des années 1950 par Alfred Sauvy).

² Selon Jacques B. GELINAS, on peut d'abord définir le sous-développement à partir de ses symptômes: «la sous-alimentation, la mortalité infantile, l'analphabétisme, le PNB (produit national brut) par habitant, l'endettement et le reste». On peut aussi définir un pays sous-développé à partir des mécanismes internes de son économie: c'est « un pays dont les rouages économiques s'engrènent de façon subordonnée dans la mécanique géante de l'économie mondiale». Le sous-développement se caractérise par :

a. «La dépendance financière et monétaire».

La dette (capital et intérêts) est tellement importante que le pays doit compter sur les marchés financiers extérieurs pour la rembourser. Son économie est alors extrêmement sensible à toutes les «fluctuations brusques des taux d'intérêt et de change».

b. «L'extraversion du système économique».

L'économie des pays sous-développés repose principalement sur l'exportation des matières premières à faible valeur ajoutée, dont ils ne contrôlent pas les prix. Ils ne contrôlent pas non plus les prix des produits manufacturés ou alimentaires qu'ils importent. Ils ne disposent d'aucun moyen efficace pour faire évoluer les termes de l'échange en leur faveur de façon équitable.

c. «La désarticulation de l'économie nationale».

La dépendance financière et l'extraversion commerciale engendrent et entretiennent une société duale. On y trouve d'une part le secteur exportateur, «forcé d'adapter ses produits, sa technologie et sa gestion aux conditions extérieures», et d'autre part les secteurs traditionnels.

d. «La subordination des élites aux intérêts externes»

Voire Jacques B. GELINAS, *Et si le Tiers Monde s'autofinçait - De l'endettement à l'épargne*, Les Éditions Écosociété, Montréal, 1994 ; Daniel Colard, *Les relations internationales de 1945 à nos jours*, 8^{ème} édition, Éditions Dalloz, 1999, p267

³ Selon le préambule de la Charte, l'ONU doit « recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples »

développement a constitué et constitue toujours la plus grande menace à la paix et à la sécurité dans le monde ». Cette déclaration du roi du Maroc peut faire sourire ou surprendre, car l'idée traditionnelle que l'on se fait de la « menace contre la paix » se résume à l'emploi illicite de la force, et plus précisément au conflit armé international.

Cependant, à la lecture de l'article 39 de la Charte, deux constats s'imposent : la Charte, non seulement, ne définit pas le concept de « menace contre la paix », mais elle laisse au Conseil de Sécurité la liberté d'apprécier et de qualifier les situations qui relèvent d'une « menace contre la paix ». Ceci explique que la notion de « menace contre la paix » soit souvent utilisée dans un sens très large et appliquée à des situations diverses et variées. Par ailleurs, l'article 55 de la Charte établit un lien étroit entre le maintien de la paix et la nécessité du développement, dans la mesure où il dispose qu' :

« En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales [...] les Nations Unies favoriseront [...] le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ; la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation [...] »

Si le développement est une condition nécessaire au maintien de la paix (article 55 de la Charte), le sous-développement ne serait-il pas alors une « menace contre la paix » ? Mais le sous-développement peut-il être qualifié de « menace contre la paix » alors que cette situation n'implique pas d'emploi illicite de la force, et donc de conflit armé ?

Le monde a changé, ainsi que les enjeux de la sécurité collective. Les guerres classiques ne sont plus les seules formes de « menace contre la paix ». Ainsi, certaines situations menacent la paix et la sécurité internationales même en l'absence de conflit armé. Cette position est confortée par la déclaration du Président du Conseil de Sécurité du 31 janvier 1992 (I) et par la pratique du Conseil de Sécurité en matière de constatation de menace contre la paix (II) au regard desquels on peut soutenir que le sous-développement peut être qualifié comme une « menace contre la paix ».

D) La qualification du sous-développement, comme une « menace contre la paix », possible au regard de la déclaration du Président du Conseil du 31 janvier 1992

Le 31 janvier 1992, lors de sa 3046^{ème} séance, les membres du Conseil de Sécurité ont analysé le rôle du Conseil en matière de maintien de la paix et la sécurité internationales. Le Président du Conseil fait alors une déclaration⁴, au nom des Etats membres, dont le contenu (A) et la portée (B) confirment la possibilité de qualifier le sous-développement comme une « menace contre la paix ».

A) Le contenu de la déclaration présidentielle du 31 janvier 1992

Dans cette déclaration, les membres du Conseil de Sécurité, par la voix du Président, affirment clairement deux positions : il faut adopter une conception large de la « menace contre la paix » qui dépasse l'idée du simple conflit armé (1) d'une part. D'autre part, il existe un lien étroit entre paix et développement, qui est une condition à la paix (2).

1) Les membres du Conseil de Sécurité en faveur d'une conception large de la « menace contre la paix »

Il faut rappeler que les situations de guerre ou de conflit armé international, qui ont marqué l'humanité, sont à l'origine de la création des Nations Unies. Ainsi, le Chapitre VII de la Charte, tel qu'il a été conçu, avait pour vocation d'instaurer un mécanisme de sécurité collective « uniquement », ou plutôt essentiellement, pour résoudre les conflits armés.

Dans le cadre de cette conception stricte de la sécurité collective, seuls les conflits armés pouvaient donner lieu à l'application du Chapitre VII. Par conséquent, la notion même de « menace contre la paix » était restrictive. C'est la raison pour laquelle, par le passé, « le Conseil s'est généralement référé à des menaces qui trouvaient leur origine dans des actes impliquant l'emploi illicite de la force »⁵.

Aujourd'hui, cette conception stricte de « menace contre la paix » n'est plus d'actualité. Le Conseil de Sécurité, aussi bien que certains doctrinaires tels que M. Castaneda et Mme Higgins, reconnaissent et affirment que la notion de « menace contre la paix » dépasse celle de l'emploi illicite de la force, et comprend des enjeux autres que les situations de conflits armés. C'est dans cette optique que le Président du Conseil affirme:

*« La paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerre et de conflits armés. D'autres menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique. »*⁶

Ainsi, les membres du Conseil de Sécurité se prononcent en faveur d'une conception élargie de la notion de « menace contre la paix », qui n'exige pas nécessairement l'emploi illicite de la force. Cette position est aussi confortée par le Secrétaire Général des Nations

⁴ S/PV.3046, 31 janvier 1992, 147 p

⁵ Giorgio GAJA, « Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans nouvel ordre mondial. A propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des Etats », RGDIP, 1993, Tome 97, p 302

⁶ S/PV.3046, op.cit, p 146

Unies, qui qualifie ces menaces non militaires ou conflictuelles de « menaces faibles » ; il déclare ainsi :

« Nous savons tous que nous devons faire face à de nouvelles menaces ou, peut-être, à des menaces anciennes sous des formes nouvelles et dangereuses : de nouvelles formes de terrorisme, et la prolifération des armes de destruction massive. Cependant, alors que certains considèrent que ces menaces sont de toute évidence le principal défi posé à la paix et à la sécurité mondiales, d'autres s'estiment menacés d'une manière plus immédiate par les armes légères utilisées dans les conflits civils, ou par des menaces dites « faibles » telles que la persistance de la pauvreté extrême, la disparité de revenus entre les sociétés et à l'intérieur de celles-ci, la propagation des maladies infectieuses, ou les changements climatiques et la dégradation de l'environnement. »⁷

Par ailleurs, M. Castaneda explique que : *« Le système de sécurité collective des Nations Unies a un objet délibérément politique : son but essentiel est de maintenir la paix sans tenir compte de la lettre du droit. Un acte qui n'est pas illicite, comme certaines mesures économiques, peut donner lieu à une action coercitive parce qu'il constitue une menace pour la paix »⁸*. Enfin, Madame Rosalyn Higgins va plus loin dans son analyse et affirme qu'une violation au droit international n'est pas nécessaire pour justifier la qualification d'une situation comme « menace contre la paix » : *« And it is for the Council, and the Council alone, to determine the existence of such a threat. Whether one agrees with its judgment is both another point and beside the point. But even though states do not have to assert non-compliance with the Charter or international law as a basis for Security Council competence.»⁹*

On peut donc conclure que l'emploi illicite de la force, ou le conflit armé, n'est pas un critère de qualification de la « menace contre la paix ». Partant, rien n'empêche de qualifier le sous-développement comme telle, si ce dernier menace effectivement la paix.

2) La reconnaissance par les membres du Conseil de Sécurité du lien étroit entre paix et développement : le développement une condition à la paix

Avec la déclaration du 31 janvier 1992, un pas est franchi puisque le Conseil de Sécurité reconnaît et affirme pour la première fois l'interdépendance entre développement, paix et sécurité internationales. En effet, le Président du Conseil déclare alors que: *« ...la paix et la prospérité vont de pair et qu'il ne saurait y avoir de paix de stabilité durables sans une véritable coopération internationale en vue d'éliminer la pauvreté et d'assurer une vie meilleure à tous les homes dans une plus grande liberté. »¹⁰*

Dire qu'il « ne saurait y avoir », revient à faire du développement une condition à la paix et à la stabilité. Cette déclaration va dans le sens de l'article 55 de la Charte, à savoir que le développement économique permet de créer les conditions de stabilité et de paix. Une analyse par syllogisme permet d'arriver à la déduction suivante:

⁷ Communiqué de presse -SG/SM/8891 ; <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2003/SGSM8891.doc.htm>

⁸ Voir M. Castaneda in Comptes rendus analytiques de la vingt-huitième session 3 mai-23 juillet 1976, Annuaire de la Commission du Droit International, 1976, Volume I, p244

⁹ Rosalyn HIGGINS, "The place of international law in the settlement of disputes by the Security Council", American Journal of International Law, Volume 64, 1970, p16

¹⁰ « The responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security », decision of 31 January 1992 (3046th meeting): statement by the President

1. Le développement économique est une condition à la paix et la stabilité internationales
2. Sans développement économique il n'y a pas de paix et de stabilité internationales
3. Donc le sous-développement est une menace à la paix et à la stabilité internationales

Même si le Conseil de Sécurité ne qualifie pas explicitement le sous-développement de « menace contre la paix », cette déclaration l'exprime implicitement ou de façon sous-jacente. On peut parler d'une « qualification subtile » du Conseil de Sécurité.

Affirmer que le développement est une condition à la paix et la sécurité internationales, n'est pas nouveau dans le cadre du système des Nations Unies. Il importe de rappeler que l'Assemblée Générale et la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) n'ont cessé d'affirmer et de réaffirmer l'urgence et l'importance de la problématique du développement pour la paix et la sécurité internationales à travers de nombreuses résolutions et déclarations.

Ainsi, dans sa résolution 1710 (XVI) du 19 décembre 1961, l'Assemblée Générale affirme que « *le développement économique et social des pays peu économiquement développés est non seulement d'une importance capitale pour ces pays, mais aussi essentiel pour la paix et la sécurité internationale* »¹¹. Dans le même sens, la résolution 2626 (XXV) du 24 octobre 1970, l'Assemblée Générale rappelle que les inégalités dans le monde ont engendré une « *situation déplorable [qui] a contribué à accroître la tension dans le monde* »¹². Elle conclut ensuite que « *la route de la paix et de la justice passe par le développement* »¹³. Enfin, dans sa résolution 35/36 du 5 décembre 1980, l'Assemblée Générale affirme que « *les inégalités et les déséquilibres [...] nuisent aux relations entre nations et à la promotion de la paix et de la sécurité internationales* »¹⁴. Et précise plus loin qu' « *un développement accéléré des pays en développement revêt une importance capitale pour la croissance soutenue de l'économie mondiale et est essentielle à la paix et à la stabilité mondiales* »¹⁵.

Par ailleurs, la CNUCED reconnaît en 1964 « *que la paix et la prospérité universelles sont étroitement liées* »¹⁶ et souligne que « *le développement économique et le progrès social doivent être la préoccupation commune de toute la communauté internationale et doivent, en accroissant la prospérité et le bien-être économiques, contribuer à renforcer les relations pacifiques et la coopération entre les nations* »¹⁷. Dans sa déclaration adoptée lors de sa huitième session, les membres de la CNUCED sont « *conscients également de l'interdépendance croissante des nations, et considérant qu'il ne saurait y avoir de paix ni de sécurité sans un progrès économique durable* »¹⁸. Et plus loin, la CNUCED précise que « *des*

¹¹ Résolution 1710 (XVI) du 19 décembre 1961 intitulée « Décennie des Nations Unies pour le développement. Programme de coopération économique internationale »

¹² Résolution 2626 (XXV) du 24 octobre 1970, paragraphe 3

¹³ Ibid, paragraphe 6

¹⁴ Résolution 35/36 du 5 décembre 1980, paragraphe 2

¹⁵ Ibid, paragraphe 4. Voir aussi la résolution 55/108 du 4 décembre 2000, et Objectifs du Millénaire pour le développement, 2005, p3

¹⁶ Acte de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, Acte final et rapport, 1965, p3

¹⁷ Ibid, p11

¹⁸ CNUCED, 8^{ème} session, Carthagène 8 février 1992, « Un nouveau partenariat pour le développement : l'engagement de Carthagène », TD (VIII)/Misc.4, 27 février 1992, p3

risques subsistent pour la stabilité, la sécurité et le développement qui découlent notamment de problèmes économiques, sociaux, humanitaires et écologiques »¹⁹. Enfin, l'institution réaffirme que « *la paix et la prospérité vont de pair et qu'il ne saurait y avoir de paix et de stabilité durables sans une véritable coopération internationale en vue d'éliminer la pauvreté et d'assurer une vie meilleure à tous les hommes dans une plus grande liberté* »²⁰.

La déclaration du Président du Conseil vient donc confirmer une position déjà avancée et défendue au sein du système des Nations Unies. Cette « qualification subtile » du Conseil soulève néanmoins la question de sa valeur et sa portée juridique dans un instrument juridique tel que la déclaration présidentielle.

B) La portée de la déclaration présidentielle du 31 janvier 1992

En principe, le Conseil de Sécurité qualifie les situations qui relèvent de la « menace contre la paix » dans des résolutions. Mais cette qualification dans une déclaration présidentielle aura-t-elle la même portée ? S'il est reconnu qu'une déclaration présidentielle a une portée juridique obligatoire (1), cette portée reste limitée (2) en ce qui concerne la constatation d'une situation au titre de l'article 39 de la Charte.

1) La portée juridique obligatoire de la déclaration du 31 janvier 1992

Les déclarations du Président du Conseil de Sécurité sont le fruit de la pratique du Conseil qui s'est généralisée en parallèle des résolutions du Conseil. Elles traduisent la volonté et la position commune des Etats membres sur différents sujets et domaines d'activités du Conseil de Sécurité. En l'occurrence, dans la déclaration du Président du 31 janvier 1992, les Etats membres reconnaissent et qualifie subtilement, le sous-développement comme une « menace contre la paix ».

Aucun texte, ni aucun règlement intérieur ne traite du contenu ou de la valeur des déclarations du Président. Le Professeur Paul Tavernier, qui fait une excellente analyse de ces déclarations, classe celles du Président par le contenu²¹. Pour ce dernier, quelque soit leur catégorie, toutes ces déclarations ont une valeur juridique, politique et pratique dans la mesure où ce sont des décisions et des actes unilatéraux. Ainsi, il affirme « [...] *que les déclarations du Président du Conseil de Sécurité constitue des décisions du Conseil de Sécurité, comme le suggère leur inclusion dans le document publié chaque année par les Nations Unies sous le titre « Résolutions et décisions du Conseil de Sécurité »* »²².

Le Professeur Tavernier parle bien de décisions et non de recommandations²³. En effet, en tant que décisions, les déclarations font l'objet d'une publicité similaire à celle des

¹⁹ Ibidem, p7

²⁰ Ibidem, p11. Voir aussi la déclaration de la CNUCED à sa dixième conférence : Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement sur sa dixième session, TD/390, 21 septembre 2000, p7

²¹ Paul TAVERNIER, « Les déclarations du Président du Conseil de Sécurité », AFDI, Vol 39, 1993, p96

²² Ibid, p99

²³ Sur ce point la Professeure Anne-Thida Norodom explique le terme de « résolution » n'existe pas dans la Charte des Nations Unies, mais plutôt celui de « décision » ou de « recommandation ». Dans ce contexte, la décision équivaut à une résolution, et se distingue de la recommandation, par sa force obligatoire. Voir Anne-Thida Norodom « Typologie des résolutions de l'ONU créatrice de droit international général », quatrième conférence biannuelle de la Société européenne de droit international, 2-4 septembre 2010.

résolutions. Cette publicité est assurée sous deux formes : pour les déclarations lues lors des séances officielles du Conseil de Sécurité, elles sont généralement reproduites à la fois dans les procès-verbaux du Conseil et en tant que document officiel du Conseil ; pour les autres, elles sont simplement publiées comme document officiel. Depuis le 1er janvier 1994, les déclarations du Président sont publiées en séries annuelles sous la côte « S/PRST/ » suivie de l'année et du numéro de la déclaration, comme les résolutions, afin de faciliter leur recensement et leur publicité. La déclaration du Président du 31 janvier 1992 n'est donc pas concernée par cette numérotation, étant antérieure à la nouvelle mesure, mais reste néanmoins une décision publiée en tant que procès-verbal et document officiel.

Par ailleurs, les déclarations du Président sont, comme les résolutions, des actes unilatéraux imputables au Conseil de Sécurité en tant qu'organe des Nations Unies. De ce fait, *« le caractère de véritable décision et d'acte unilatéral émanant du Conseil de Sécurité que revêtent les déclarations présidentielles, permet de les distinguer d'autres actes dénommés « déclarations » que l'on rencontre dans la vie internationale »*²⁴.

Au regard des éléments susmentionnés, le Professeur Tavernier arrive à la conclusion que les déclarations du Président du Conseil ont une portée similaire à celle des résolutions du Conseil. Il affirme à deux reprises que : *« les déclarations présidentielles occupent ainsi une place tout à fait spécifique parmi les actes dénommés « déclarations » dans la pratique diplomatique et internationale. Elles sont très largement assimilables à des résolutions, par leurs effets juridiques, politiques ou pratiques. »*²⁵

Assimiler les déclarations aux résolutions du Conseil de Sécurité revient à leur reconnaître une force obligatoire, une valeur juridique contraignante. En effet, les résolutions du Conseil de Sécurité énoncées à l'article 25 de la Charte se voient explicitement attribuer un effet juridique obligatoire confirmé par l'article 48 énonçant les modalités d'exécution des décisions du Conseil de Sécurité. Par conséquent, la reconnaissance ou « qualification subtile » du Conseil de Sécurité, dans la présente déclaration, lie les Etats membres.

2) La portée juridique limitée de la déclaration du 31 janvier 1992

En tant que déclaration présidentielle, la déclaration du 31 janvier 1992 a une valeur juridique contraignante, dans la mesure où elle est assimilable à une résolution du Conseil de Sécurité. Il se pose néanmoins la question de savoir si une déclaration présidentielle peut suffire pour constater une « menace contre la paix ».

En dépit de son analyse, le Professeur Tavernier nuance ses propos et reconnaît des limites à la portée obligatoire des déclarations, notamment en ce qui concerne le domaine d'intervention de la déclaration présidentielle. La déclaration ne peut pas remplacer la résolution s'agissant de certaines questions, et notamment celles qui relèvent du Chapitre VII. A ce propos, le Professeur Tavernier explique : *« S'il n'est pas exclu que des déclarations présidentielles soient fondées sur le chapitre VII ainsi que nous l'avons relevé, en revanche, il paraît difficile de concevoir, même si cela n'est pas impossible, une simple déclaration*

²⁴ Ibid p100

²⁵ Ibid p101, voir aussi p95

présidentielle qui constaterait l'existence d'une agression, d'une rupture de la paix ou d'une menace à la paix au titre de l'article 39 de la Charte. »²⁶

A priori, la constatation d'une situation comme une « menace contre la paix » ne peut se faire que sur la base d'une résolution du Conseil de Sécurité. Mais comme indiqué plus haut, la déclaration a une valeur juridique contraignante et lie les membres du Conseil de Sécurité. On ne peut donc pas imaginer le Conseil de Sécurité, à l'avenir, se contredire dans une résolution. Rappelons qu'aux termes de l'article 11 al. 3 de la Charte « *l'Assemblée générale peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales* ». Dans l'hypothèse où l'Assemblée Générale userait de ce pouvoir sur la question du sous-développement, la constatation du sous-développement comme une « menace contre la paix » serait fort probable, et dans la logique de la déclaration du 31 janvier 1992, et de la pratique du Conseil de Sécurité en matière de constatation de « menace contre la paix ». D'ailleurs, dans la même déclaration, les membres du Conseil constatent que « la prolifération des armes de destructions massive constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales ». Et dans une résolution ultérieure, 1540 du 28 avril 2004, le Conseil de Sécurité confirmera la qualification de la prolifération nucléaire comme une « menace contre la paix ».

II) La qualification du sous-développement, comme une « menace contre la paix », possible au regard de la pratique du Conseil de Sécurité en matière de constatation de menace contre la paix

Dans sa pratique, le Conseil de Sécurité a tendance à interpréter l'article 39 de la Charte de manière extensive (A) ; ce qui explique que certaines situations ont pu être qualifiées de « menace contre la paix » même en l'absence de guerre ou de conflit. Cette pratique du Conseil peut être élargie et appliquée à la situation du sous-développement, mais soulève la question de sa portée pour cette dernière (B).

A) La pratique du Conseil : l'interprétation extensive de l'article 39 de la Charte

Le Conseil de Sécurité a qualifié de manière extensive certaines situations internes (1) et internationales (2) de « menace contre la paix » sans qu'il y ait toujours un conflit armé.

1) Les situations internes qualifiées de « menace contre la paix » de manière extensive

Certaines situations, limitées à l'intérieur des Etats, ont été qualifiées par le Conseil de Sécurité de « menace contre la paix ». Si certaines impliquent un conflit armé interne comme les violations sérieuses des droits de l'homme perpétrées dans certaines régions ; d'autres excluent tout conflit, comme l'instabilité politique constaté dans certaines régions.

Dans plusieurs résolutions, le Conseil de Sécurité qualifie les violations des droits de l'homme, perpétrées en Irak, en Somalie, en Yougoslavie et au Rwanda, comme une « menace contre la paix ». Ainsi, dans la résolution 688 du 5 avril 1991, le Conseil est « *profondément préoccupé par la répression des populations civiles iraqiennes [...] laquelle*

²⁶ Paul Tavernier, op.cit, p103

a conduit à un flux massif de réfugiés [...] qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région », et il « condamne la répression des populations civiles iraqiennes [...] qui a pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région »²⁷.

Aussi, dans sa résolution 794 du 3 décembre 1992, le Conseil constate que « *la situation en Somalie constitue un cas unique* » et estime que « *l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit en Somalie [...] constitue une menace à la paix et la sécurité internationales* »²⁸. Dans sa résolution 713 du 25 septembre 1991, le Conseil est « *profondément préoccupé par les combats en Yougoslavie qui entraînent de lourdes pertes en vie humaines et des destructions matérielles, et par leurs conséquences pour les pays de la région* », et il « *constate avec inquiétude que la poursuite de cette situation crée une menace contre la paix et la sécurité internationales* »²⁹. Par ailleurs, dans sa résolution 827 du 25 mai 1993, le Conseil constate que « *[les violations flagrantes et généralisées du droit humanitaire international sur le territoire de l'ex-Yougoslavie et spécialement dans la République de Bosnie-Herzégovine] continue de constituer une menace à la paix et la sécurité internationales.* »³⁰

Enfin dans les résolutions 918, 929 et 955, le Conseil est « *profondément troublé par l'ampleur des souffrances humaines causées par le conflit et craignant que la prolongation de la situation au Rwanda ne constitue une menace à la paix et la sécurité dans la région* »³¹, il considère que « *la crise humanitaire au Rwanda constitue une menace à la paix et la sécurité dans la région* »³² et il constate que « *cette situation continue de faire peser une menace sur la paix et la sécurité internationales.* »³³

Dans toutes les résolutions susmentionnées, le Conseil fait une interprétation extensive de l'article 39 de la Charte, car même si ces situations impliquaient un conflit armé, elles ne relevaient que de la situation interne des Etats en question, et n'impactaient pas (directement) les autres Etats. De plus, ce sont les conséquences importantes de la répression des civils, à savoir le mouvement massif des réfugiés, qui ont motivé l'appréciation du Conseil, et non les combats eux-mêmes.

S'agissant de l'instabilité politique, la constatation d'une « menace contre la paix » s'est faite dans des circonstances très limitées. Ainsi, dans le cadre de la crise politique en Haïti, le Conseil réaffirme, dans la résolution 917, que « *la situation créée par le fait que les autorités militaires d'Haïti ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de l'accord de Governors Island et ne sont pas conformes aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité constituent une menace à la paix et à la sécurité dans la région* »³⁴. Dans la résolution 940 du 31 juillet 1994, le Conseil constate « *que la situation en Haïti continue de menacer la paix et la sécurité dans la région* »³⁵. Ici encore, le Conseil rappelle le caractère unique de la situation pour motiver son appréciation.

²⁷ Résolution 688, 5 avril 1991

²⁸ Résolution 794, 3 décembre 1992

²⁹ Résolution 713, 25 septembre 1991

³⁰ Résolution 827, 25 mai 1993

³¹ Résolution 918, 17 mai 1994

³² Résolution 929, 22 juin 1994

³³ Résolution 955, 8 novembre 1994

³⁴ Résolution 917, 6 mai 1994

³⁵ Résolution 940, 31 juillet 1994

Dans le contexte de la crise angolaise, et face à la remise en cause des élections démocratiques par l'UNITA (Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola), le Conseil affirme que « du fait des actions militaires de l'UNITA, la situation en Angola constitue une menace à la paix et la sécurité internationales »³⁶.

Ces situations qui étaient internes, et n'impliquaient aucun conflit arm, ont néanmoins fait l'objet de qualification au titre de l'article 39 de la Charte.

2) Les situations internationales qualifiées de « menace contre la paix » de manière extensive

Le Conseil de Sécurité a aussi qualifié certaines situations internationales de menace à la paix et la sécurité internationales sans considération de l'existence d'un conflit armé. Il s'agit notamment du terrorisme international et de la prolifération nucléaire.

Ainsi, la qualification du terrorisme, comme « menace contre la paix », s'est faite de manière progressive et extensive³⁷, démontrant la liberté du Conseil de Sécurité en la matière. Dans un premier temps, la qualification s'est faite de manière indirecte, en imputant l'acte terroriste à un Etat³⁸. Ainsi, dans la résolution 731, le Conseil condamne l'acte terroriste qui a détruit le vol Pan-Am 103 à Lockerbie et se dit « *gravement préoccupé par tous les agissements illicites dirigés contre l'aviation civile internationale et affirmant le droit de tous les Etats [...] de protéger leurs nationaux des actes terroristes qui constituent une menace à la paix et la sécurité internationales* »³⁹. Et dans la résolution 748, le Conseil est « *convaincu que l'élimination des actes de terrorisme international, y compris ceux dans lesquels les Etats sont directement ou indirectement impliqués, est essentielle pour le maintien de la paix et la sécurité internationales* », et il constate que « *le défaut de la part du Gouvernement Libyen de montrer par des actes concrets sa renonciation au terrorisme, et en particulier, son manquement continu à répondre de manière complète et effective aux requêtes contenues dans la résolution 731 (1992) constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales.* »⁴⁰

Ensuite, la gravité et le caractère abominable des actes terroristes suffisaient pour les qualifier de menace à la paix et la sécurité internationales. C'est ainsi que dans les résolutions 1054⁴¹ et 1214⁴², le Conseil rappelle que « *la répression des actes de terrorisme international, y compris ceux dans lesquels les Etats sont impliqués, est essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales* ». Enfin, suite aux attaques du 11 septembre, le Conseil

³⁶ Résolution 864, 15 septembre 1993

³⁷ Valeria SANTORI, « The UN Security Council's (Broad) Interpretation of the Notion of the Threat to Peace in Counter-terrorism », in *International cooperation in counter-terrorism, The United Nations and regional organizations in the fight against terrorism*, edited by Giuseppe Nesi, University of Trento, Italy, Ashgate, 2006, p 98

³⁸ Valeria SANTORI, op.cit, p 91. Voir aussi Mohamed AWAD OSMAN, op.cit, p 116

³⁹ Résolution 731, 21 janvier 1992

⁴⁰ Résolution 748, 31 mars 1992

⁴¹ Résolution 1054, 26 avril 1996

⁴² Résolution 1214, 8 décembre 1998

adopte les résolutions 1368⁴³ et 1373⁴⁴ dans lesquelles il qualifie « *tout acte de terrorisme international, comme une menace à la paix et à la sécurité internationales* »⁴⁵.

S'agissant de la prolifération nucléaire, dans la résolution 1540, le Conseil de Sécurité affirme que « *la prolifération nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales* »⁴⁶. Cette résolution, comme les précédentes, confirme la pratique extensive ou innovante⁴⁷ du Conseil, en matière de constatation de « menace contre la paix ».

B) La pratique du Conseil : quelle portée pour le sous-développement ?

Au regard de la pratique du Conseil précédemment illustrée, son application à la situation du sous-développement s'avère possible et ne serait pas choquante. Rien ne limite ou empêche le Conseil de qualifier le sous-développement comme une « menace contre la paix ». En effet, il est reconnu que l'article 39 de la Charte accorde au Conseil un pouvoir de qualification discrétionnaire, dans la mesure où la Charte ne définit pas la notion de « menace contre la paix ».

Il est important de rappeler que dans les travaux préparatoires de la Charte, c'est d'une manière délibérée que les rédacteurs ont omis de préciser le concept de « menace contre la paix » à l'article 39, afin que le Conseil de Sécurité jouisse d'une certaine latitude, voire d'une discrétion, dans l'exercice de sa responsabilité. En dépit du souhait de certains Etats de limiter le pouvoir du Conseil, les textes affirment clairement : « *in the line 5, paragraph 2, of the motion, the word « may » was used advisedly in order to leave to the discretion of the Council wheter to take provisional measures or whether to proceed immediately to final action* »⁴⁸, et « *the Committee decided to adhere to the text draw up at Dumbarton Oaks and to leave the Council the entire decision as to what constitutes a threat to peace, a breach of the peace, or an act of aggression* »⁴⁹.

Par conséquent, lorsque « le Conseil de Sécurité entend qualifier une certaine situation de menace contre la paix, il serait difficile de soutenir que la liberté du Conseil est limitée par l'exigence de constater la violation d'une obligation internationale, liée ou non à l'emploi de la force »⁵⁰. Ainsi, le Conseil de Sécurité est libre de qualifier n'importe quelle situation de « menace contre la paix », en respectant bien sûr les principes et buts de la Chartes des Nations Unies⁵¹, y compris le sous-développement.

⁴³ Résolution 1368, 12 septembre 2001

⁴⁴ Résolution 1373, 28 septembre 2001

⁴⁵ Selon Valeria SANTORI : « the Council determined that not only the terrorist attacks which took place in New York, Washington, D.C and Pennsylvania on 11 September 2001, but also any act of international terrorism constitute a threat to international peace and security », op.cit, p95

⁴⁶ Résolution 1540, 28 avril 2004

⁴⁷ Mohamed AWAD OSMAN, , The London School of Economics and Political Science, Ashgate, 2003, p 115

⁴⁸ Documents of the United Nations Conference on international organization, San Francisco, 1945, Volume XII, Commission III Security Council, UN, 1945, p3

⁴⁹ Ibid, p505

⁵⁰ Giorgio GAJA, op.cit, p300

⁵¹ Monica Lourdes de la SERNA GALVAN, « Interpretation of article 39 of UN Charter (threat to peace) by the Security Council. Is the Security Council a legislator for the entire International Community ? », 39p, <http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/pdf/derint/cont/11/art/art6.pdf>

Il se pose évidemment la question des conséquences de la qualification du sous-développement comme une « menace contre la paix ». En effet, le but des pouvoirs donnés au Conseil de Sécurité par le Chapitre VII de la Charte est, comme l'indique l'article 39, celui de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Donc en présence d'une « menace contre la paix », le Conseil doit prendre des mesures pour réaliser la cessation de la menace et donc ses causes essentielles. Ces mesures peuvent être d'ordre militaire (article 42 de la Charte) et non militaire (article 41 de la Charte).

Dans le cas du sous-développement, il ne pourrait s'agir que de mesures non militaires. En effet, parmi les mesures les plus communes n'impliquant pas l'emploi de la force armée dont le Conseil dispose pour faire exécuter ses décisions, il y a les mesures connues sous le nom de sanctions. Des sanctions peuvent être imposées contre toute combinaison d'États, de groupes ou de personnes. La gamme des sanctions inclut des sanctions économiques et commerciales globales et des mesures plus ciblées, telles que les embargos sur les armes, l'interdiction de voyager ou des restrictions financières ou diplomatiques. Outre les sanctions, l'Article 41 inclut des mesures comme la création de tribunaux internationaux (par exemple ceux créés pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda en 1993 et 1994) ou la création d'un fonds pour payer une compensation pour les dégâts résultant d'une invasion.

Ainsi, une première mesure pourrait concerner l'annulation de la dette des pays en développement. D'après la Banque mondiale, la dette des pays en développement s'élevait, en 2001, à environ 2450 milliards de dollars tandis qu'elle était d'environ 560 milliards de dollars en 1980. Dans le même temps, les pays en développement ont remboursé 3400 milliards de dollars (à titre d'intérêt ou d'amortissement). Ils consacrent ainsi un tiers de leur budget annuel au remboursement des intérêts de la dette. L'annulation de la dette peut être un moyen efficace de contribution à la réalisation du développement.

D'ailleurs, lors de la réunion du comité préparatoire de la réunion internationale de haut niveau chargée d'examiner la question du financement du développement à l'échelon intergouvernemental, le 13 décembre 2001, les pays du Sud ont appelé à l'annulation de la dette, entre autres mesures, pour stimuler le développement⁵². Dans ce sens, le Conseil de Sécurité pourrait bien prendre une résolution par laquelle il « invite » les États membres à annuler la dette des pays en développement, ou leurs « demande d'employer tous les moyens nécessaires » pour annuler cette dette.

Une deuxième mesure pourrait concerner le financement du développement, et plus précisément l'aide publique au développement (APD). Rappelons qu'à la fin des années 60, les Nations unies ont été le cadre d'intenses négociations à propos de la définition d'une stratégie de développement pour les années 70. Le volume de l'aide était le principal point d'achoppement entre pays développés et pays en développement. Pendant la majeure partie des discussions, les pays en développement ont plaidé pour l'adoption de l'objectif de la CNUCED, à savoir que l'ensemble des apports publics représente 0.75 % du PNB. Cependant, lorsque les négociations ont marqué le pas deux semaines environ avant le vote de la Résolution à l'Assemblée générale, ils l'ont remplacé par l'objectif de la Commission Pearson, à savoir 0.7 % du PNB.

Cette initiative a permis de sortir de l'impasse et bien que la plupart des pays donateurs aient exprimé quelques réserves durables, l'objectif de 0.7 % a été officiellement reconnu en

⁵² <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2001/DEV2284.doc.htm>

octobre 1970 lorsque l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une Résolution selon laquelle « *chaque pays économiquement avancé accroîtra progressivement son aide officielle au développement des pays en voie de développement et s'efforcera particulièrement d'atteindre, au milieu de la Décennie au plus tard, un montant minimum en valeur nette de 0.7 % de son produit national brut aux prix du marché* »⁵³.

On est encore loin de cet objectif de 0,7% du PNB, dans la mesure où les pays développés contribuent (ou pas) de façon inégale à l'APD. Les pays développés n'honorent pas ainsi leurs engagements pris dans le cadre d'une résolution de l'Assemblée Générale. Ici encore, une résolution du Conseil de Sécurité, constatant la « menace contre la paix » pourrait demander, voire exiger, aux Etats membres d'honorer leurs engagements en la matière. S'il le faut, l'exécution de cette mesure peut être réalisée par le biais des contributions obligatoires et volontaires des pays développés⁵⁴ ou par la création d'un fonds destinés à récolter les APD pour les redistribuer.

Par ailleurs, une autre mesure pourrait concerner la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Les OMD sont huit objectifs adoptés en 2000 à New York (États-Unis) par 193 États membres de l'ONU, et au moins 23 organisations internationales, qui ont convenu de les atteindre pour 2015. Ces objectifs recouvrent de grands enjeux humanitaires : la réduction de l'extrême pauvreté et de la mortalité infantile, la lutte contre plusieurs épidémies dont le SIDA, l'accès à l'éducation, l'égalité des sexes, et l'application du développement durable.

Après un rapport publié en juin 2010, et 5 ans avant de l'échéance des OMD, plus de 140 chefs d'État et de gouvernement se sont retrouvés à l'ONU (New York), le 22 septembre 2010, réaffirmant leurs engagements, malgré les « crises globales, des catastrophes naturelles et des conflits actuels ». L'ONU, par la voix de son secrétaire général Ban Ki-Moon, reconnaît que les avancées sont insuffisantes. Une résolution du Conseil de Sécurité rappelant les engagements des Etats, en la matière, et qui demande aux Etats de mettre en place les moyens et mesures nécessaires pour atteindre des objectifs, peut s'avérer utile.

Ainsi, les résolutions du Conseil peuvent jouer un rôle de pression sur les Etats (développés) afin de les encourager ou contraindre à contribuer de manière effective à la réalisation des objectifs du développement. Un Etat qui ne respecterait pas les termes de ces résolutions pourrait se voir infliger des sanctions financières (pénalités) ou non financières (suspension droit de vote, suspension des accords bilatéraux entre cet Etat et les pays en développement)

⁵³ « Stratégie internationale du développement pour la deuxième décennie des Nations Unies pour le développement », Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2626 (XXV), 24 octobre 1970, paragraphe 43

⁵⁴ Le Conseil de Sécurité peut inviter l'Assemblée Générale à mettre en œuvre cette mesure

Conclusion :

Paul VI, en 1965 devant l'Assemblée Générale de l'ONU, affirmait que le « développement est le nouveau nom de la Paix ». Lorsqu'on voit les conséquences, économiques, sociales, politiques et humaines du sous-développement, on peut affirmer que ce dernier menace la paix et la sécurité internationales. Cette affirmation n'est pas fondée uniquement sur une conviction personnelle, mais elle est fondée sur le discours et la pratique du Conseil de Sécurité en matière de constatation de « menace contre la paix ». La mise en œuvre de mesures pour faire cesser cette menace, d'un nouveau genre, est certes difficile, mais pas impossible. Il ne s'agit pas d'un problème d'idées, de mesures ou de moyens, mais il s'agit d'un problème de volonté politique, comme souvent en droit international.