Guerre en Ukraine : le déplacement du centre de gravité des Nations Unies du Conseil de sécurité vers l'Assemblée générale

Catherine MAIA(1), André-Marie GBENOU(2)

(1) Professeure de Droit international à l'Université de Lusófona de Porto (Portugal), Professeure invitée à Sciences Po Paris et aux Universités catholiques de Lyon et de Lille en France (2) Doctorant en Droit international à l'Université de Grenoble Alpes (UGA), Grenoble - France

Introduction

Après un renforcement progressif de la présence militaire russe à la frontière ukrainienne, et tandis que l'Europe, déjà affairée à la délicate gestion de la pandémie de Covid-19, devait faire face à la crise migratoire orchestrée par la Biélorussie[1], le Président russe, Vladimir Poutine, annonçait officiellement, le 21 février 2022, reconnaître l'indépendance des républiques ukrainiennes de Donetsk et de Louhansk[2]. Quelques jours plus tard, le 24 février, une vaste offensive des forces armées russes terrestres, aériennes et maritimes était déclenchée sur l'ensemble du territoire ukrainien, au titre de ce qui a été justifié comme une « opération militaire spéciale » visant à sauver le pays des néonazis et à protéger la population qui, depuis huit ans, serait victime de la part de Kiev d'intimidation, voire de génocide, tout en insistant sur le fait que les Ukrainiens ne formeraient avec les Russes qu'un seul et même peuple.

De tels argumentaires n'ont pas su convaincre[3]. Dès le début de l'offensive militaire russe en Ukraine, les condamnations se sont multipliées d'une violation caractérisée du principe cardinal de l'interdiction du recours à la force armée entre États posé par

[1] Voir Catherine Maia, Shashaank Bahadur Nagar, « Poland-Belarus border crisis : a vanishing point of international refugee law », *Observatory on European Studies*, 13 décembre 2021.

[2] Sur l'origine de la guerre dans la région du Donbass, voir notamment David R. Marples (éd.), *The war in Ukraine's Donbas : origins, contexts, and the future*, Budapest, Central European University Press, 2022.

[3] Voir Raphaël Maurel, « Pourquoi l'agression de l'Ukraine par la Russie est illégale ? », *Les Surligneurs*, 26 février 2022.

l'article 2 4 de la Charte des Nations Unies, qu'il s'agisse du Conseil de l'Europe[4] dont les deux pays étaient membres avant l'exclusion de la Russie en mars 2022, mais également de l'Union européenne[5], de l'Organisation des Etats américains[6], ou encore de l'Union africaine[7]. Aussitôt, le Secrétaire général de l'Organisation Nations Unies (ONU), António Guterres, a également regretté « des opérations militaires russes à l'intérieur du territoire souverain de l'Ukraine, à une échelle que l'Europe n'a plus vue depuis des décennies ». Et d'ajouter : « *L'emploi de la force par un pays contre un autre est un rejet des principes que chaque pays s'est engagé à respecter. Cela s'applique à l'offensive militaire actuelle. C'est une erreur. C'est contraire à la Charte* [des Nations Unies]. *C'est inacceptable. Mais ce n'est pas irréversible*[8]. »

Dans un tel contexte, on aurait pu s'attendre à ce que le Conseil de sécurité – conçu comme le pivot du système mondial de sécurité collective mis en place par l'ONU – ait un rôle crucial à jouer. Tout au contraire, c'est à son impuissance à laquelle on assiste[9]. A cet égard, l'agression de l'Ukraine est un épisode supplémentaire venant dévoiler avec éclat la déficience de l'ONU dès lors qu'est en cause un membre permanent du Conseil de sécurité. Depuis sa création en 1945, cette Organisation n'a pas été en mesure d'éviter une guerre déclenchée par l'un de ses membres permanents, qu'il s'agisse des Etats-Unis avec le Royaume-Uni en Irak en 2003 ou de la Russie en Ukraine aujourd'hui.

Non seulement, comble de l'ironie, l'offensive en Ukraine a débuté le 24 février 2022 sous la présidence russe du Conseil de sécurité quelques minutes seulement après le début d'une session d'urgence destinée précisément à contenir le risque d'une escalade des tensions dans la région, mais un projet de résolution, présenté dès le lendemain par les États-Unis et l'Albanie et visant à réaffirmer la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine et à demander le retrait immédiat des troupes russes du pays a été aussitôt bloqué par le veto de la Russie. Plus tard, le projet de résolution du 30 septembre 2022 visant à condamner l'annexion de quatre régions ukrainiennes connaîtra le même sort.

Plus d'un an après le déclenchement des hostilités armées, alors que la Cour pénale internationale a ouvert une enquête sur la situation de l'Ukraine[10] et délivré un mandat

[4] Conseil de l'Europe, « Situation en Ukraine », CM/Del/Dec(2022)1426bis/2.3, 24 février 2022.

[5] Union européenne, Déclaration à la presse de Charles Michel, président du Conseil européen, et d'Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, sur l'agression militaire sans précédent et non provoquée de l'Ukraine par la Russie, 24 février 2022. Concernant les sanctions de l'Union européenne, voir notamment Patrick Jacob, « Les sanctions de l'UE contre la Russie comme mesures de réaction à un fait internationalement illicite », *Revue générale de droit international public*, vol. 127, 2023, p. 71-97.

[6] Organisation des Etats américains, Communiqué du Secrétariat général de l'OEA sur l'attaque russe contre l'Ukraine, 24 février 2022.

[7] Union africaine, Déclaration du Président de l'Union africaine, S.E. le Président Macky Sall et du Président de la Commission de l'UA, S.E. Moussa Faki Mahamat, sur la situation en Ukraine, 24 février 2022.

[8] ONU, Secrétaire général, « Ukraine : "il n'est pas trop tard pour sauver cette génération du fléau de la guerre", déclare le Secrétaire général, en s'appuyant sur la Charte », communiqué de presse SG/SM/21158, 24 février 2022.

[9] Voir Catherine Maia, « Le Conseil de sécurité et l'usage de la force : entre puissance et impuissance militaire », *L'Observateur des Nations Unies*, vol. 44, 2018, p. 101-115.

[10] Voir Catherine Maia, « Quel rôle pour la Cour pénale internationale face aux allégations de crimes en Ukraine ? », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, chronique n° 17, 2022 ; Julian Fernandez, Muriel Ubéda-Saillard, « Agression de l'Ukraine : qu'espérer de la Cour internationale de Justice et de la Cour pénale internationale », *Le club des juristes*, 5 mars 2022 ; Concepción Escobar Hernández, « Ucrania y la

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

d'arrêt pour crimes de guerre contre le chef d'Etat russe[11], le bilan est dramatique et rien n'indique que la guerre prendra fin dans un avenir proche. Alors que la détermination russe se heurte sur le terrain à une résistance ukrainienne acharnée et soutenue par de nombreux pays occidentaux, les deux parties affichent également des exigences qui apparaissent inconciliables. Si le Conseil de sécurité, organe restreint de l'ONU, est demeuré paralysé dans son action de maintien de la paix mondiale, l'Assemblée générale, organe plénier, a connu un regain de vitalité lui ayant permis d'intervenir au secours de l'Ukraine (I) et d'adopter un certain nombre de résolutions importantes (II). On assiste ainsi à un déplacement du centre de gravité des Nations Unies d'un Conseil de sécurité paralysé vers une Assemblée générale revitalisée.

1 L'intervention de l'Assemblée générale au secours de l'Ukraine

C'est au titre de la responsabilité subsidiaire qui lui revient en matière de paix et de sécurité internationales (1), que l'Assemblée générale a pu intervenir au secours de l'Ukraine en procédant à la qualification de l'opération militaire russe comme une agression (2).

1.1 Fondée sur une responsabilité subsidiaire en matière de paix

La responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales revient, selon l'article 24 de la Charte des Nations Unies[12], au Conseil de sécurité. Cette responsabilité lui permet d'adopter des mesures contraignantes en cas de péril pour la paix mondiale. Cependant, à l'instar de la situation en Ukraine, le Conseil peut être paralysé dans son action, spécialement lorsqu'est en cause, directement ou indirectement, l'un des cinq membres permanents doté d'un droit de veto[13]. Ce droit, déduit de l'article 27 de la Charte[14], permet à ses détenteurs de bloquer toute condamnation et, *a fortiori*, toute décision de sanction à leur égard.

Blocage du Conseil de sécurité ne signifie toutefois pas blocage de l'ONU. En effet, si la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales incombe à l'organe restreint de l'Organisation mondiale, une responsabilité subsidiaire

Corte Penal Internacional : una oportunidad para la Corte y para la lucha contra la impunidad », *Revista española de derecho internacional*, vol. 74, 2022, p. 57-76.

[11] Le 17 mars 2023, la Cour pénale internationale a émis des mandats d'arrêt à l'encontre de Vladimir Poutine, chef d'État de la Fédération de Russie, et de Maria Lvova-Belova, commissaire aux droits de l'enfant auprès du président russe, tous deux étant soupçonnés d'avoir commis des crimes de guerre en déportant et en transférant illégalement des enfants ukrainiens des régions occupées de l'Ukraine vers la Russie. Voir notamment à cet égard : Catherine Maia, Kadidiatou Hama, « Les mandats d'arrêt de la CPI à l'encontre du président russe et de la commissaire russe aux droits de l'enfant : un coup d'épée dans l'eau ? », *Les Surligneurs*, 23 mars 2023 ; Julian Fernandez, « Mandat d'arrêt contre Vladimir Poutine : la Cour pénale internationale a-t-elle franchi le Rubicon ? », *Le Rubicon*, 20 mars 2023.

[12] Conformément à l'article 24 de la Charte des Nations Unies, « [a]fin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom ».

[13] Voir Catherine Maia, « Agression de l'Ukraine par la Russie : réflexions sur l'impuissance du Conseil de sécurité », *Multipol*, 5 mars 2022.

[14] Conformément à l'article 27 de la Charte des Nations Unies, « [l]es décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions [autres que de procédure] sont prises par un vote affirmatif de 9 de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents ». De cet article a été déduit le droit pour les membres permanents de bloquer l'adoption de décisions par un vote négatif et non par une simple abstention ou absence de vote.

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 l'organe plénier[15] peut se fonder sur l'article 11 2 de la Charte des Nations Unies, selon lequel :

> « *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'un quelconque des Membres des Nations Unies, ou par le Conseil de sécurité, ou par un Etat 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'Etat ou aux Etats intéressés, soit au Conseil de sécurité, soit aux Etats 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.* »

Venant renforcer cette idée de subsidiarité, l'article 12 1 précise que : « *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.* »

A défaut d'une condamnation politique possible de l'agression russe par le Conseil de sécurité, ce dernier s'est tourné vers l'Assemblée générale en réactivant, le 27 février 2022, les potentialités de la Résolution 377 (V) « Union pour la paix », adoptée en 1950 dans le contexte de la guerre en Corée et inusitée depuis plusieurs années. Cette résolution, également connue comme Résolution « Dean Acheson » (du nom du secrétaire d'Etat américain à son initiative), prévoit que :

> « *dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.* »

Par ailleurs, la Résolution Acheson prévoit encore que l'Assemblée puisse être convoquée par un simple vote procédural du Conseil, autrement dit un vote non soumis au veto :

> « *Si l'Assemblée générale ne siège pas à ce moment, elle pourra se réunir en session extraordinaire d'urgence dans les vingt-quatre heures qui suivront*

[15] Voir à cet égard Rebecca Barber, « A survey of the General Assembly's competence in matters of international peace and security : in law and practice », *Journal on the use of force and international law*, vol. 8, 2021, p. 115-156.

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

> *la demande présentée à cet effet. Pareille session extraordinaire d'urgence sera convoquée sur la demande soit du Conseil de sécurité par un vote affirmatif de sept quelconques de ses membres soit de la majorité des Membres de l'Organisation.* »

Lorsque le conflit éclate entre l'Ukraine et la Russie en février 2022, l'unanimité ne se fait naturellement pas entre les membres permanents du Conseil quant aux mesures à prendre face à cette violation caractérisée du principe d'interdiction du recours à la force armée, posé par l'article 2 4 de la Charte des Nations Unies. Dès lors, le Conseil est conduit, à un moment où l'Assemblée ne siège pas, à convoquer, par sa Résolution 2623 du 27 février 2022[16], une session extraordinaire d'urgence, qui s'ouvre dès le lendemain. C'est alors la 11e session du genre depuis l'adoption de la Résolution Acheson.

1.2 Concrétisée par la qualification d'agression comme un symbole fort

La Résolution ES-11/1 du 2 mars 2022 est la toute première adoptée par l'Assemblée générale pendant sa 11e session extraordinaire d'urgence[17]. Intitulée « Agression contre l'Ukraine », sur les 193 Etats membres de l'ONU, elle a été votée à une large majorité de 141 voix pour, 5 contre (Biélorussie, Corée du Nord, Erythrée, Russie, Syrie) et 35 abstentions.

Elle commence par rappeler l'importance cardinale du principe de l'interdiction de l'usage de la force armée : « *en vertu de l'article 2 de la Charte, tous les Etats sont tenus de s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies, et de régler leurs différends internationaux par des moyens pacifiques.* » Elle rappelle également sa Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 sur les relations amicales et la coopération entre les Etats, ainsi que sa Résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974 sur la définition de l'agression pour qualifier d'« agression » l'action de la Russie sur le sol ukrainien, un terme rarement utilisé dans la pratique du Conseil de sécurité, qui lui préfère les catégories de menace contre la paix ou de rupture de la paix de l'article 39 de la Charte des Nations Unies[18].

C'est ainsi que, réaffirmant « *son attachement à la souveraineté, à l'indépendance, à l'unité et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, s'étendant à ses eaux territoriales* », *elle* « [d]*éplore dans les termes les plus vifs l'agression commise par la Fédération de Russie contre l'Ukraine en violation du paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte.* » Elle exige que « *la Fédération de Russie cesse immédiatement d'employer la force contre l'Ukraine* » et « *retire im-*

[16] La Résolution 2623 (2022) proclame que « l'absence d'unanimité parmi ses Membres permanents lors de sa 8979e séance l'a[yant] empêché d'exercer sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales », le Conseil de sécurité « [d]écide de convoquer une session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale pour examiner la question figurant dans le document publié sous la cote S/Agenda/8979 ».

[17] Assemblée générale, Résolution A/RES/ES-11/1, « Agression contre l'Ukraine », 2 mars 2022.

[18] Voir notamment à cet égard Jean Combacau, « Le pouvoir de qualification du Conseil de sécurité », *in 70 ans des Nations Unies : quel rôle dans le monde actuel ? Journée d'études en l'honneur du Professeur Yves Daudet*, Paris, Pedone, 2014, p. 25-36.

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

médiatement, complètement et sans condition toutes ses forces militaires du territoire ukrainien. » Elle appelle également au respect du droit international humanitaire et des droits humains par toutes les parties, sans oublier de dénoncer l'implication de la Biélorussie dans ce recours illégal à la force armée.

Certes, on peut regretter l'ambivalence de la réprobation qui, s'agissant d'une violation d'une règle cardinale de l'ordre international, accole le verbe « déplorer » à la formule « *dans les termes les plus énergiques* ». Toutefois, en matière de négociations diplomatiques, on connaît l'extrême complexité d'aboutir à des formulations consensuelles. Certes, on peut aussi regretter que la résolution soit dépourvue de force contraignante, ne valant qu'au titre de recommandation et qu'elle ne préconise elle-même aucune sanction[19]. Toutefois, symboliquement, son poids politique est considérable en ce qu'elle mesure l'isolement du régime russe sur la scène internationale et vient en soutien des autres sanctions prises par les divers Etats et organisations[20], faute d'en recommander elle-même à ce stade.

Par ailleurs, la Résolution ES-11/1 démontre la persistance du multilatéralisme et la prééminence du droit international, malgré les coups sévères qui leur sont portés. Paradoxalement, ce type d'atteinte majeure aux principes du droit international et à la paix entre les nations peut souder la Communauté internationale. Le fait que seuls cinq Etats s'y soient opposés – dont deux directement impliqués et visés par la résolution (Russie et Biélorussie) et trois autres dotés de régimes considérés comme autoritaires (Corée du Nord, Erythrée et Syrie) – est significatif d'une adhésion massive au respect de règles aussi fondamentales dans l'ordre juridique international que l'interdiction du recours à la force, l'inviolabilité des frontières et l'intégrité territoriale des Etats.

1.3 L'action de l'Assemblée générale dans le contexte du conflit en Ukraine

Une fois la qualification d'une agression en cours établie par l'Assemblée générale, reste posée la question du champ d'action de cet organe dans le contexte du conflit en Ukraine. A cet égard, l'Assemblée a fait preuve d'un dynamisme qui contraste fortement avec la paralysie dans laquelle est plongée le Conseil de sécurité puisque,

[19] Au-delà des exigences formulées à l'égard de la Russie, la Résolution ES-11/1 demande seulement au Coordonnateur des secours d'urgence de fournir, dans les 30 jours, « un rapport sur la situation humanitaire en Ukraine et sur l'action humanitaire » (13).

[20] Depuis le début du conflit, on assiste à une véritable avalanche de sanctions frappant la Russie, lesquelles viennent s'ajouter à celles qui la visait déjà depuis son annexion de la Crimée en 2014. Qu'il s'agisse de l'OTAN qui a renforcé ses troupes présentes dans les pays Baltes, du Conseil de l'Europe qui a exclu la Russie de ses Etats membres, des diverses organisations sportives mondiales qui ont banni les équipes russes de compétitions, ou encore des nombreux Etats ayant adopté des sanctions individuelles ou concertées, la mobilisation est vaste. Parmi les organisations ayant adopté des sanctions, l'Union européenne se détache par l'unité dont elle a réussi à faire preuve, en adoptant une série de sanctions comprenant des mesures restrictives économiques et financières, des sanctions individuelles ciblées, dont le gel des avoirs contre de hauts dignitaires du régime russe, y compris le président russe lui-même, ainsi que d'autres mesures aussi diversifiées que la fourniture d'équipements et de matériels aux forces armées ukrainiennes, une interdiction du survol de l'espace aérien de l'Union pour tous les transporteurs russes, ou encore la suspension de la diffusion dans l'Union des médias étatiques *Russia Today* et *Sputnik*. En outre, des sanctions ont également été prises à l'encontre, d'une part, de la Biélorussie en raison de son implication dans l'invasion de l'Ukraine, d'autre part, de l'Iran en raison de la fourniture de drones aux forces russes. Voir notamment à cet égard : Laurence Burgorgue-Larsen, « La réaction des organisations internationales face à l'agression de l'Ukraine par la Russie : entre impuissance onusienne et renaissance européenne », *Le Club des juristes*, 28 février 2022 ; Angèle Dupont, Jean-Paul Markus, « Petit point sur les sanctions européennes contre la Russie depuis le début de la guerre, à la veille du onzième "paquet" », *Les Surligneurs*, 22 mai 2023.

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

dans le cadre de sa 11e session extraordinaire d'urgence, elle a voté une série de résolutions en lien direct (1) ou indirect (2) avec le conflit en Ukraine.

1.4 Par le vote de résolutions en lien avec le conflit

La 1re résolution de condamnation votée lors de la 11e session extraordinaire d'urgence a ouvert la voie à diverses autres résolutions en lien avec le conflit. Ainsi, le 24 mars 2022, dans sa Résolution ES-11/2 sur les « Conséquences humanitaires de l'agression contre l'Ukraine[21] », adoptée par 140 voix pour, 5 contre et 38 abstentions, l'Assemblée générale commence par réitérer les principes d'interdiction de l'emploi de la force armée et de respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale, ainsi que son appel à ce que la Russie retire immédiatement, complètement et inconditionnellement ses forces militaires du territoire ukrainien.

Alors que les premières semaines du conflit sont marquées par la découverte de massacres, l'Assemblée générale constate, ensuite, que l'offensive militaire menée par la Russie à l'intérieur du territoire ukrainien emporte des conséquences humanitaires qui sont d'une ampleur que la Communauté internationale n'a pas connue en Europe depuis des décennies. Elle exprime sa préoccupation face aux conséquences humanitaires désastreuses du conflit, en particulier le nombre élevé de victimes civiles, de déplacés et de réfugiés ayant besoin d'une aide humanitaire, mais aussi face aux graves conséquences humanitaires que pourrait avoir un accident résultant du bombardement des infrastructures nucléaires ukrainiennes.

En des termes fermes, l'Assemblée générale exige non seulement la cessation immédiate des hostilités menées par la Russie contre l'Ukraine, mais aussi des attaques dirigées contre les civils et les biens de caractère civil protégés, y compris les convois d'évacuation de civils, ainsi que les attaques aveugles et disproportionnées, tout en condamnant les violations du droit international humanitaire et des droits humains.

Le 7 avril 2022, dans une troisième résolution, la Résolution ES-11/3, l'Assemblée générale franchit un nouveau cap avec la « Suspension du droit de la Fédération de Russie de siéger au Conseil des droits de l'homme[22]. » Bien que la majorité de soutien ait été plus restreinte par rapport aux précédentes résolutions, avec 93 voix pour, 24 contre et 58 abstentions, une telle mesure de suspension n'en demeure pas moins un acte symbolique fort et un précédent rare puisque, avant la Russie, seule la Libye avait été évincée en 2011.

Aussitôt après l'adoption de cette résolution, le délégué russe, M. Kuzmin, avait pris la parole pour déclarer que la Russie avait décidé, ce jour-là, de quitter le Conseil des droits de l'homme avant la fin de son mandat. Un tel scénario n'est pas sans rappeler

[21] Assemblée générale, Résolution A/RES/ES-11/2, « Conséquences humanitaires de l'agression contre l'Ukraine », 24 mars 2022.

[22] Assemblée générale, Résolution A/RES/ES-11/3, « Suspension du droit de la Fédération de Russie de siéger au Conseil des droits de l'homme », 7 avril 2022. La Russie avait rejoint le Conseil des droits de l'homme en janvier 2021 pour un mandat de 3 ans en tant que l'un des 15 pays alors élus par l'Assemblée générale dans cet organe comportant 47 membres. Symboliquement, le vote de la suspension de la Russie a eu lieu le jour anniversaire du début du génocide de 1994 au Rwanda. L'ambassadeur d'Ukraine, Sergiy Kyslytsya, n'a pas manqué de faire le parallèle avec cette page sombre de l'histoire contemporaine, en déclarant que le génocide au Rwanda avait été en grande partie dû à l'indifférence de la communauté mondiale, l'ONU n'ayant pas répondu aux avertissements du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale.

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

celui qui s'est déroulé au Conseil de l'Europe, où le retrait de la Russie, notifié le 15 mars 2022, avait été télescopé dès le lendemain par son exclusion par le Conseil des ministres, une première dans l'histoire de cette organisation paneuropéenne créée en 1949 pour renforcer la démocratie, les droits humains et la prééminence du droit en Europe[23].

Dans le cas du Conseil des droits de l'homme, avant d'en arriver à une suspension, cet organe avait préalablement adopté, le 4 mars, une résolution[24] dans laquelle, après avoir condamné fermement « *l'agression commise par la Fédération de Russie contre l'Ukraine* », il décidait l'établissement d'urgence d'une commission d'enquête internationale indépendante chargée d'enquêter sur les violations présumées des droits humains dans le contexte de l'agression russe contre l'Ukraine et demandait le retrait « rapide et vérifiable » des troupes russes et des groupes armés soutenus par la Russie de la totalité du territoire ukrainien. Cette demande est restée sans effet…

Quelques mois plus tard, le 12 octobre 2022, était adoptée une quatrième résolution par 143 voix pour, 5 voix contre (Biélorussie, Corée du Nord, Nicaragua, Russie et Syrie) et 35 abstentions. Par la Résolution ES-11/4, consacrée à l'« Intégrité territoriale de l'Ukraine[25] », l'Assemblée générale est parvenue à faire ce que le Conseil de sécurité avait été de nouveau empêché de faire quelques jours auparavant, le 30 septembre 2022, en raison du veto russe, à savoir condamner l'organisation par la Russie de référendums illégaux dans 4 régions ukrainiennes partiellement occupées – Lougansk, Donetsk, Kherson et Zaporijia –, ainsi que leur annexion consécutive visant à modifier les frontières internationalement reconnues de l'Ukraine.

Par ailleurs, cette résolution rappelle certains principes essentiels du droit international, parmi lesquels l'obligation qu'ont tous les Etats, au titre de la Charte des Nations Unies, de s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, de même que l'obligation, au titre du droit coutumier, de ne reconnaître comme légale aucune acquisition territoriale résultant de la menace ou de l'emploi de la force. En conséquence, il est demandé, aux Etats et aux organisations internationales et institutions spécialisées onusiennes, de ne reconnaître aucune modification des statuts des régions concernées et, à la Russie, d'annuler immédiatement ses annexions et de retirer ses troupes militaires du territoire ukrainien.

Le 14 novembre 2022, dans une cinquième résolution dédiée à la question de la réparation, la Résolution ES-11/5[26], obtenue par 94 voix pour, 14 contre et 73 abstentions, l'Assemblée générale considère que la Russie doit répondre de toute violation du droit international en Ukraine ou contre l'Ukraine, y compris de l'agression commise contre ce pays en violation de la Charte des Nations Unies, ainsi que de toute violation

[23] Voir notamment à ce propos Catherine Maia, André-Marie Gbénou, « Exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe : une fragilisation de l'organisation paneuropéenne ? », *Le Temps*, 20 mars 2022.

[24] Conseil des droits de l'homme, Résolution 49/1, « Situation des droits de l'homme en Ukraine à la suite de l'agression russe », 4 mars 2022.

[25] Assemblée générale, Résolution A/RES/ES-11/4, « Intégrité territoriale de l'Ukraine : défense des principes consacrés par la Charte des Nations Unies », 12 octobre 2022. Voir à cet égard Catherine Maia, André-Marie Gbénou, « Annexions russes de territoires ukrainiens : lorsque l'Assemblée générale condamne ce que le Conseil de sécurité est empêché de condamner », *Le Club des juristes*, 31 octobre 2022.

[26] Assemblée générale, Résolution A/RES/ES-11/5, « Agression contre l'Ukraine : recours et réparation », 14 novembre 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

du droit international humanitaire et des droits humains, et qu'elle doit assumer les conséquences juridiques de tous ses faits internationalement illicites, y compris réparer les dommages causés par ses actes. A cette fin, elle recommande l'établissement d'un mécanisme international d'indemnisation des dommages, pertes ou préjudices résultant des faits internationalement illicites commis par la Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine, de même que l'ouverture d'un registre pour collecter les preuves et documenter les réclamations.

A cette série de textes, s'ajoute encore une sixième résolution, la Résolution ES-11/6[27], votée par l'Assemblée générale le 23 février 2023, avec 141 voix pour, 7 voix contre et 32 abstentions. Consacré aux « Principes de la Charte des Nations Unies sous-tendant une paix globale, juste et durable en Ukraine », ce texte, qui se veut comme un appel à sortir du conflit, rappelle l'importance du respect de l'intégrité territoriale, réitère sa demande à la Russie de retirer ses troupes militaires du territoire ukrainien et demande une cessation des hostilités, afin de parvenir, dans les meilleurs délais, à une paix globale, juste et durable en Ukraine.

1.5 Par le vote de la motivation du veto en marge du conflit

Outre l'adoption de diverses résolutions en lien direct avec les hostilités déclenchées par la Russie en février 2022, le contexte de la guerre en Ukraine a aussi conduit à un renouvellement des pratiques onusiennes concernant le droit de veto, ici encore grâce à l'impulsion de l'Assemblée générale. Ainsi, le 26 avril 2022, l'Assemblée a-t-elle adopté par consensus, autrement dit sans vote, la Résolution 76/262 intitulée « Mandat permanent permettant à l'Assemblée générale de tenir un débat en cas de recours au droit de veto au Conseil de sécurité[28]. »

Selon ce texte, tout recours au veto déclenchera automatiquement une réunion de l'Assemblée dans les 10 jours ouvrables, afin que soit débattue l'utilisation dudit veto par tous les Etats membres des Nations Unies, sous réserve qu'une session extraordinaire d'urgence ne soit pas tenue sur cette même situation. Cette résolution, qui est d'application immédiate, prévoit également, lors du débat à l'Assemblée, que soit réservée, dans la liste des orateurs, la préséance du ou des pays ayant opposé un veto, lesquels pays sont ainsi invités à expliquer les circonstances et les motivations sous-jacentes à leur décision.

Une telle invitation qui tend à éclairer l'ensemble de la Communauté internationale *a posteriori* et non *a priori* sur l'utilisation du veto laisse intacte la nature discrétionnaire de cette prérogative. Les membres permanents du Conseil de sécurité peuvent donc continuer à recourir au veto sans condition aucune et sans obligation de motivation. Toutefois, très clairement, l'objectif est ici de décourager le veto, en raison du constat d'une utilisation jugée abondante, voire parfois abusive, par les membres

[27] Assemblée générale, Résolution A/RES/ES-11/6, « Principes de la Charte des Nations Unies sous-tendant une paix globale, juste et durable en Ukraine », 23 février 2023

[28] Voir à ce propos Catherine Maia, André-Marie Gbénou, « La motivation du droit de veto au Conseil de sécurité au cœur d'une nouvelle résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies », *Multipol*, 3 mai 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

permanents du Conseil de sécurité. Depuis 1945, on peut d'ailleurs observer que la grande majorité des vetos ont été opposés par l'Union soviétique, puis par la Russie[29].

Or, un tel usage met à mal le mandat du Conseil de sécurité en faveur de la paix mondiale. Ce constat a connu une nouvelle illustration avec l'actuel conflit en Ukraine, puisque la Russie est parvenue à faire échouer deux projets de résolutions du Conseil de sécurité la concernant directement, l'un le 25 février 2022, visant à déplorer l'agression commise par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et à exiger le retrait immédiat de ses forces militaires du territoire ukrainien, l'autre le 30 septembre 2023, visant à condamner l'organisation par la Fédération de Russie de référendums illégaux dans des régions situées à l'intérieur des frontières internationalement reconnues de l'Ukraine. Ces vetos ont ainsi mis crûment en lumière l'impossible condamnation d'un membre permanent par le Conseil de sécurité[30].

Si, à l'origine, le veto avait été établi en faveur des membres fondateurs des Nations Unies sortis victorieux de la Seconde Guerre mondiale pour répondre à un souci de réalisme dans l'application des résolutions ayant besoin du soutien des principales puissances mondiales, aujourd'hui, ce privilège du « Club des cinq » est contesté lorsqu'il sert à esquiver l'action du Conseil[31]. Dans le contexte ukrainien, le recours au veto par l'Etat agresseur, pour se dérober à toute condamnation internationale, apparaît tout autant cynique qu'inacceptable[32]. Cynique, car le droit de veto a été conçu comme la contrepartie d'une responsabilité de respecter et faire respecter les valeurs de paix sous-tendant la Charte des Nations Unies. Inacceptable, car un usage abusif du droit de veto mine la crédibilité de l'ONU comme organe de maintien de la paix et de la sécurité internationales, donnant aux membres permanents un chèque en blanc pour violer le droit international à peu de frais.

On peut certes regretter que la Résolution 76/262 de l'Assemblée générale ne soit pas contraignante et, par conséquent, que l'Etat qui utilise son veto ne soit pas obligé de motiver sa décision, mais simplement invité à se justifier, aucune forme de sanction n'étant d'ailleurs prévue en cas de refus. Toutefois, cette résolution peut faire bouger les lignes dans l'équilibre mis en place par le système de sécurité collective des

[29] Selon les données disponibles sur le site de l'ONU à la date du 1er juin 2023, depuis 1945, la Russie, ayant succédé à l'URSS, a utilisé son veto 120 fois (respectivement 88 et 32 fois), suivie par les Etats-Unis, 82 fois, le Royaume-Uni, 29 fois, la Chine, 17 fois et la France, 16 fois. La France et le Royaume-Uni n'ont plus utilisé leur veto depuis 1989 (source : https://research.un.org/fr/docs/sc/quick). Partisane d'une réforme du Conseil de sécurité, la France soutient depuis plusieurs années, avec le Mexique, la suspension volontaire et collective du veto par les cinq membres permanents en cas d'atrocités de masse, notamment de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de crimes de génocide.

[30] Un an après l'adoption de la Résolution 76/262, lors des 68e et 69e séances plénières de l'Assemblée générale, plusieurs Etats ont exprimé leur regret que n'ait pas été appliqué l'article 27 3 de la Charte des Nations Unies, garantissant qu'« une partie à un différend s'abstient de voter » dans les décisions prises au titre du chapitre VI sur le règlement pacifique des différends (AG/12500, 26 avril 2023).

[31] Voir à cet égard : Roger Koudé, « La sempiternelle question de la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies », *Revue politique et parlementaire*, 9 décembre 2021 ; Tamsin Phillipa Paige, « Mission : impossible ? Reforming the UN Charter to limit the veto », *Journal of international peacekeeping*, vol. 25, 2022, p. 187-194 ; Jennifer Trahan, *Existing legal limits to Security Council veto power in the face of atrocity crimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.

[32] Voir Roger Koudé, « Invasion de l'Ukraine : la Russie fait usage de son "droit de veto" au Conseil de sécurité des Nations Unies », *Revue politique et parlementaire*, 28 février 2022. Pour une vision générale de la question du veto, voir notamment Michael J. Kelly, « United Nations Security Council permanent membership and the veto problem », *Case Western Reserve journal of international law*, vol. 52, 2020, p. 101-118.

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

Nations Unies vers une plus grande transparence et responsabilisation de l'action des membres permanents du Conseil de sécurité concernant l'usage d'un pouvoir exorbitant, ainsi que vers une meilleure complémentarité dans la relation entre l'Assemblée et le Conseil.

Depuis la mise en place du nouveau mécanisme de motivation, la Russie a utilisé à trois reprises son veto, concernant respectivement, le 26 mai 2022, de nouvelles sanctions à l'encontre de la Corée du Nord en raison de la poursuite de son programme nucléaire[33], le 8 juillet 2022, une prorogation de 12 mois du mécanisme d'acheminement de l'aide humanitaire transfrontalière en Syrie[34], le 30 septembre 2022, la condamnation de l'organisation par la Russie de référendums illégaux dans quatre régions ukrainiennes et la déclaration de la nullité de l'annexion subséquente de celles-ci[35]. Lors de chacun de ces vetos, un débat ouvert a eu lieu, la Russie s'étant pliée à l'exercice de l'exposition de ses motivations, suivie en cela par la Chine dans le cas du texte sur la Corée du Nord. Sans surprise, si le discours est allé dans le sens de blâmer une politisation des sujets internationaux par le camp occidental, le débat a introduit un certain degré de responsabilisation du recours au veto, tout en offrant à tous les Etats membres des Nations Unies l'occasion de faire entendre leur voix.

Conclusion

Dans l'architecture onusienne, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité sont dotés de mandats distincts. Ils poursuivent cependant un but commun, celui de débarrasser le monde du fléau de la guerre. Le contexte du conflit en Ukraine, impliquant l'un des membres permanents du Conseil, a indéniablement conduit à un glissement du centre de gravité du système de sécurité collective mis en place par la Charte des Nations, d'un Conseil de sécurité conçu comme l'organe central mais paralysé par le veto russe, vers une Assemblée générale revigorée sur laquelle a rejailli la responsabilité politique de gérer une situation bloquée par le veto.

Dans un contexte géopolitique extrêmement tendu et à l'issue incertaine, ce glissement a ainsi permis de renforcer le rôle en faveur de la paix mondiale de l'Assemblée générale, laquelle a pu voter plusieurs résolutions. Si ces textes recommandatoires ne sont qu'un palliatif imparfait à l'impasse dans laquelle est plongé le Conseil de sécurité, ils n'en ont pas moins un poids politique fort comme reflet des préoccupations de la Communauté internationale. A cet égard, il est indéniable que la représentation égalitaire des États membres de l'ONU à l'Assemblée confère à cet organe plénier– basé sur le principe d'un Etat une voix – une légitimité dont il peut se prévaloir face à un Conseil de sécurité dont la composition est restreinte et dont le fonctionnement peut à tout moment être entravé par le veto. Plus que jamais, dans un contexte où le droit international est tant malmené, il est essentiel de réaffirmer avec force à l'Assemblée générale l'attachement des Etats aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, spécialement l'interdiction de l'emploi de la force armée, le respect de l'inté-

[33] Conseil de sécurité, projet de résolution S/2022/431, 26 mai 2022.

[34] Conseil de sécurité, projet de résolution S/2022/538, 8 juillet 2022. Une autre résolution de compromis, la Résolution 2642 (2022) a finalement été adoptée sur la situation en Syrie le 12 juillet 2022.

[35] Conseil de sécurité, projet de résolution S/2022/720, 30 septembre 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

grité territoriale et de l'indépendance politique des Etats, de même que l'obligation de régler pacifiquement les litiges.

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