L'Assemblée générale des Nations Unies face à la « guerre » russo-ukrainienne

Les actes et leurs effets juridiques

Oumarou NAREY

Agrégé des facultés de droit, Professeur titulaire des Universités du Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur (CAMES), Chef de département de Droit public, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques (FSJP) à l'Université Abdou Moumouni de Niamey, Niamey - Niger

La confrontation entre le bloc occidental[1] et la Fédération de Russie, qui n'est pas sans rappeler la période qualifiée de « *guerre froide*[2] », a fait naître à nouveau des points de tension et de rupture au sein de la Communauté internationale[3]. Le corollaire de cette confrontation est « *une opération militaire spéciale* », de la Fédération de Russie, sur le territoire de l'Ukraine[4] remettant en cause certains principes sacro-saints du droit

[1]Il regroupe les Etats-Unis (par le biais de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord – OTAN) et les Etats membres de l'Union Européenne.

[2]Cette période s'étend à peu près de la fin des années 1980 jusqu'à la chute du mur de Berlin et de l'effondrement de l'ex-URSS.

[3]La communauté internationale est « *un milieu social composé essentiellement d'Etats. […] Dire que la communauté internationale est la société des Etats implique donc per se que cette société se réalise à partir d'Etats souverains, c'est-à-dire d'entités qui nieraient leur essence et leur existence si elles reconnaissaient leur assujettissement à une institution supérieure, quelle qu'elle soit.* ». CONDORELLI, L., *Droit international public* 1ère Partie, Chapitre 2 « Caractères fondamentaux de la communauté internationale et les éléments caractéristiques du droit international », cours polycopié, Université de Genève, 1999, p. 14. Pour un autre juriste, il s'agit d'abord d'un « *ensemble des Etats pris dans leur universalité* » ; ensuite d'un « *ensemble plus vaste incluant, à côté des Etats, les organisations internationales à vocation universelle, les particuliers et l'opinion publique internationale* ». Enfin, c'est l'« *expression de la solidarité commune des Etats transcendant leurs oppositions particulières* ». SALMON, J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, p. 205-206. Voir également DUPUY, R-J., *La communauté internationale entre mythe et histoire*, Paris, Economica, 1986, 182 p.

[4]Lancée le 24 février 2022 et qualifiée d'« *opération militaire spéciale* » par la Russie, mais d'« *agression* » armée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, cette « *guerre* » a fait l'objet d'une résolution AG/12407 adoptée, le 2 mars 2022 à une large majorité, par laquelle l'Assemblée Générale a déploré « *dans les termes les plus énergiques* » l'agression contre l'Ukraine et a exigé le retrait immédiat des forces russes.

international[5], des « *principes intransgressibles du droit international coutumier*[6] », et le fonctionnement du système de l'Organisation des Nations Unies (ONU)[7].

Au sein de la « maison-mère[8] » des organisations internationales, l'Assemblée générale est l'« *organe collectif » qui comprend « tous les membres [organe plénier] » de l'Organisation des Nations Unies*[9]. En tant qu'organe plénier, elle regroupe des Etats et non des « nations », provenant des cinq (5) continents. Chaque Etat « *membre a cinq (5) représentants au plus à l'Assemblée générale*[10] ». Sans revenir sur l'approche doctrinale de la Charte des Nations Unies comme « Constitution mondiale[11] », il est clair que l'Assemblée générale n'est ni un corps ni un pouvoir législatif, mais une instance ou conférence qui siège par session[12].

Le vocable « *Nations Unies* » désigne l'Organisation internationale à vocation générale[13] née de la volonté de cinquante et un (51) Etats[14] ayant adopté sa Charte constitutive à l'issue de la Conférence de San Francisco, le 26 juin 1945[15], avec l'objectif principal de « *préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances*[16] ». La « *guerre* » qui renvoie au sens ordinaire à une « *lutte armée entre groupes sociaux ou entre Etats en vue d'imposer par la force une volonté déterminée à l'adversaire*[17] », est, au sens juridique « [l'] *état ou* [la] *situation déclenchée par une confrontation ar-*

[5]L'expression « principes du droit international, désigne l'« *ensemble de propositions fondamentales du droit international* ». SALMON, J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 877. Une partie de la doctrine a identifié six (6) principes : voir FORTEAU, M., MIRON, A., PELLET, A., *Droit international public*, 9e édition, Paris, LGDJ Lextenso, 2022, p. 87-88.

[6]Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Avis consultatif du 8 juillet 1996, C.I.J. Recueil 1996, p. 245, par. 79 ou Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif du 9 juillet 2004, C.I.J, Recueil 2004, p. 136, par. 157.

[7]Charte des Nations Unies et Statut de la Cour internationale de Justice, signée à San Francisco le 26 juin 1945, à la fin de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, et entrée en vigueur le 24 octobre 1945. Le Statut de la Cour internationale de Justice (CIJ) en fait partie intégrante.

[8]LAGRANGE E., SOREL, J-M., « Introduction », *in* LAGRANGE E., SOREL, J-M. (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2013, p. 5.

[9]SALMON, J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 96.

[10]Article 9 par. 2 de la Charte des Nations Unies.

[11]CHEMAIN, R., PELLET, A. (dir.), *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale ?* Paris, A. Pedone, 2006, 234 p.

[12]L'article 20 de la Charte des Nations Unies prévoit que « *l'Assemblée générale tient une session annuelle régulière et, lorsque les circonstances l'exigent, des sessions extraordinaires. Celles-ci sont convoquées par le Secrétaire général sur la demande du Conseil de sécurité ou de la majorité des membres des Nations Unies* ».

[13]Les Nations Unies sont une organisation quasiment universelle en ce sens que 193 Etats en sont aujourd'hui membres. Voir site de l'Organisation. www.un.org/ (consulté le 21 mars 2023).

[14]La Charte des Nations Unies a été adoptée par les 51 Etats originaires suivants : Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Belgique, Biélorussie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Cuba, Danemark, Egypte, El Salvador, Equateur, Etats-Unis d'Amérique, Ethiopie, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Inde, Iran, Irak, Liban, Libéria, Luxembourg, Mexique, Nicaragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, République Arabe Syrienne, République dominicaine, Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, Tchécoslovaquie, Turquie, Ukraine, URSS, Uruguay, Venezuela et Yougoslavie.

[15]La Conférence qui s'est tenue à Dumbarton Oaks, du 21 août au 7 octobre 1944, a permis de prendre des mesures concrètes qui contenaient déjà tous les aspects essentiels de ce qui deviendrait l'ONU. La Charte des Nations a été adoptée à l'unanimité et sans réserve. Elle est constituée de 19 chapitres dont les plus marquants sont le 1er (Buts et principes), le 2ème (Membres), le troisième (Organes), le 4e (Assemblée générale), les 5e et 7e (Conseil de sécurité), le 10e (Conseil Economique et Social-ECOSOC), le 14e (Cour internationale de Justice) et le 15e (Secrétariat). Voir BESSON, S., *Droit international public, Abrégé de cours et résumés de jurisprudence*, 2e édition, Berne, Stämpfli Editions, 2013, p. 108.

[16]Alinéa premier du préambule de la Charte.

[17]SALMON, J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 357.

Published in : Sous la direction de Roger K. KOUDÉ (dir.), *La guerre russo-ukrainienne : enjeux et perspectives*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005434, doi : 10.17184/eac.9782813005434

mée entre deux ou plusieurs Etats ou par une simple déclaration à cet effet, et auxquels s'applique un corps de règles de droit international distinct de celui applicable en temps de paix (*droit de la guerre, droit de neutralité*)[18] ». Elle renvoie d'une part, au recours à la force armée[19] – synonyme de la guerre – et d'autre part, peut être appréhendée comme équivalent à la fois à un conflit armé international ou à un conflit armé non international[20].

Le conflit armé international, aux termes de l'article 2 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, il est question d'une « [...] *guerre déclarée ou de tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs des Hautes Parties contractantes [ainsi que] dans tous les cas d'occupation de tout ou partie du territoire d'une Haute Partie contractante*[21]. » Quant aux conflits armés non internationaux, entendus dans le langage courant comme la guerre civile, ils se « [...] *déroulent sur le territoire d'une Haute Partie contractante entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés*[22] », à l'exclusion des « [...] *situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues, qui ne sont pas considérés comme des conflits armés*[23]. »

Dans « *le droit interne des organisations internationales [qui] comprend deux aspects distincts : d'une part les règles relatives au fonctionnement interne de l'organisation et d'autre part les normes destinées à orienter les comportements dans les domaines de compétence de l'organisation*[24] », plusieurs actes juridiques sont adoptés. Les actes juridiques dont il est question ici sont ceux qui expriment la manifestation de la volonté ayant pour objet et pour effet de produire des conséquences juridiques sur les Etats membres de l'organisation. C'est notamment le cas des actes unilatéraux pris par les Nations Unies, à travers son Assemblée générale. En effet, la compétence d'édicter des actes et/ou de prendre des décisions est en principe reconnue aux organisations internationales dans les limites de leurs attributions. Ce sont leurs statuts ou chartes constitutives qui définissent (ou devraient définir) la force juridique des actes édictés par les organisations internationales. Au sein de l'ONU, ce sont les résolutions qui jouent en pratique le rôle le plus important. Ces actes, émanant en principe de l'Assemblée générale des Nations Unies, sont censés exprimer sa position sur un sujet donné. Dès lors, se pose la question aiguë de la force juridique des résolutions votées par l'Assemblée générale de l'ONU.

---

[18] *Ibid.*

[19] Article 2 paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies qui pose le principe de l'interdiction du recours à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales.

[20] CUMIN, D., *Manuel de droit de la guerre*, 2e édition, Collection Paradigme, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 23.

[21] Il est à signaler que le Protocole additionnel I aux quatre Convention, conclu le 8 juin 1977, ayant pour objet la protection des victimes des conflits armés internationaux, introduit, dans la notion de conflit armé international, non seulement les guerres interétatiques, mais aussi « *les conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* » (article 1er paragraphe 4). Ce faisant, le Protocole additionnel I hisse la guerre de libération nationale au rang de conflit armé international.

[22] Article 1er paragraphe 4 du Protocole additionnel II aux quatre Convention de Genève du 12 août 1949 ayant pour objet la protection des victimes des conflits armés non internationaux, qui complète l'article 3 commun auxdites conventions.

[23] *Ibid.*

[24] BASTID BURDEAU, G., « Quelques remarques sur la notion de droit dérivé en droit international », *in Droit du pouvoir – pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 163.

Published in : Sous la direction de Roger K. KOUDÉ (dir.), *La guerre russo-ukrainienne : enjeux et perspectives*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005434, doi : 10.17184/eac.9782813005434

Pour y répondre, la présente réflexion tentera de lever, d'une part, le voile sur la portée juridique des résolutions votées par « l'Agora universelle » (I). Le conflit russo-ukrainien, fut l'occasion, au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies, de mesurer que « *l'équilibre fondé sur la compétition libre porte en lui le germe de son dépassement et de la monopolisation* »[25]. D'autre part, l'analyse de la force juridique desdites résolutions permettra de faire une exégèse des votes effectués par les pays africains au sein de l'Assemblée générale de l'ONU dans le cadre de l'appréciation par eux de la « *guerre* » russo-ukrainienne (II).

1 La portée juridique des résolutions de « l'Agora universelle »

D'une manière générale, la force obligatoire d'une résolution s'analyse au cas par cas, au regard de la portée que lui donne l'acte constitutif d'une organisation internationale, mais aussi vis-à-vis des dispositions effectivement prises en vue de son application. Ainsi, on peut distinguer trois cas de figure qui marquent le caractère non contraignant, semi-contraignant et contraignant des résolutions votées par l'Assemblée générale de l'ONU[26].

Premièrement, composée de représentants de tous les Etats membres[27], l'Assemblée générale est habilitée à adopter des résolutions qui sont dépourvues de tout caractère contraignant. C'est le principe consacré par les articles 10[28] et 11[29] de la Charte des Nations Unies. En effet, l'article 10 accorde le pouvoir à l'Assemblée générale de traiter de toutes les questions qui entrent dans la compétence des Nations Unies, à l'exception des situations dont le Conseil de sécurité s'est déjà saisi conformément à l'article 12[30]

[25] ELIAS, N., *La dynamique de l'occident,* Paris, Calmann-Lévy, 1975, p. 307.

[26] CASTAÑEDA, J., « Valeur juridique des résolutions des Nations Unies », volume 129, *RCADI*, 1970.

[27] Aux termes de l'article 9 de la Charte, « *1. L'Assemblée générale se compose de tous les Membres des Nations Unies.*
2. Chaque Membre a cinq représentants au plus à l'Assemblée générale ».

[28] Selon l'article 10 de la Charte, « *L'Assemblée générale peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte, et, sous réserve des dispositions de l'article 12, formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres de l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de sécurité, ou aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité* ».

[29] L'article 11 de la Charte prévoit que « 1. *L'Assemblée générale peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements, et faire, sur ces principes, des recommandations soit aux Membres de l'Organisation, soit au Conseil de sécurité, soit aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité.*
2. L'Assemblée générale peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie par l'une quelconque des Membres des Nations Unies, ou par le Conseil de sécurité, ou par un État qui n'est pas Membre de l'Organisation conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'Article 35, et, sous réserve de l'Article 12, faire sur toutes questions de ce genre des recommandations soit à l'État ou aux États intéressés, soit au Conseil de sécurité, soit aux États et au Conseil de sécurité. Toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion.
3. 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.
4. Les pouvoirs de l'Assemblée générale énumérés dans le présent Article ne limitent pas la portée générale de l'Article 10 ».

[30] Selon l'article 12 de la Charte, « *1. Tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande.*
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

Published in : Sous la direction de Roger K. KOUDÉ (dir.), *La guerre russo-ukrainienne : enjeux et perspectives*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005434, doi : 10.17184/eac.9782813005434

de la Charte de l'ONU. Prenant appui sur ce principe, l'Assemblée générale se borne à formuler des recommandations qui sont totalement dépourvues de force obligatoire, comme l'a rappelé la CIJ dans son arrêt sur le Sud-Ouest africain : « *Si le Conseil de la Société des Nations ne pouvait prendre de décision sans l'adhésion expresse ou tacite du Mandataire, ces décisions, une fois prises, étaient obligatoires ; en revanche, si l'Assemblée générale des Nations Unies, qui serait dans cette hypothèse l'organe compétent, peut prendre des résolutions sans l'adhésion de l'autorité administrative, ces résolutions, une fois prises, ne sont que des recommandations dépourvues de caractère obligatoire, sauf dans certains cas sans pertinence en l'espèce. Certes, les résolutions de l'Assemblée générale peuvent avoir une grande influence mais c'est là une autre question. Cela joue sur le plan politique et non du droit ; cela ne rend pas ces résolutions juridiquement obligatoires*[31]. »

Deuxièmement, le caractère semi-contraignant –*soft law*[32]– découle d'actes unilatéraux qui sont à la limite du droit et du « *non-droit* » et ont été classés dans cette catégorie particulière. Ces actes sont adoptés en vue d'être exécutés, mais ils ne constituent pas toujours des normes de droit international positif. De ce fait, ils n'entraînent aucune responsabilité internationale en cas de violation. Ils ont néanmoins pour effet de constituer des directives pour les Etats, et une aide à l'interprétation et l'application du droit international[33]. Cette nature de *soft law* des résolutions de l'Assemblée générale a été expressément reconnue dans la sentence arbitrale Texaco contre la Libye[34].

Enfin, troisièmement, le caractère contraignant des résolutions votées par l'Assemblée générale peut se fonder sur une source de droit contraignante qui consacre les effets juridiques desdits actes. C'est le cas lorsque la Charte de l'ONU le prévoit indirectement ou lorsque les résolutions de l'Assemblée générale contribuent à la création d'une coutume[35]. Ainsi, dans l'organisation interne de l'ONU, notamment en matière d'examen, d'approbation et des dépenses[36] ou encore en matière d'élections internes[37], les résolutions de l'Assemblée générale ont force obligatoire. En outre, la CIJ a relevé dans l'affaire des conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité qu'il serait « *[…]inexact de supposer que, parce qu'elle possède en principe le pouvoir de faire des recommandations, l'Assemblée générale est empêchée d'adopter, dans des cas déterminés relevant de sa compétence, des résolutions ayant le caractère de décisions ou procédant d'une intention d'exécuter*[38]. » Cette situation peut se vérifier dans trois cas de figure : d'abord lorsque les Etats qui en sont destinataires s'engagent avant ou après l'adoption de la résolution à s'y conformer,

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 ».

[31] CIJ, arrêt sur le Sud-Ouest africain, *Recueil CIJ*, 1966, p. 6, paragraphe 98.

[32] Voir CIJ, Avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, *Recueil CIJ*, 1996, p. 226, paragraphes 70-71.

[33] BESSON, S., *Droit international public, Abrégé de cours et résumés de jurisprudence, op. cit.,* p. 245.

[34] Voir *Journal de droit international*, volume 104, 1977, p. 350, paragraphes 83 et suivants.

[35] *Ibid.*

[36] Article 17 de la Charte des Nations Unies.

[37] Articles 23, 61, 86 et 97 de la Charte des Nations Unies.

[38] CIJ, avis consultatif du 21 juin 1971, *Recueil de la CIJ*, 1971, p. 16, paragraphe 105.

Published in : Sous la direction de Roger K. KOUDÉ (dir.), *La guerre russo-ukrainienne : enjeux et perspectives*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005434, doi : 10.17184/eac.9782813005434

ensuite lorsqu'ils l'acceptent solennellement, et enfin lorsque la résolution énonce des règles ayant acquis une valeur coutumière, ou lorsqu'elle est une interprétation de l'acte constitutif d'une organisation internationale.

Il en résulte, d'une part, que les résolutions tirent leur force juridique des traités constitutifs, considérés comme de normes « primaires » ayant une nature conventionnelle. D'autre part, dans la mesure où les résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU peuvent reproduire, voire générer du droit coutumier, elles peuvent bénéficier de la force obligatoire de ce droit, comme l'a si bien relevé la CIJ dans son avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires[39]. Toutefois, selon la doctrine internationaliste, « *il existe une variété considérable d'opinions en ce qui concerne les points de vue qui se sont exprimés touchant la force obligatoire des résolutions des Nations Unies*[40]. »

Les différentes hypothèses ainsi dégagées permettent de mieux appréhender les positions des Etats africains par rapport au pouvoir réglementaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, spécialement à propos des résolutions votées dans le cadre de la « *guerre* » russo-ukrainienne.

2 L'exégèse des votes effectués par les pays africains au sein de l'Assemblée générale

L'examen minutieux des différents votes des pays africains fait ressortir leurs positions dans le cadre de l'« *agression* » ou la « *guerre* » entre la Fédération de Russie et l'Ukraine. Il en résulte des prises de position traduisant des transformations du tissu social des relations interétatiques.

On identifie dans un premier temps le groupe des pays africains abstentionnistes ou équilibristes. Lorsque l'Assemblée générale a adopté la résolution intitulée « *agression contre l'Ukraine*[41] », 25 pays africains ne se sont pas prononcés, entre des abstentionnistes, mais également des pays qui n'étaient pas présents le jour du vote. Nonobstant l'adoption de la résolution par 141 votes pour, 5 votes contre et 35 abstentions, l'Afrique a joué un rôle stratégique important. Certes l'abstention n'est pas un vote négatif, ne faisant pas obstacle à l'adoption de résolutions, mais elle exprime à ce niveau les enjeux liés aux discussions portant sur « *l'agression* » de l'Ukraine. En effet, les abstentions remettent à jour des discussions mettant en jeu les intérêts à la fois géostratégiques, politiques et économiques.

A la suite de la résolution du 2 mars 2022 exigeant le retrait immédiat des forces russes du territoire ukrainien, l'Assemblée générale a repris sa session extraordinaire d'urgence[42], pour examiner un premier projet de résolution portant sur « *les consé-*

[39] CIJ, avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, *Recueil CIJ*, 1996, p. 226, paragraphes 70-71.

[40] KIM, J-G., « La validité des résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies », *Revue générale du droit international public*, 1971, p. 92.

[41] Assemblée générale des Nations Unies, résolution AG/12407 du 2 mars 2022.

[42] L'article 20 de la Charte des Nations Unies prévoit que « *L'Assemblée générale tient une session annuelle régulière et, lorsque les circonstances l'exigent, des sessions extraordinaires. Celles-ci sont convoquées par le Secrétaire général sur la demande du Conseil de sécurité ou de la majorité des Membres des Nations Unies* ».

Published in : Sous la direction de Roger K. KOUDÉ (dir.), *La guerre russo-ukrainienne : enjeux et perspectives*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005434, doi : 10.17184/eac.9782813005434

quences humanitaires de l'agression contre l'Ukraine[43] » présenté par l'Ukraine et un autre projet de résolution intitulé plus sobrement « *la situation humanitaire découlant du conflit en Ukraine*[44] », soumis par l'Afrique du Sud. Alors que la très grande majorité des 66 délégations qui ont pris la parole ont soutenu que la seule responsable de la catastrophe humanitaire en Ukraine, est l'invasion russe, le Gabon a dit soutenir les efforts humanitaires en s'abstenant tandis que l'Afrique du Sud s'est réfugiée derrière le fait que son projet de texte porte exclusivement sur la question humanitaire, voulant préserver le consensus car, pour elle, les questions politiques et stratégiques ne sauraient y être mêlées.

Il en résulte que les abstentions des Etats africains ne tiennent pas compte du fait que les résolutions de l'Assemblée générale, face au blocage du Conseil de sécurité par le droit de veto, doivent bien sûr être votées conformément aux buts et aux principes des Nations Unies[45]. Cette situation n'a pas fait évoluer les votes des pays africains intervenus le 24 mars 2022, lorsqu'à la majorité des deux-tiers applicable au vote sur « *les décisions importantes*[46] », l'Assemblée générale a adopté par 140 voix pour, 5 voix contre et 38 abstentions, la résolution sur les conséquences humanitaires de l'agression contre l'Ukraine[47]. 19 pays se sont abstenus, parmi lesquels l'Algérie, le Mali, l'Angola, l'Afrique du Sud, la Tanzanie, le Togo, ou encore l'Ethiopie. Cependant, le Maroc, la Guinée, le Cameroun, le Burkina Faso, la Somalie et les Comores n'ont pas pris part au vote.

Après la diffusion d'images choquantes d'atrocités commises à Boutcha, l'Assemblée générale s'est à nouveau réunie et a adopté, le 7 avril 2022, une résolution[48] présentée par l'Ukraine par 93 voix pour, 24 contre et 58 abstentions, pour « *suspendre le droit de la Fédération de Russie de siéger au Conseil des droits de l'homme* ». Il s'agit de la deuxième suspension d'un membre de ce Conseil après l'éviction de la Libye, en 2011. L'adoption du texte nécessitait la majorité des deux tiers du total des votes pour et contre, sans tenir compte des abstentions, nombreuses. Parmi celles-ci, il y a celle du Sénégal qui a entendu s'abstenir afin de rester cohérent avec la résolution créant cette commission ; l'Afrique du Sud qui a prétexté que le projet de résolution, qui ne suit pas « *les procédures habituelles* », est une illustration d'une politisation qui risque de saper la crédibilité du Conseil ; l'Algérie s'est abstenue parce qu'elle a estimé que le projet compromet les méthodes de travail de l'Organisation et risque de ternir sa crédibilité et sa faculté de jouer son rôle, tout en dénonçant les deux poids, deux mesures et le manque d'impartialité. Il y a lieu encore de constater que les Etats africains ont raté l'occasion de faire avancer leurs positions sur des sanctions en relation avec la conformité aux droits de l'homme votées sous forme de résolutions dans le cadre du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

[43] Assemblée générale des Nations Unies, résolution AG/12410 du 23 mars 2022.
[44] *Ibid.*
[45] Chapitre 1er : « Buts et principes » (articles 1 et 2) de la Charte des Nations Unies.
[46] Articles 18 paragraphe 2 de la Charte des Nations Unies.
[47] Voir résolution AG/12411 du 24 mars 2022 par laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies a exigé de nouveau la cessation immédiate des hostilités menées par la Fédération de Russie et a demandé le financement intégral des plans humanitaires de l'ONU.
[48] *Ibid.*, résolution AG/12414 du 7 avril 2022.

Published in : Sous la direction de Roger K. KOUDÉ (dir.), *La guerre russo-ukrainienne : enjeux et perspectives*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005434, doi : 10.17184/eac.9782813005434

Le Gabon s'est également illustré en s'abstenant lors du vote de la résolution relative au fait que chaque fois que le droit de veto sera exercé au Conseil de sécurité, un débat sera désormais organisé à l'Assemblée générale dans les dix (10) jours suivants[49]. Dans la même veine, certains pays africains tels que le Nigeria, la Sierra Léone, l'Egypte et l'Afrique du Sud se sont abstenus lors du vote de la résolution par laquelle l'Assemblée générale a recommandé la création d'un registre international des dommages causés à l'Ukraine par la Fédération de Russie[50]. Il résulte des explications des votes que le positionnement de certains Etats africains est lié à la politique de non alignement, à la distinction à faire entre questions politiques, stratégiques et le respect du consensus sur des questions humanitaires, etc.

Or, il s'agit des résolutions donnant l'occasion de faire des critiques vives à l'encontre du droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité, suivies de votes affirmatifs car l'usage de ce droit et les blocages fréquents qui en découlent sont en effet considérés comme l'une des causes principales de l'ineffectivité et de l'inefficacité du Conseil de sécurité, et plus généralement, de l'ONU. C'est également une occasion ratée pour les pays africains de faire bouger les lignes par rapport au droit de veto qui constitue une atteinte au principe de l'égalité souveraine des Etats[51]. Ces résolutions auraient pu entrainer des débats visant à restreindre l'utilisation de ce droit, par exemple en le limitant aux questions ayant trait au recours à la force ou en obligeant les Etats membres permanents du Conseil de sécurité à en motiver l'utilisation[52].

Ensuite, il y a le groupe de pays qui se sont fait distinguer par leur opposition systématique ou farouche face à certaines questions liées à la « *guerre* » en Ukraine. A titre illustratif, l'Erythrée non seulement n'a pas soutenu la résolution[53] condamnant l'invasion de l'Ukraine par la Russie mais a aussi voté contre la résolution[54] par laquelle l'Assemblée générale a exigé de nouveau la cessation immédiate des hostilités menées par la Fédération de Russie et a sans détour demandé le financement intégral des plans humanitaires de l'ONU. En outre, l'Erythrée s'est illustrée par son opposition au vote de la résolution[55] par laquelle l'Assemblée générale a recommandé la création d'un registre international des dommages causés à l'Ukraine par la Fédération de Russie. Ces prises de position sont en porte-à-faux avec les actions à entreprendre en cas d'acte d'agression armée, noyau dur de l'interdiction principielle du recours à la force armée, en plus d'« *autres emplois de la force contraires à la Charte*[56] », telles la « *rupture de la paix* » et la « *menace contre la paix*[57]. »

[49] Assemblée générale des Nations Unies, résolution AG12417 du 26 avril 2022.

[50] *Ibid.*, résolution AG/12470 du 14 novembre 2022.

[51] L'article 2.1. de la Charte des Nations Unies affirme que « *l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres* », alors que l'article 18 paragraphe 1er de la Charte des Nations Unies consacre le principe selon lequel « *chaque membre de l'Assemblée générale dispose d'une voix* ».

[52] Sur cette problématique, voir notamment BESSON, S., *Droit international public, Abrégé de cours et résumés de jurisprudence, op. cit.,* p. 119-120.

[53] Assemblée générale des Nations Unies, résolution AG/12407 du 2 mars 2022.

[54] *Ibid.*, résolution AG/12411 du 24 mars 2022.

[55] *Ibid.*, résolution AG/12470 du 14 novembre 2022.

[56] Assemblée générale des Nations Unies, résolution 3314 du 14 décembre 1974, succédant à la résolution 2625 du 24 octobre 1970 où on trouve une définition de l'agression.

[57] Voir Chapitre VII de la Charte des Nations Unies intitulé « *Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression* ».

Published in : Sous la direction de Roger K. KOUDÉ (dir.), *La guerre russo-ukrainienne : enjeux et perspectives*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005434, doi : 10.17184/eac.9782813005434

Enfin, il y a le groupe de pays qui se sont montrés plus ou moins favorables au vote de certaines résolutions. Ainsi, la République de Djibouti a voté en faveur de la résolution du 2 mars 2022[58] en regrettant non seulement l'agression non provoquée contre l'Ukraine par la Russie mais également l'incapacité des membres du Conseil de sécurité à agir à l'unisson en raison du veto russe. Djibouti a condamné sans équivoque ce qui constituait une violation flagrante à ses yeux du droit international, le fait de s'abstenir du recours ou de la menace du recours à la force dans les relations internationales. Cette prise de position cadre avec le respect des principes et buts de l'Organisation.

Dans le même registre, il y a lieu de relever que la République de Côte d'Ivoire a voté en faveur de la résolution du 24 mars 2022[59] en réaffirmant son attachement au respect de l'intégrité territoriale, de la souveraineté territoriale et de l'indépendance des Etats ainsi qu'au règlement pacifique des différends. Appelant au respect des droits et des Conventions de Genève de 1949, la Côte d'Ivoire a également insisté sur un traitement équitable et sans discrimination de toutes les personnes affectées par cette crise, y compris les Africains et les personnes d'ascendance africaine. De même, le Botswana, le Gabon, le Kenya, et la Namibie ont voté pour la résolution par laquelle chaque fois que le droit de veto sera exercé au Conseil de sécurité, un débat sera désormais organisé à l'Assemblée générale dans les dix (10) jours suivants, en soulignant, d'une part, la nécessité de faire un meilleur usage du droit de veto et, en rappelant que l'Assemblée est le principal organe délibératif de l'ONU, et en insistant sur l'importance d'une meilleure représentation de l'Afrique au sein du Conseil de sécurité.

En outre, le Libéria, le Ghana, le Rwanda et la RD Congo ont voté en faveur de la résolution[60] du 12 octobre 2022 par laquelle l'Assemblée générale a condamné les « *référendums illégaux* » menés par la Russie en Ukraine, tout en se fondant sur les idéaux et principes de la Charte des Nations Unies. Ces prises de position sont déterminantes parce qu'allant dans le sens, pour l'Assemblée générale, de pouvoir « […] *recommander des mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, qu'elle qu'en soit l'origine qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations, y compris les situations résultant d'une infraction aux dispositions de la* […] *Charte où sont énoncés les buts et les principes des Nations Unies*[61]. »

Aussi, le Kenya a-t-il voté en faveur de la résolution[62] par laquelle l'Assemblée générale a recommandé la création d'un registre international des dommages causés à l'Ukraine par la Fédération de Russie, soulignant que l'Ukraine a le droit de réclamer des réparations face aux dommages qu'elle a subis ; ce qui cadre parfaitement avec la jurisprudence internationale qui prévoit la réparation en cas de préjudice causé à un autre Etat[63].

[58] Assemblée générale des Nations Unies, résolution AG/12407 du 2 mars 2022.
[59] *Ibid.*, résolution AG/12411 du 24 mars 2022.
[60] *Ibid.*, résolution G/12458 du 12 octobre 2022.
[61] Article 14 de la Charte des Nations Unies.
[62] *Ibid.*, résolution AG/12470, 14 novembre 2022.
[63] Voir par exemple, CIJ, Affaire de la *Barcelona Traction Light and Power Company Limited*, *Recueil de la CIJ*, 1970, p. 3 ; CPJI, Affaire du Vapeur Wimbledon, Série A n° 1, 1923, p. 15.

Published in : Sous la direction de Roger K. KOUDÉ (dir.), *La guerre russo-ukrainienne : enjeux et perspectives*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005434, doi : 10.17184/eac.9782813005434

Par les votes favorables aux résolutions de l'Assemblée générale, ce groupe d'Etats africains a voulu, d'une part, que les principes et buts des Nations Unies[64], notamment celui de non-recours à la force armée[65] ou celui du maintien de la paix et de la sécurité internationales[66], soient *de jure* et *de facto* respectés et, d'autre part, que l'Assemblée générale de l'ONU, réunie en session extraordinaire d'urgence, soit un substitut du Conseil de sécurité des Nations Unies qui a manqué à sa responsabilité principale de maintien de la paix et de la sécurité internationales en raison d'un blocage persistant engendré par l'exercice du droit de « *veto abusif* » par un Etat, membre permanent – la Fédération de Russie – du Conseil de sécurité.

En votant en faveur des résolutions soumises à leur sanction par l'Assemblée générale de l'ONU, ces pays africains ont été courageux et audacieux en restant très attachés au respect scrupuleux des principes et buts poursuivis par l'Organisation dont ils sont membres. Car si la tentative de substituer l'Assemblée générale au Conseil de sécurité des Nations Unies, n'a, à nouveau, pas échoué[67], elle aurait permis au moins à l'Assemblée générale de l'ONU, temple de la « *démocratie interétatique*[68] », de triompher. Face à cet échec, le salut de la Communauté internationale pourrait venir d'une autre alternative : le recours à la Cour internationale de Justice[69], organe judiciaire principal qui, si elle était saisie conformément à ses règles de procédure[70], pourrait statuer

[64]Le premier but de l'ONU est de « *réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix* » conformément à l'article 1er, paragraphe 1 de la Charte des Nations Unies. Celle-ci retient, à son article 2 paragraphe 4, le principe de l'interdiction « *de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat* ».

[65]Le principe du non-recours à la force armée est garanti aux articles 1 et 2 paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies. Il fait désormais partie des principes de droit coutumier valable *erga omnes* et du droit impératif (*jus cogens*). Voir en ce sens CIJ, Affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre-celui*, *Recueil de la CIJ*, 1986, p. 14.

[66]Article 1er paragraphe 1 fait du maintien de la paix et de la sécurité internationale l'un des buts principaux de l'ONU. A cet effet, peuvent être prises des « *mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture à la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à la rupture de la paix* ».

[67]Il convient de rappeler que lors de la guerre de Corée, la résolution 377 du 3 novembre 1950, dite résolution Acheson – du nom du secrétaire d'Etat américain, initiateur de la proposition – a prévu que l'Assemblée générale se réunissant en session extraordinaire d'urgence, examinerait tout menace conte la paix, rupture de le la paix ou acte d'agression, au cas où, et tant que, le Conseil de sécurité des Nations Unies manquerait à sa responsabilité principale de maintien de la paix et de la sécurité internationales du fait de l'exercice abusif du droit de veto par un des Etats membres permanents. Cette tentative a malheureusement échoué dans sa mise en œuvre. Voir CUMIN, D.__, Manuel de droit de la guerre, *op. cit.*, p. 72-75.__

[68]CUMIN, D., *Manuel de droit de la guerre, op. cit., p. 72.*

[69]La CIJ fait partie des moyens pacifiques de règlement des différends prévus par l'article 2 paragraphe 3 de la Charte des Nations Unies. Ce principe est ensuite développé dans le Chapitre VI de la Charte (articles 33 à 38) qui prévoit, entre autres modes juridictionnels, le règlement judiciaire, à travers le recours à la CIJ, objet du Chapitre XIV de la Charte (articles 92 à 96) et du Statut qui est annexé à la Charte et en fait partie intégrante (art. 2 et s. du Statut de la CIJ). En se fondant sur cette large compétence permettant à la CIJ de statuer sur tous les différends d'ordre juridique soumis à elle par les Etats, Sir Roberts JENNINGS considérait dès 1986 que la CIJ pouvait jouer un rôle décisif dans le règlement des différends impliquant l'usage de la force et dans le développement de ce domaine du droit international. Voir JENNINGS, R., cité par GREENWOOD, Ch., « The International Court of Justice and the Use of Force », *in Fifty Years of International Court of Justice : Essays in Hanour of Sir R. Jennings*, London, Cambridge University Press, 1996, p. 373.

[70]Sur la compétence contentieuse de la Cour, voir articles 93 et suivants de la Charte des Nations Unies et 34 à 36 du Statut de la CIJ ; sur la juridiction de la Cour, voir par exemple, CIJ, *affaire Ambatiolos, Recueil de la CIJ*, 1953, p. 10-19 ; *affaire Nottebohm, Recueil de la CIJ*, 1953, p. 110-112 ; *affaire du Timor oriental, Recueil CIJ*, 1995, p. 90, paragraphe 26 ; *affaire concernant la licéité de l'emploi de la force, Recueil CIJ*, 1999, p. 916, paragraphe 20 et s. ; affaire relative à *Certains emprunts norvégiens,*

Published in : Sous la direction de Roger K. KOUDÉ (dir.), *La guerre russo-ukrainienne : enjeux et perspectives*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005434, doi : 10.17184/eac.9782813005434

sur le différend relatif au recours interétatique à la force armée par la Fédération de Russie.

En effet, la solution pourrait venir de la CIJ qui a eu à statuer sur des différends territoriaux terrestres et maritimes entre notamment Etats voisins touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales et dont l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies ont eu à connaître. Les exemples en la matière sont nombreux[71] et les occasions se sont multipliées au fil du temps[72], mais on peut craindre de nouvelles réticences à l'égard de l'acceptation de la juridiction de la CIJ, comme l'atteste l'attitude des Etats-Unis d'Amérique suite à l'arrêt relatif aux Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci de 1986, qui leur a servi de prétexte pour retirer leur acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour faite sur le fondement de l'article 36 du Statut.

Recueil CIJ, 1957, p. 9 ; affaire relative au *Droit de passage sur le territoire indien, Recueil de la CIJ*, 1957, p. 125-142 ; affaire du *Temple de Préah Vihéar* (Cambodge c. Thaïlande), mesures conservatoires, CIJ, 2011.

[71] CIJ, Affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c/Etats-Unis d'Amérique, arrêt du 27 juin 1986 ; Affaire relative à l'incident aérien en Lockerbie ; CIJ, *Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Bosnie Herzégovine c/ Serbie et Monténégro), arrêt du 26 février 2007 ; CIJ, *Affaire relative à la licéité de l'emploi de la force opposant la Yougoslavie* (Serbie-Monténégro) à dix pays de l'OTAN ; CIJ, *Affaire des plates-formes pétrolières* (République Islamique d'Iran c/ Etats-Unis d'Amérique), arrêt du 6 novembre 2003 ; CIJ, affaire des *Activités armées sur le territoire de Congo* (République démocratique du Congo c/Rwanda), arrêt du 3 février 2006. Voir ITEN, J.L., BISMUTH, R., CREPET DAIGREMONT, C., Le FLOCH, G., De NANTEUIL, A., *Les grandes décisions de la jurisprudence internationale*, 1ère édition, Paris, Dalloz, 2018.

[72] Relations Bosnie-Yougoslavie et Croatie-Yougoslavie ; intervention armée de l'OTAN au Kossovo, conflits interethniques dans la région des grands lacs, en Afrique, etc.

Published in : Sous la direction de Roger K. KOUDÉ (dir.), *La guerre russo-ukrainienne : enjeux et perspectives*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005434, doi : 10.17184/eac.9782813005434