

LA DÉCISION DE L'O.U.A. DE NE PLUS RESPECTER LES SANCTIONS DÉCRÉTÉES PAR L'O.N.U. CONTRE LA LIBYE : DÉSŒBÉISSANCE CIVILE DES ÉTATS AFRICAINS À L'ÉGARD DE L'O.N.U.

PAR

TSHIBANGU KALALA

AVOCAT AU BARREAU DE KINSHASA,
ASSISTANT À LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE KINSHASA,
DOCTORANT EN DROIT À L'U.L.B.

INTRODUCTION

Au cours de sa 34^e session ordinaire tenue à Ouagadougou, Burkina Faso, du 8 au 10 juin 1998, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement (1) de l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.) a pris la décision (2) de ne plus respecter les sanctions imposées à la Libye par le Conseil de sécurité aux termes de ses résolutions 748 (1992) et 883 (1993) (3).

Certains États africains ont par la suite tiré profit de cette décision pour refuser de respecter notamment l'embargo aérien décrété par le Conseil de sécurité contre la Libye en se rendant dans ce pays par avion pour rencontrer le Président libyen M. Kadhafi (4).

Ce n'est pas tous les jours que l'on voit une organisation intergouvernementale régionale regroupant cinquante-trois États membres de l'O.N.U. prendre la décision de se rebeller massivement contre l'application de deux résolutions contraignantes du Conseil de sécurité et organiser une sorte de « désobéissance civile collective » à l'égard du Conseil de sécurité de l'O.N.U. en risquant ainsi de porter gravement atteinte à l'autorité morale et politique de cet organe (5).

(1) L'art. 8 de la Charte de l'O.U.A. dispose que « la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement est l'organe suprême de l'Organisation ».

(2) Voir Doc. AHG/Dec. (XXXIV) du 10 juin 1998.

(3) Voir : S/RES/748, §§ 4, 5 et 6 du 31 mars 1992 et S/RES/883, §§ 3, 5, 6, 7 et 8 du 11 novembre 1993.

(4) Voir par exemple *Le Monde* du 23 juillet 1998 qui cite le cas des présidents du Tchad, du Niger et du Burkina Faso. Il y a eu aussi les visites des Présidents de l'Ouganda, de l'Afrique du Sud et de la République démocratique du Congo.

(5) L'O.U.A. compte 53 États membres qui sont également tous membres de l'O.N.U.

Il n'est donc pas sans intérêt d'analyser cet événement sans précédent dans l'histoire de l'O.N.U. en commençant d'abord par faire un bref aperçu de l'Affaire Lockerbie qui est au centre de cet imbroglio politico-juridique (I), pour ensuite examiner les efforts politiques et diplomatiques déployés par l'O.U.A. et les autres organisations internationales devant le Conseil de sécurité en vue d'obtenir la levée des sanctions contre la Libye et dont l'échec est à la base de la décision sous examen (II) et enfin étudier la licéité de cette décision historique par rapport à la Charte des Nations Unies et au droit international (III).

I. — RAPPEL DE L'AFFAIRE DITE DE LOCKERBIE

En date du 21 décembre 1988, un avion de la compagnie d'aviation américaine PANAM (vol PANAM n° 103) décolle de Londres en partance pour New York avec à son bord 259 passagers y compris les membres d'équipage (6). Peu après son décollage, l'avion s'écrase sur la ville de Lockerbie en Écosse. Le bilan de l'accident est très lourd : 270 morts (259 passagers et membres d'équipage plus 11 habitants de la ville de Lockerbie).

Les États-Unis et le Royaume-Uni, principaux États concernés par cet accident, montent en première ligne, mènent une enquête qui les conduit à conclure qu'il s'agit d'un attentat terroriste et suspectent deux agents libyens comme auteurs de cet attentat.

Le 14 novembre 1991, une décision d'inculpation officielle du Tribunal de première instance pour le district de Columbia (États-Unis) et une déclaration du Procureur Général d'Écosse (Royaume-Uni) sont rendues publiques et accusent nommément deux personnes de nationalité libyenne qui seraient membres des services secrets libyens (7).

Le 18 novembre 1991, le Gouvernement libyen rejette ces accusations et annonce l'ouverture d'une enquête judiciaire en Libye même tout en permettant la participation de juristes internationaux.

(6) Voir pour plus de détails sur cette affaire, SOREL (J.-M.), « Les ordonnances de la C.I.J. du 14 avril 1992 dans l'Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie », *R.G.D.I.P.*, 1993, pp. 689-692; WELLENS, K.C., Résolutions et déclarations du Conseil de sécurité (1946-1992); Recueil thématique, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 301-304. (Note introductive aux résolutions 731 et 748); C.I.J., *Rec.* 1992, pp. 3 et s.; GOWLLAND-DEBBAS (V), « The Relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie Case », *A.J.I.L.*, 1994, pp. 643-677; FRANCK (T.M.), « The Powers of Appreciation : Who is the Ultimate Guardian of UN Legality? », *A.J.I.L.*, 1992, pp. 519-523; MC WHINNEY (E), « The International Court as Emerging Constitutional Court and the Coordinate UN Institution (Especially the Security Council) : Implications of the Aerial Incident at Lockerbie », *Ann. C.D.I.*, 1992, pp. 261 et s.; DAVID (E), *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, P.U.B., 1993-1994, pp. 173-174.

(7) Voir Doc. S/23317 (A/46/831) du 23/12/1991 et S/23307 (A/46/826) du 31/12/1991.

Le 27 novembre 1991, les États-Unis et le Royaume-Uni font une importante déclaration pour exiger que : 1) soient livrés tous ceux qui sont accusés afin d'être traduits en justice; 2) la Libye divulgue tous les renseignements nécessaires et permette le libre accès aux témoins et aux autres preuves; et 3) la Libye verse des indemnités appropriées (8).

Dans une déclaration tripartite sur le terrorisme publiée le même jour par les États-Unis, la France et le Royaume-Uni dans laquelle ils lient les deux attentats de Lockerbie et celui du DC-10 d'UTA au-dessus du Niger (9), ces 3 pays exigent que :

1) la Libye s'engage de façon concrète et définitive à renoncer à toute forme d'action terroriste et à tout soutien apporté à des groupements terroristes; et 2) la Libye apporte sans délai par des actes concrets les preuves d'une telle renonciation.

La Libye s'insurge contre ce diktat occidental et obtient le soutien de la Ligue des États arabes. Elle annonce également l'ouverture d'une information sur l'attentat contre le D-C 10 d'UTA. C'est dans ce contexte que les États-Unis et le Royaume-Uni portent le conflit devant le Conseil de sécurité et parrainent un projet de résolution.

Au cours de cette première phase, l'examen de la question par le Conseil de sécurité a débouché sur l'adoption de la résolution 731 (1992) contenant une recommandation adressée à la Libye de livrer les deux libyens suspectés à la justice britannique ou américaine et de coopérer pleinement à l'établissement des responsabilités dans l'attentat (10).

Après avoir constaté que la Libye ne s'est pas conformée à cette résolution, le Conseil de sécurité a adopté sur base du chapitre VII de la Charte les résolutions 748 (92) et 883 (93) décrétant respectivement un embargo aérien obligatoire et le gel de certains avoirs financiers libyens à l'étranger.

Mais avant l'adoption des sanctions par le Conseil de sécurité, la Libye avait déjà déposé le 3 mars 1992 une requête devant la Cour internationale de Justice contre les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni sur base de la Convention de Montréal de 1971 (11).

(8) C'est surtout cette déclaration et autres menaces proférées contre elle qui ont poussé la Libye à saisir la Cour internationale de Justice.

(9) Un avion DC-10 du vol 772 Brazzaville — Paris de la compagnie UTA avait explosé en vol au-dessus du Niger le 19 septembre 1989 faisant 170 morts. La Libye était soupçonnée d'être impliquée également dans cet attentat.

(10) Voir S/RES/731, 5^e et 6^e considérant, §§ 2 et 3 du 21 janvier 1992.

(11) L'article 14, § 1 de la Convention de Montréal dispose que « tout différend entre des États contractants concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui ne peut être réglé par voie de négociation est soumis à l'arbitrage, à la demande de l'un d'entre eux. Si, dans les 6 mois qui suivent la date de la demande d'arbitrage, les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage, l'une quelconque d'entre elles peut soumettre le différend à la C.I.J., en déposant une requête conformément au Statut de la C.I.J. ».

Dans sa requête, la Libye estime qu'elle a pleinement satisfait à ses obligations découlant de la Convention de Montréal de 1971 (12), en particulier celle de traduire en justice ses nationaux suspectés devant ses propres tribunaux, alors que les États-Unis et le Royaume-Uni violent cette convention et menacent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance politique de la Libye, en menaçant de recourir à la force en exigeant l'extradition des deux Libyens accusés (13).

Après avoir refusé d'indiquer les mesures conservatoires sollicitées par la Libye (14), la Cour internationale de Justice a rendu deux arrêts le 27 février 1998 en réponse aux exceptions préliminaires d'incompétence de la Cour et d'irrecevabilité de la requête libyenne soulevées par les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni (15).

Aux termes de ces arrêts, la Cour a rejeté les arguments invoqués par ces deux pays en décidant clairement que, d'une part, elle est compétente pour connaître de la requête libyenne sur le fond car il existe de manière objective des différends entre les parties concernant l'application et l'interprétation de la Convention de Montréal de 1971 à propos de l'accident de Lockerbie et, d'autre part, la requête libyenne est recevable pour avoir été déposée le 3 mars 1992 bien avant l'adoption des résolutions 748 (92) et 883 (93) par le Conseil de sécurité (16).

(12) L'article 7 de la Convention de Montréal impose impérativement à tout État partie à cette Convention soit d'extrader soit de faire poursuivre par ses tribunaux les auteurs présumés de l'infraction. C'est l'application du principe de droit international « *aut dedere aut judicare* ». Sur ce principe, voir BASSIOUNI (Ch) et WISE (E.M.), *Aut dedere aut judicare. The Duty to extradite or prosecute in International Law*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 3-6; DAVID (E), *Éléments de droit pénal international*, Bruxelles, P.U.B., 1993-1994, pp. 364 et s.; C.I.J., Aff. de Lockerbie, op. diss. Bedjaoui, *Rec.*, 1992, p. 8, § 11 et s.

(13) Voir pour plus de détails sur la requête et les arguments de la Libye; SOREL, (J.-M.), « Les ordonnances... », *op. cit.*, pp. 692 et s.

(14) Il convient de noter ici que dans la même journée du 3 mars 1992, la Libye avait introduit devant la C.I.J. une requête en indication des mesures conservatoires que la Cour a rejetée en déclarant que : « La Libye et le Royaume-Uni, en tant que membres de l'Organisation des Nations Unies, sont dans l'obligation d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à l'article 25 de la Charte; que la Cour qui, à ce stade de la procédure, en est à l'examen d'une demande en indication de mesures conservatoires, estime que cette obligation s'étend à la décision contenue dans la résolution 748 (1992); et que, conformément à l'article 103 de la Charte, les obligations des parties à cet égard prévalent sur leurs obligations en vertu de tout autre accord international, y compris la convention de Montréal ». Voir C.I.J., *Rec.* 1992, pp. 14 et s. Pour une analyse critique des arguments des parties et des ordonnances de la Cour, voir C.I.J., Aff. de Lockerbie, op. diss., Bedjaoui, *Rec.* 1992, pp. 33-49; C.I.J., Aff. de Lockerbie, op. diss., Weeramantry, *ibidem*, pp. 50-71; SOREL (J.-M.), *op. cit.*, pp. 697 et s.

(15) Voir C.I.J., Arrêt du 27/02/1998, (*Libye c/ Royaume-Uni*) Exceptions préliminaires, (En attendant la publication officielle de cette affaire dans le recueil de la C.I.J., nous nous sommes référé dans cette étude aux documents disponibles sur le site internet de la Cour (<http://www.ICJ-CIJ.Org>); Voir aussi BEKKER (P.H.F.), *op. cit.*, p. 504.

(16) Pour les arguments des parties et la réponse de la Cour : voir BEKKER (P.H.F.), « Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montréal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie International Court of Justice decision on jurisdiction and admissibility of claim against U.K. and U.S. for pressuring Libya to extradite suspects in airplane explosion », in *A.J.I.L.*, vol. 92, n° 3, July 1998, pp. 503-508; SOREL (J.-M.), « Les arrêts de la C.I.J. du

Il est donc clair que la Cour n'a ni rejeté la compétence du Conseil de sécurité concernant la poursuite du traitement politique de la question devant cet organe ni tranché le fond du différend sur lequel les parties préparent actuellement leurs mémoires (17).

Mais étant donné que la Libye a transféré les deux suspects aux Pays-Bas où ils sont arrivés le 5 avril 1999 pour y être jugés (18), il est fort possible que la Cour risque de constater l'inopportunité de statuer sur le fond du différend du fait que les parties à l'instance ont déjà réglé par le canal des Nations Unies la question essentielle du jugement des suspects. De ce fait, l'examen de la validité des résolutions 748 et 883 tant attendu par la doctrine aurait peu de chance d'être abordé par la Cour (19).

Examinons à présent les efforts politiques et diplomatiques entrepris par l'O.U.A. et d'autres organisations internationales pour une solution juste et équitable avant l'adoption de la décision sous examen.

II. — LES EFFORTS DE L'O.U.A. ET DES AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES POUR UNE SOLUTION JUSTE ET ÉQUITABLE DE LA CRISE DE LOCKERBIE

La décision de l'O.U.A. du 8 juin 1998 n'était pas un acte isolé sur la scène internationale mais s'inscrivait dans un ensemble beaucoup plus vaste d'actions et pressions politiques entreprises par plusieurs organisations internationales. Ainsi, pour mieux comprendre l'action de l'O.U.A. (D), il faut la mettre en perspective avec des efforts d'autres organisations internationales telles que la Ligue des États arabes (A), le Mouvement des Pays Non Alignés (B) et l'Organisation de la Conférence Islamique (C).

A. — *L'action de la Ligue des États arabes*

Depuis le début de l'Affaire Lockerbie, la Ligue des États arabes a adopté plusieurs résolutions pour exprimer sa solidarité avec la Libye et

27 février 1998 sur les exceptions préliminaires dans les affaires dites de Lockerbie : et le suspense demeure... », in *R.G.D.I.P.*, 1998, pp. 685-721.

(17) Art. 79 al. 3 du règlement de la Cour dispose « Dès réception par le Greffe de l'acte introductif de l'exception, la procédure sur le fond est suspendue (...) ».

(18) Voir Doc. S/1999/378 du 5 avril 1999 (Lettre du Secrétaire général de l'O.N.U. au Président du Conseil de sécurité) et Doc. S/PRST/1999/10 du 8 avril 1999 (Déclaration du Président du Conseil de sécurité constatant la suspension des sanctions contre la Libye dès l'arrivée des suspects aux Pays-Bas le 5 avril 1999).

(19) On peut rappeler ici la jurisprudence de la C.I.J. sur l'absence d'objet d'une demande et l'inopportunité de statuer. Voir à ce propos : C.I.J., « Affaire des essais nucléaires » (*Australie c/ France*), arrêt, *Rec.* 1974, p. 272, § 62; C.I.J., Affaire du Cameroun septentrional, arrêt, *Rec.* 1963, p. 38; C.I.J., Affaire des Actions armées frontalières et transfrontalières (*Nicaragua c/ Honduras*), compétence et recevabilité, arrêt, *Rec.* 1988, p. 95.

exigé une solution pacifique de la crise dans le respect de la souveraineté nationale de la Libye et des principes du droit international (20).

Mais, c'est dans sa résolution 5373 du 27 mars 1994 que le Conseil de la Ligue des États arabes a décidé pour la première fois d'appuyer et de faire sienne la proposition du Secrétaire général (de la Ligue) demandant que « les deux suspects soient jugés équitablement par des juges écossais, conformément à la loi écossaise et que leur procès ait lieu au siège de la Cour internationale de Justice à la Haye, et d'exhorter le Conseil de sécurité à prendre en considération cette proposition nouvelle et constructive en vue de parvenir à un règlement pacifique, et d'éviter toute escalade de nature à exacerber la tension dans la région » (21).

Pour montrer sa bonne foi, la Libye n'a pas tardé à accepter cette proposition de la Ligue arabe appuyée par l'O.U.A. et le Mouvement des Pays Non Alignés. Elle a en outre présenté trois autres propositions alternatives :

- 1° juger les deux accusés en Libye publiquement et en présence des observateurs internationaux ;
- 2° juger les deux accusés dans un pays arabe devant un tribunal existant ou spécialement institué à cette fin et
- 3° organiser le procès au siège de la Cour internationale de Justice à La Haye ou sur le continent européen au choix des Nations Unies devant un tribunal écossais appliquant la loi écossaise. Elle a enfin invité les Nations Unies et les trois pays occidentaux concernés à accepter cette dernière proposition et exprimé sa disponibilité pour des négociations appropriées en vue de parvenir à son application (22).

Dans une déclaration tripartite du 5 août 1994, à l'occasion de la septième révision du régime de sanctions imposé à la Libye par le Conseil de sécurité, les États-Unis d'Amérique, la France et le Royaume-Uni ont rejeté avec mépris la proposition de la Ligue arabe et de la Libye en déclarant qu'« *un procès dans un pays tiers, même devant un tribunal international ou une soi-disant Cour écossaise n'est pas applicable : les suspects ne sauraient être autorisés à choisir le lieu où ils seront jugés. Les propositions libyennes ne sont rien d'autre que des tentatives pour détourner l'attention de leur refus de s'exécuter* » (23).

(20) Voir résolutions 5156 du 5 décembre 1991, 5158 du 16 janvier 1992, 5161 du 22 mars 1992, 5224 du 13 septembre 1992, 5281 du 19 avril 1993 et 5328 du 21 septembre 1993 sur les mesures coercitives et les menaces des États-Unis d'Amérique, du Royaume-Uni et de la France à l'égard de la Libye.

(21) Voir résolution 5373 du 27 mars 1994, § 2 du Conseil de la Ligue des États arabes consacrée à la question intitulée « Les mesures coercitives et les menaces des États-Unis d'Amérique, de la Grande-Bretagne et de la France à l'encontre de la Jamahiriya Arabe Libyenne Populaire et Socialiste » ; voir aussi doc. S/1994/373 du 31 mars 1994.

(22) Voir pour plus de détails sur la position de la Libye, Doc. S/1994/900 du 26 juillet 1994 (lettre adressée le 26 juillet 1994 par la Libye au Secrétaire général de l'O.N.U.)

(23) Voir Doc. S/1994/938 ou Doc. A/49/299 du 9 août 1994.

Devant l'intransigeance de ces trois membres permanents du Conseil de sécurité, la Ligue arabe a adopté d'autres résolutions ultérieures pour :

- 1° réaffirmer sa proposition contenue dans la résolution 5373;
- 2° exprimer son soutien à la Libye;
- 3° condamner l'attitude des trois pays occidentaux;
- 4° déplorer le maintien et les conséquences de sanctions et le refus de trois pays concernés à accepter sa proposition (24).

Au cours de sa 107^e session tenue le 31 mars 1997, la Ligue arabe a adopté une importante résolution aux termes de laquelle après avoir constaté l'appui de l'O.U.A., de l'O.C.I. et du Mouvement des Non Alignés à sa proposition du 27 mars 1994, elle a décidé, d'une part, de coordonner l'action de son Comité des 7 et celle du Comité des 5 de l'O.U.A. en vue de demander au Conseil de sécurité de convoquer une réunion spéciale pour la présentation de trois propositions concrètes de ces deux Comités parmi lesquelles le Conseil de sécurité devait choisir afin de résoudre la crise et, d'autre part, d'élaborer des mesures pratiques en vue d'alléger les souffrances du peuple libyen (25).

Dans la même résolution, le Conseil de la Ligue arabe a présenté trois options à soumettre conjointement avec l'O.U.A. au Conseil de sécurité :

- 1° juger les deux suspects dans un pays tiers neutre à désigner par le Conseil de sécurité;
- 2° juger les deux suspects par des juges écossais au siège de la Cour internationale de Justice, à La Haye, en application de la loi écossaise;
- 3° créer un tribunal pénal spécial au siège de la Cour internationale de Justice à La Haye pour juger les deux suspects.

Le 27 juin 1997, la Ligue des États arabes et l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.) ont saisi conjointement et officiellement le Président du Conseil de sécurité pour lui demander de convoquer une réunion spéciale du Conseil de sécurité en vue d'examiner et de choisir l'une de trois options précitées. Elles ont également demandé au Conseil de sécurité, en attendant la solution finale et pacifique de la crise et l'adoption de l'une de trois propositions, d'alléger l'impact de l'embargo aérien en exemptant certains vols qui seraient sollicités par les autorités libyennes, à savoir :

- 1° vols humanitaires pour des raisons médicales et l'importation des médicaments;
- 2° vols spéciaux pour l'envoi de l'aide matérielle de la Libye vers les pays africains;
- 3° vols pour des raisons religieuses;

(24) Voir par exemple résolution 5431 (S/1994/1071 du 19 septembre 1994) et résolution 5506/104/3 du 21 septembre 1995, 2^e et 3^e considérant et §§ 1, 2, 3 et 4 (doc. S/1995/834 du 4 octobre 1995).

(25) Voir résolution 5639 (107) du 31 mars 1997, 3^e et 4^e considérant et § 3.

4° vols relatifs à la participation des missions officielles dans les rencontres internationales (26).

B. — *L'action du Mouvement des Pays Non Alignés*

Le Mouvement des Pays Non Alignés qui regroupe plus de 111 États est intervenu à plusieurs reprises dans l'Affaire Lockerbie. Ainsi, la Conférence ministérielle du Bureau de coordination des Pays Non Alignés tenue à Bandoeng, Indonésie, du 25 au 27 avril 1995, a donné l'occasion aux États membres de s'exprimer sur cette affaire.

Au cours de cette réunion, le Mouvement des Pays Non Alignés a exprimé sa vive préoccupation devant les pertes humaines et matérielles subies par le peuple libyen et les pays voisins du fait de sanctions imposées par le Conseil de sécurité et demandé à celui-ci de lever l'embargo aérien et les autres mesures imposées à la Libye. Il a également exprimé sa solidarité avec la Libye et invité les trois pays occidentaux concernés à répondre positivement aux initiatives invitant au dialogue et aux négociations et demandant que les deux suspects soient jugés justement et honnêtement dans un pays tiers neutre à désigner par toutes les parties (27).

Au cours de la 12^e Conférence ministérielle des Non Alignés, les ministres ont apporté leur appui aux trois propositions présentées par l'O.U.A. et la Ligue des États arabes, dénoncé le caractère injuste des sanctions imposées à la Libye, exigé leur levée par le Conseil de sécurité et condamné l'attitude de trois pays occidentaux pour leur refus de répondre positivement aux appels et aux efforts des organisations internationales visant une solution pacifique de la crise sur base des principes du droit international (28).

C. — *L'action de l'Organisation de la Conférence Islamique (O.C.I.)*

La Conférence des Ministres des Affaires étrangères de l'O.C.I. a adopté une résolution sur l'Affaire Lockerbie au cours de sa 24^e session tenue à Djakarta, Indonésie, du 9 au 13 décembre 1996 (29).

Aux termes de cette résolution, la Conférence a :

1° réaffirmé toutes ses résolutions antérieures ainsi que celles de l'O.U.A., de la Ligue des États arabes et du Mouvement des Non Alignés appelant à la solidarité avec la Libye et au soutien de ses efforts pour une solu-

(26) Voir Doc./1997/497 du 27 juin 1997 : lettre conjointe adressée au Président du Conseil de sécurité par la Ligue des États arabes et l'Organisation de l'Unité Africaine.

(27) Voir Doc. S/1995/381 du 10 mai 1995.

(28) Voir Doc. A/51/912 — S/1997/406 du 12 juillet 1997. Voir aussi le § 163 du document final de la 11^e session du Mouvement des Non Alignés tenue en Colombie du 18 au 20 octobre 1995 : N° NAC 11/Doc. 1/REV.2. du 20 octobre 1995.

(29) Voir résolution n° 14/24 — P ou Doc. S/1997/35 du 15 janvier 1997.

- tion pacifique de la crise dans le respect de la souveraineté nationale de la Libye et des principes du droit international;
- 2° exprimé sa profonde inquiétude devant les souffrances humaines et les pertes matérielles infligées au peuple libyen et aux peuples voisins suite aux sanctions injustes imposées en application des résolutions injustes du Conseil de sécurité;
 - 3° regretté le refus de trois pays occidentaux d'accepter les résolutions adoptées par les organisations régionales en vue de trouver une solution juste et équitable de la crise;
 - 4° condamné le maintien des sanctions contre la Libye en dépit des efforts et initiatives de plusieurs organisations internationales en vue d'une solution juste et pacifique conformément au droit international;
 - 5° réitéré son appel au Conseil de sécurité pour lever les sanctions contre la Libye;
 - 6° soutenu la proposition de la Ligue des États arabes contenue dans sa résolution 5373 du 27 mars 1994;
 - 7° et demandé aux trois pays occidentaux de répondre positivement aux propositions des organisations internationales et à la flexibilité de la Libye en vue de résoudre la crise pacifiquement (30).

Il est intéressant de souligner ici le fait que l'O.C.I. a proféré la menace de violer éventuellement l'embargo en déclarant qu'elle :

« considers... that the continuation of these sanctions would prompt Islamic States to consider possible means to avert inflicting further damages on the Libyan people and to alleviate their suffering » (31).

D. — L'action de l'O.U.A.

Pour témoigner sa solidarité avec la Libye, l'O.U.A. a entrepris des démarches politiques et diplomatiques aussi bien au sein du Conseil de sécurité qu'auprès des États-Unis, du Royaume-Uni et de la Libye en vue de parvenir à un règlement pacifique du conflit conformément à l'article 33 de la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international (32).

Dans cette perspective, l'O.U.A. a adopté plusieurs résolutions pour exprimer sa position sur la crise et indiquer les pistes de solution pour en sortir de manière pacifique.

Ainsi, au cours de sa 61^e session, le Conseil des Ministres de l'OUA a adopté une résolution, entérinée plus tard par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, aux termes de laquelle il a :

(30) Voir résolution 14/24-P, 3^e, 6^e et 7^e considérant et 66 5, 6, 8 et 11.

(31) Voir résolution 14/24-P, § 11.

(32) Voir doc. CM/2070 (LXVIII) : Rapport du Secrétaire général de l'O.U.A. sur la crise entre la Jamahiriya Arabe Libyenne et les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni.

- 1° déploré l'indifférence de trois pays occidentaux à l'égard de toutes les résolutions prises par les organisations internationales en faveur d'une solution juste et équitable du différend;
- 2° exprimé sa préoccupation devant les souffrances endurées par le peuple libyen et les États voisins à la suite de sanctions injustes imposées à la Libye; et
- 3° réitéré son appel au Conseil de sécurité pour lever l'embargo imposé à la Libye qui a pris des initiatives positives et a répondu favorablement aux résolutions des organisations régionales pour régler la crise et adopter une nouvelle résolution sur le jugement juste des suspects dans un lieu accepté par toutes les parties concernées, ce qui permet d'établir la vérité et de rendre justice aux victimes et à leurs familles (33).

A l'issue de sa 64^e session ordinaire tenue à Yaoundé, Cameroun, du 1^{er} au 5 juillet 1996, le Conseil des Ministres a rappelé l'appui de l'O.U.A. à la proposition précédente de la Ligue des États arabes et invité le Conseil de sécurité à lever les sanctions imposées à la Libye.

Dans la même résolution, le Conseil des Ministres a menacé de ne plus respecter les sanctions imposées à la Libye en déclarant que « ... *the continued implementation of such sanctions may compel African States to look into possible means of sparing the Libyan Arab people further suffering* » (34).

Au terme de sa 65^e session ordinaire tenue à Tripoli, Libye, du 26 au 28 février 1997, le Conseil des Ministres de l'O.U.A. a publié une importante déclaration consacrée à la crise de Lockerbie où elle renouvelle ses positions antérieures notamment la menace précitée (35).

Enfin, avant d'adopter la décision historique du 8 juin 1998, la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernement de l'O.U.A. a publié l'année précédente une importante déclaration relative à la crise de Lockerbie à l'issue de sa 33^e session ordinaire tenue à Harare, Zimbabwe, du 2 au 4 juin 1997 (36).

Dans cette déclaration, l'O.U.A. constate que :

- 1° la Libye a respecté toutes les exigences de la résolution 731 (1992) du Conseil de sécurité et accepté la proposition de la Ligue des États arabes (37) appuyée par l'O.U.A., le Mouvement des Pays Non Alignés et l'Organisation de la Conférence Islamique préconisant un procès juste

(33) Voir résolution CM/Rés. 1566 (LXI) ou Doc. S/1995/138. Dans le même sens, voir résolutions CM/Rés. 1457 (LIX). CM/Rés. 1525 (LX), CM/Rés. 1587 (LXII) ou Doc. S/1995/596 du 19 juillet 1995.

(34) Voir aussi le communiqué conjoint publié le 11 avril 1996 au Caire par le Comité des 7 de l'O.U.A. et le Comité des 5 de la Ligue des États arabes chargés de la coordination et du suivi des efforts de ces organisations régionales sur la crise de Lockerbie.

(35) Voir déclaration CM/Décl. I/LXV. Au cours de l'année suivante à Addis-Abeba (67^e session), le Conseil des Ministres a renouvelé encore ses appels au Conseil de sécurité pour lever les sanctions imposées à la Libye : Voir Doc. C.M/Dec. 401 (LXVII).

(36) Voir déclaration AHG/Decl. 2 (XXXIII) Rev. 21 — Doc. S/1997/529 du 9 juillet 1997.

(37) Voir *supra*, résolution 5373 de la Ligue arabe du 27 mars 1994.

et équitable de deux suspects libyens par des juges écossais et selon la loi écossaise, au siège de la Cour internationale de Justice,

- 2° cette proposition, si elle est acceptée, est de nature à garantir un jugement juste et équitable où tous les intérêts des parties concernées seraient pris en compte,
- 3° l'objectif de la résolution 731 (1992) n'est pas de violer la souveraineté de la Libye mais de servir la justice et de révéler la vérité,
- 4° l'indifférence d'un ou de deux pays à toutes les initiatives en faveur d'une solution juste et équitable de la crise a conduit à une impasse, et faute de procès, a mis tout le peuple libyen en otage depuis cinq ans et soumis celui-ci à une sanction collective pour une accusation non encore prouvée et établie par les deux États concernés.

Dans la même déclaration, l'O.U.A. a, à l'instar de la Ligue arabe, présenté trois options au Conseil de sécurité (38) et invité celui-ci à choisir l'une d'elles en vue d'une solution juste et rapide au conflit. En outre, elle a demandé au Conseil de sécurité de lever les sanctions imposées à la Libye et, en attendant, d'exempter de ces sanctions les vols de la compagnie aérienne libyenne à caractère humanitaire, y compris le transport par voie aérienne de l'aide fournie en nature à certains pays africains, les vols que nécessite l'accomplissement du rôle de la Libye en Afrique et les vols effectués dans un but religieux.

Enfin, l'O.U.A. a demandé au Conseil de sécurité de prêter attention au soutien dont bénéficie la position libyenne auprès des Organisations régionales et de nombreux États et insisté sur le fait que « *le maintien des sanctions pourrait amener les pays africains à envisager les moyens d'éviter davantage de souffrances au peuple libyen* ».

La Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'O.U.A. entérinait ainsi toutes les résolutions et déclarations antérieures du Conseil des Ministres sur la crise de Lockerbie.

C'est dans ce contexte que le 26 juin 1997 l'O.U.A. et la Ligue arabe ont demandé conjointement au Conseil de sécurité de convoquer une session spéciale pour examiner trois options et de choisir l'une d'elles comme base d'une solution juste et équitable de la crise et d'exempter des sanctions certains vols (39).

1. *Le débat au Conseil de sécurité avant la décision de l'O.U.A. du 10 juin 1998*

Le 20 mars 1998, le Conseil de sécurité a tenu une session spéciale à la demande de la Libye, de l'O.U.A. et de la Ligue arabe au cours de laquelle

(38) Voir *supra*, les trois options.

(39) Voir Doc. S/1997/497 du 27 juin 1997.

plusieurs intervenants ont fait des déclarations sur la crise de Lockerbie (40).

Au cours de ce débat, le représentant de l'O.U.A. auprès de l'O.N.U. a présenté les trois options déjà citées et invité le Conseil de sécurité à lever les sanctions imposées à la Libye (41). La Ligue des États arabes (42) et l'Organisation de la Conférence Islamique (43) ont défendu également leur position habituelle sur la crise de Lockerbie (44).

La thèse de l'O.U.A. a reçu un appui total de la part de la Chine (45) et de la Fédération de Russie (46) deux membres permanents du Conseil de sécurité, ainsi que de la plupart d'autres États intervenants.

La majorité des intervenants ont apprécié la bonne volonté de la Libye pour avoir accepté de transférer ses nationaux vers un pays tiers et neutre en violation de sa Constitution et de son code de procédure pénale (47) et noté avec déception « la position dure et singulière » des États-Unis et du Royaume-Uni qui continuaient à exiger l'extradition des deux accusés vers leur propre pays, tout en exhortant ces deux pays à appuyer l'une de trois options citées ci-dessus (48).

Par ailleurs, bon nombre d'orateurs ont évoqué devant le Conseil de sécurité la question des conséquences pénibles pour le peuple libyen des sanctions imposées à la Libye et exigé leur levée immédiate compte tenu en particulier des arrêts de la Cour internationale de Justice du 27 février 1998 (49).

Dans son rapport sur les débats au Conseil de sécurité, le Secrétaire général de l'O.U.A. conclut que les efforts déployés par la communauté interna-

(40) Pour plus de détails sur les différentes déclarations des participants et des membres du Conseil de sécurité, voir Doc. S/P.V. 3864 du 20 mars 1998, pp. 1-78.

(41) Voir Allocution prononcée le 20 mars 1998 au nom de l'O.U.A. au Conseil de sécurité par M. Amadou Kebe, Observateur permanent auprès des Nations Unies sur le différend qui oppose la Libye aux États-Unis et au Royaume-Uni : Doc. CM/2070 (LXVIII), annexe, pp. 8-9 ou Doc. S/PV. 3864, 20 mars 1998, pp. 36-38.

(42) Voir Déclaration de M. HASSOUNA au nom de la LEA : S/P.V. 3864 du 20 mars 1998, pp. 34-36.

(43) Voir Déclaration de M. ABOU au nom de l'OCI : *ibidem*, p. 39.

(44) Voir *supra*.

(45) Voir déclaration de M. Qin Huasun au nom de la Chine in S/P.V. 3864, 20 mars 1998, p. 17.

(46) Voir déclaration de M. Lavrov au nom de la Fédération de Russie in S/PV. 3864, 20 mars 1998, p. 16.

(47) L'article 493 du code libyen de procédure pénale interdit l'extradition de nationaux libyens.

(48) Voir rapport du Secrétaire général de l'O.U.A. : Doc. CM/2070 (LXVIII), p. 3.

(49) Ils faisaient ainsi écho à la résolution de la Conférence des Ministres des Affaires étrangères de la Conférence Islamique adoptée lors de sa 25^e session tenue à Doha, Qatar, du 15 au 17 mars 1998, par laquelle la Conférence se félicitait du verdict de la Cour et lançait un appel au Conseil de sécurité pour suspendre immédiatement les sanctions contre la Libye en vue d'atténuer les souffrances du peuple libyen jusqu'à ce que la C.I.J. prenne la décision finale sur le cas conformément à la Charte des Nations Unies (Voir Doc. CM/2070 (LXVIII), p. 4, § (8); Voir par exemple les déclarations de l'OCI, de l'Iran, de Cuba in S/P.V. 3864, 20 mars 1998, pp. 39, 73-74 et 71-72.

tionale pour trouver une solution juste et rapide à cette crise sont entravés par l'insistance des États-Unis et du Royaume-Uni que les suspects libyens doivent être jugés aux États-Unis ou en Écosse alors que les trois autres membres permanents du Conseil de sécurité (la Chine, la Fédération de Russie et la France) sont davantage en faveur de l'examen des trois options proposées par l'O.U.A. (50). Il est donc clair que pour les États africains, ce sont les États-Unis et le Royaume-Uni qu'il faut isoler et considérer comme responsables de la crise et non la Libye ou le Conseil de sécurité dans son ensemble (51).

Face à ce constat et à l'immense appui que sa position a reçu au sein de la communauté internationale, l'O.U.A. a décidé le 10 juin 1998 de ne plus respecter les résolutions 748 et 883. Acculés et isolés, les États-Unis et le Royaume-Uni ont finalement assoupli leur position et permis ainsi au Conseil de sécurité de prendre la résolution 1192 du 27 août 1998.

2. La résolution 1192 du 27 août 1998

Il a donc fallu attendre que l'O.U.A. et ses États membres portent sérieusement atteinte à l'autorité morale et politique du Conseil de sécurité en décrétant le 10 juin 1998 une désobéissance civile massive contre les résolutions 748 et 883 pour que les États-Unis et le Royaume-Uni se rendent compte des conséquences néfastes de leur intransigeance qui devenait ainsi politiquement contre productive à leur égard et préjudiciable pour les Nations Unies.

C'est ainsi que le 24 août 1998, les États-Unis et le Royaume-Uni ont adressé une lettre au Secrétaire général de l'O.N.U. dans laquelle ils acceptent la proposition présentée depuis plusieurs années par la Ligue arabe et l'O.U.A. de juger les deux accusés libyens aux Pays-Bas par des juges écossais appliquant la loi écossaise (52).

Il est intéressant de noter que ces deux pays ont justifié leur acceptation en la présentant curieusement comme « leur initiative » pour sortir de la crise (53).

En réalité, le terme « initiative » visait à sauver la face devant leur capitulation incontestable provoquée par la contestation généralisée de leur politique au Conseil de sécurité.

(50) Voir Doc. CM/2070 (LXVIII), p. 4, § 10.

(51) À ce propos, la Libye a déclaré devant l'Assemblée générale de l'O.N.U. que : « *Libya had no problem with the Security Council and the Security Council has no problem with us. If the US and the Britain had accepted proposals made by various regional and international organizations for resolving the problem, the Council would not have hesitated for on moment to accept them* ». (Voir dépêche de l'Agence Reuter du 30 septembre 1997 rapportant la déclaration de M. Dorda Abuzed, Représentant permanent de la Libye auprès des Nations Unies).

(52) Voir Doc. S/1998/795 et S/RES/1192, § 2 du 27 août 1998. Voir aussi *Le Monde* du 26/8/1998.

(53) *Ibidem*.

Le revirement de la politique anglo-américaine peut s'expliquer par plusieurs faits (54).

Il y a d'abord l'ampleur du mouvement de contestation des sanctions considérées de plus en plus comme injustes imposées à la Libye et la décision de l'O.U.A. et des États africains de ne plus les respecter.

Ensuite, on peut citer la position des familles des victimes qui souhaitent un jugement rapide des suspects pour découvrir la vérité en soutenant la proposition faite par la Ligue arabe depuis le 27 mars 1994 (55) ainsi que la sympathie d'une grande majorité des États membres de l'O.N.U. à l'égard de la Libye considérée comme recherchant une solution juste et équitable contrairement aux États-Unis et au Royaume-Uni figés dans une intransigeance insoutenable en instrumentalisant le Conseil de sécurité pour parvenir à leurs objectifs politiques (56).

Enfin, la défaite des États-Unis et du Royaume-Uni devant la Cour internationale de Justice au regard des arrêts du 27 février 1998 sur la compétence et la recevabilité de la requête libyenne venait créer pour ces pays l'incertitude et l'éloignement de la décision de la Cour sur le fond.

Il devenait ainsi particulièrement difficile pour eux de tabler sur leur victoire sur le fond. Tous ces événements exerçaient aussi sur le Conseil de sécurité une pression de plus en plus insoutenable.

Ainsi, la lettre des États-Unis et du Royaume-Uni du 24 août 1998 a donné l'occasion au Conseil de sécurité de tenir une réunion spéciale le 27 août 1998 pour examiner ce qu'ils ont appelé leur « initiative ».

Au cours du débat, tous les États membres du Conseil de sécurité ont appuyé la solution présentée par l'O.U.A. et la L.E.A et soutenue par l'O.C.I. et le Mouvement des pays Non Alignés tout en signalant que l'initiative anglo-américaine correspondait à ladite solution (57).

Même le Royaume-Uni a déclaré notamment que :

« We were conscious of the desire of the international community for justice and for an end to the stalemate. We have therefore acted on the proposal of the OAU

(54) Voir aussi *Le Monde* du 23 juillet 1998 et du 28 août 1998.

(55) Voir *Le Monde* du 23 juillet qui signale la visite en Libye en avril 1998 des représentants des familles des victimes britanniques où ils ont rencontré le Président Kadhafi.

(56) Au cours du débat du 20 mars 1998 devant le Conseil de sécurité, le Représentant de Cuba avait mieux exprimé le ras-le-bol de la majorité des États du monde devant le système de deux poids deux mesures et l'instrumentalisation du Conseil de sécurité par les grandes puissances : *« We reject and always will reject the double standard and dual morality of those who insist on clarifying the causes of that incident while acting from positions that further their political interests, which are not always legitimate. The role of the UN and that of the Security Council is not to serve as a tool for the powerful to further their political agendas »*. (Voir déclaration de M. Rodriguez Parilla S/PV/ 3864, 20 mars 1998, pp. 71-72)

(57) Voir pour plus de détails sur les déclarations des États présents Doc. S/PV. 3920, 27 août 1998, pp. 6 et s. Même les États qui ne s'étaient pas prononcés ouvertement en faveur des propositions de l'O.U.A. et de la Ligue arabe au cours du débat du 20 mars 1998 les ont fortement appuyés le 27 août 1998 (Japon, Brésil, France, Suède).

and the Arab League, and we have taken the necessary steps and placed our initiative before » (58).

C'est dans ce contexte que le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1192 (98) aux termes de laquelle il a accepté « l'initiative » américano-britannique et ordonné la suspension immédiate des sanctions imposées à la Libye dès l'arrivée des deux accusés libyens aux Pays-Bas, aux États-Unis ou au Royaume-Uni pour y être jugés et que la Libye aura donné satisfaction à la France au sujet de l'explosion du vol UTA 772 (59).

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, les deux accusés libyens sont arrivés aux Pays-Bas le 5 avril 1999. On attend donc leur jugement par le tribunal écossais et la levée définitive des sanctions imposées à la Libye.

Le Conseil de sécurité, les États-Unis et le Royaume-Uni ont échappé ainsi à une déroute certaine déclenchée par la décision de l'O.U.A. du 10 juin 1998.

Cette décision historique mérite donc qu'on examine sa licéité par rapport au droit international.

III. — LA DÉCISION DE L'O.U.A. (ET DES SES ÉTATS MEMBRES) ET LE DROIT INTERNATIONAL

L'analyse de la licéité de la décision de l'O.U.A. et des ses États membres du 10 juin 1998 sera développée sous trois aspects : la licéité de la décision de l'O.U.A. en tant qu'organisation internationale dans ses relations avec l'O.N.U. (A), la licéité de la décision de l'O.U.A. dans le chef de ses États membres qui auraient effectivement violé les résolutions 748 et 883 du Conseil de sécurité (B) et la question des sanctions éventuelles que le Conseil de sécurité pourrait être amenée à adopter compte l'O.U.A. et ses États membres (C).

A. — *La licéité de la décision de l'O.U.A. en tant qu'organisation internationale dans ses relations avec l'O.N.U.*

1. *Le contenu de la décision de l'O.U.A. n° AHG/Dec. (XXXIV) du 10 juin 1998*

Aux termes de sa décision du 10 juin 1998, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement commence par :

(58) Voir déclaration de M. Gomersall : Doc. S/P.V. 3920, 27 août 1998, p. 14.

(59) Voir S/RES/1192, §§ 2 et 8, du 27 août 1998.

- 1) « apprécier la position de la Libye et ses initiatives positives en vue de trouver un règlement pacifique au conflit ;
- 2) se féliciter des arrêts de la Cour internationale de Justice du 27 février 1998 et de l'esprit de coopération des familles des victimes pour trouver une solution rapide au conflit ;
- 3) se dire gravement préoccupée par la gravité des pertes humaines et matérielles infligées au peuple libyen et à d'autres peuples de ses États membres ;
- 4) pour enfin déplorer le peu de coopération dont font preuve les États-Unis et le Royaume-Uni concernant les initiatives internationales et régionales et les efforts déployés pour trouver un règlement au conflit sur la base des principes du droit international et dans un esprit d'entente et de dialogue constructif ».

Après avoir fait ce constat, l'O.U.A. « invite le Conseil de sécurité à adopter une résolution tendant à lever les sanctions imposées à la Libye aux termes des deux résolutions 748 (1992) et 883 (1993) du Conseil de sécurité en attendant que la Cour internationale de Justice rende son verdict » et décide :

- 1° « de ne plus se conformer, à partir de septembre 1998, aux sanctions stipulées par les résolutions 748 (1992) et 883 (1993) du Conseil de sécurité, au cas où les États-Unis et le Royaume-Uni refuseraient, à l'échéance de la date du réexamen des sanctions, à savoir en juillet 1998, de juger les suspects dans un pays tiers neutre et ce, compte tenu du verdict de la Cour internationale de Justice, du fait que lesdites résolutions sont en violation avec les dispositions des articles 27 § 3, 33, et 36 § 3 de la Charte des Nations Unies et des graves pertes humaines et économiques qu'elles ont causées au peuple libyen et à bon nombre de peuples africains » ; et
- 2° « pour des raisons morales et religieuses et avec effet immédiat que l'O.U.A. et ses États membres ne respectent plus, dorénavant, les sanctions imposées contre la Libye qui empêchent l'observance des obligations religieuses, la fourniture de secours humanitaires d'urgence et le respect des obligations statutaires de l'O.U.A. » (60).

2. *La licéité de la décision de l'O.U.A. en tant qu'organisation internationale*

Il est bien établi que l'O.U.A. est une organisation internationale régionale totalement autonome et indépendante de l'O.N.U. avec laquelle elle

(60) Voir Doc. AHG/Dec (XXXIV) du 10 juin 1998, 3°, 4°, 5°, 6° et 7° considérant et §§ 1, 2 et 3. Il faut préciser ici que cette décision avait déjà été adoptée par le Conseil des Ministres de l'O.U.A. sous les références C.M. /Dec. 127 (LXVIII) qui l'a fait entériner ensuite par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement comme décision de l'O.U.A. et de ses États membres sous ses références actuelles.

n'entretient aucun lien institutionnel à l'instar des Institutions spécialisées comme l'UNESCO ou la F.A.O. (61). Elle n'est donc pas partie à la Charte de l'O.N.U. même si elle adhère à ses principes et considère qu'elle est une base solide pour une coopération pacifique et fructueuse entre les États africains (62).

Par ailleurs, l'O.U.A. est le type classique d'une organisation internationale de coordination à la différence d'une organisation internationale d'intégration comme l'Union européenne et ne bénéficie d'aucun transfert de compétences à caractère supranational de la part de ses États membres qui sont encore excessivement jaloux de leur souveraineté (63).

Il découle de cette brève description de l'O.U.A. que compte tenu de sa qualité d'entité non étatique et de non membre de l'O.N.U., elle ne peut être juridiquement tenue de respecter les résolutions du Conseil de sécurité 748 (1992) et 883 (1993) qui sont des actes institutionnels d'une autre organisation internationale. C'est donc bien l'application — qui ne saurait surprendre — de la règle de l'effet relatif des traités ou de la relativité du droit international qui est bien établie en droit international (64).

Il semble donc à première vue qu'en prenant sa décision du 8 juin 1998, l'O.U.A. n'a commis aucun fait internationalement illicite pour avoir violé une quelconque obligation internationale à sa charge en vertu de la Charte des Nations Unies et qu'elle aurait elle-même acceptée expressément en tant qu'organisation internationale (65). De ce point de vue, sa décision précitée n'aurait aucun caractère internationalement illicite.

Cependant, cette affirmation mérite d'être nuancée. Même si la règle de l'effet relatif des traités peut s'appliquer aussi bien pour les États que pour les organisations internationales, il n'en demeure pas moins vrai que le statut de celles-ci n'est pas identique à celui des États qui, par exemple, sont les seuls sujets du droit international à disposer d'un territoire et à jouir de la souveraineté dont découle directement la règle du consensualisme pré-

(61) voir art. 57 et 62 de la Charte des Nations Unies; sur ce point voir le commentaire de KLEIN (P.), *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 351-355; EISEMANN (P.-M.), « L'article 48 », in COT (J.-P.) et PELLET (A.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991, pp. 751-755.

(62) Voir préambule de la Charte de l'O.U.A., 8° considérant.

(63) Voir DJIENA WEMBOU (M.-C.), *L'O.U.A. à l'aube du XXI^e siècle : bilan, diagnostic et perspectives*, Paris, LG.D.J., 1995, p. 2.

(64) L'article 34 de la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités conclus par les organisations internationales dispose : « Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers ou pour une organisation tierce sans le consentement de cet État ou de cette organisation ».

(65) L'article 1^{er} du projet de la C.D.I. sur la responsabilité internationale des États stipule que : « Tout fait internationalement illicite d'un État engage sa responsabilité internationale ». Cela est aussi valable pour une organisation internationale. Pour une présentation approfondie de la responsabilité d'une organisation pour violation d'une obligation internationale, voir KLEIN (P.), *op. cit.*, pp. 312 et s.; GONZALES (M.P.), « Les organisations internationales et le droit de la responsabilité », *R.G.D.I.P.*, 1988, pp. 63-102, spéc. p. 75.

vue par l'article 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969.

A ce propos, la Cour internationale de Justice a déclaré que « les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits » (66).

Comme l'a écrit Rouyer-Hameray, « les organisations internationales qui n'ont pas de caractère étatique, sont (...) des autorités investies. Elles ne tirent pas leurs droits, et ne peuvent les tirer, de leur propre volonté, mais seulement des volontés étatiques » (67).

Le Professeur Sonnenfeld ne dit pas autre chose lorsqu'il écrit que « *The phrase 'the will of the international organization'... is an abstraction, as in fact the will is that of the Member States expressed through the resolutions of an international organ* » (68).

Il est en effet indéniabie que tous les États africains sont à la fois membres de l'O.U.A. et de l'O.N.U. Or, en vertu des articles 25 et 48, § 2 de la Charte de l'O.N.U., ces États ont consenti à l'avance à accepter et appliquer les décisions du Conseil de sécurité telles que les résolutions 748 et 883 ainsi qu'à les exécuter directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie.

Les États africains ayant consenti à accepter et appliquer les décisions du Conseil de sécurité comme il vient d'être indiqué, il paraît ainsi difficile de soutenir que ces États peuvent laisser à une organisation internationale régionale qu'ils ont créée et dont ils maîtrisent les organes le droit de ne pas respecter les obligations assumées par ses États membres en vertu de la Charte des Nations Unies sous prétexte qu'elle a une personnalité juridique distincte de celle de chacun de ses États membres.

Nous pensons que le principe selon lequel aucun sujet de droit ne peut transmettre plus de droits qu'il n'en dispose lui-même (69) empêche les États africains de reconnaître à l'O.U.A. des droits qu'ils n'ont pas eux-mêmes notamment celui de ne pas se conformer aux résolutions contraignantes du Conseil de sécurité.

Par application du mécanisme de « transativité » (70), les obligations internationales des États membres de l'O.U.A. découlant de la Charte des Nations Unies dont ils sont également tous membres s'imposent également à l'O.U.A. qui ne peut les ignorer complètement ou les violer impunément.

Comme l'a noté le Professeur Klein, « les organisations internationales doivent être considérées comme tenues par les mêmes obligations maté-

(66) Voir C.I.J., Avis sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, 11/04/1949, *Rec.* 1949, p. 177.

(67) Cité par KLEIN (P), *op. cit.*, p. 16.

(68) SONNENFELD (R), *Resolutions of the United Nations Security Council*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, p. x.

(69) Pour un commentaire de ce principe, Voir KLEIN (P), *op. cit.*, pp. 341-347.

(70) *Ibidem*, pp. 341-347, spéc., p. 349.

rielles que celles qui limitent la liberté de mouvement de leurs États membres sur le plan international » (71).

L'exigence éventuelle d'une acceptation spécifique par l'O.U.A. des obligations de la Charte de l'O.N.U. pour que celles-ci lui soient opposables ne repose sur aucun fondement juridique inattaquable, même si on peut comprendre qu'une telle acceptation présente des avantages en ce qui concerne la sécurité juridique.

En dernière analyse, on peut donc considérer que cette décision pourrait être illicite dans le chef de l'O.U.A. pour avoir violé ses obligations internationales découlant « par transitivité » de la Charte des Nations Unies comme co-auteur ou complice de cette violation.

Toutefois, le problème essentiel est l'opposabilité des résolutions 748 et 883 aux États membres de l'O.U.A. qu'il convient maintenant d'examiner.

B. — *La licéité de la décision de l'O.U.A.
dans le chef de ses États membres*

La décision de l'O.U.A. de ne pas se conformer aux résolutions 748 et 883 du Conseil de sécurité pose également la question de sa licéité dans le chef de tous les États africains engagés par cette décision et en particulier ceux qui l'auront effectivement appliquée (B.1). Les raisons avancées pour justifier cette décision politique ne semblent pas résister toutes à une critique juridique sérieuse (B.2). Mais cette décision soulève aussi la question de savoir si elle est totalement dépourvue de toute justification politique ou juridique en rapport avec le bon fonctionnement du Conseil de sécurité ou, plus généralement, si elle ne repose pas avec acuité le problème du fondement du caractère obligatoire du droit international (B. 3).

B. 1. *La décision des États africains de ne pas se conformer aux résolutions 748 (1992 et 883 (1993) du Conseil de sécurité serait un fait illicite au regard de la Charte des Nations Unies*

La décision sous examen semble être en contradiction avec plusieurs dispositions de la Charte des Nations Unies. Les articles 2 § 5, 24 § 1, 25, 48, 49 et 103 de la Charte sont particulièrement affectés par cette mesure.

1° *L'article 2, § 5 de la Charte*

Aux termes de cet article, les États membres se sont engagés à « donner pleine assistance » à l'O.N.U. dans toute action menée par elle et à « s'abste-

(71) *Ibidem*, p. 374.

nir de prêter assistance » à un État contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive (72).

Il est clair que la décision des États africains viole de manière flagrante cette disposition de la Charte en refusant d'appuyer les sanctions décrétées par l'O.N.U. contre la Libye et apportant un soutien politique ou autre à ce pays.

2° *L'article 24, § 1 de la Charte*

En vertu de cet article, les États membres ont confié au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnu qu'en accomplissant cette responsabilité, le Conseil agit en leur nom (73).

Or, le comportement des États africains contredit manifestement cette obligation internationale conventionnelle et donne à penser que le Conseil n'a pas agi en leur nom dans le cas d'espèce. Si pareille attitude devait se généraliser parmi les États membres de l'O.N.U. celle-ci deviendrait rapidement une coquille vide sans aucune utilité pour l'humanité et perdrait ainsi toute autorité morale et politique.

3° *L'article 25 de la Charte*

L'obligation assumée par les États africains membres de l'O.N.U. en s'engageant à l'avance « à accepter et appliquer les décisions du Conseil de sécurité » ne laisse place à aucun doute. Et lorsque les résolutions du Conseil sont celles dont la Charte a prévu le caractère obligatoire, comme les résolutions 748 et 883, elles s'imposent même aux États membres qui y sont opposés (74).

Par leur décision du 10 juin 1998, les États africains auraient gravement méconnu cette obligation internationale. Mais une autre interprétation également valable de l'article 25 suggère qu'une décision du Conseil de sécurité n'est obligatoire à l'égard des États membres que si elle est adoptée conformément aux règles de procédure prévues par la Charte. En d'autres termes, les États membres peuvent valablement refuser d'appliquer une résolution du Conseil de sécurité s'ils la jugent incompatible avec la Charte (75). Nous reviendrons plus loin sur ce point.

(72) Voir MAHIOU (A.), « L'article 2, § 5 » in COT (J.-P.) et PELLET (A.), *op. cit.*, 1991, pp. 129-132.

(73) Voir DEGNI-SEGUI (R.), « L'art. 24, § 1 et 2 », in COT (J.-P.) et PELLET (A.), *La Charte...*, *op. cit.*, pp. 447-465.

(74) Voir SUY (E.), « L'article 25 », in COT (J.-P.) et PELLET (A.), *La Charte... op. cit.*, pp. 471-478.; DAVID (E.), *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, P.U.B., 1993-1994, p. 182.

(75) Voir sur cette interprétation de l'article 25 de la Charte : DELBRÜCK, J., « Commentaire des articles 24 et 25 », in SIMMA, B., *The Charter of the United Nations, A commentary*, Oxford, Oxford University Press, 1994, pp. 407-418, spéc., pp. 410 et 414.

4° *L'article 48 de la Charte*

En tant que membres de l'O.N.U., les États africains devaient notamment utiliser l'O.U.A. pour exécuter et non pour défaire les décisions du Conseil de sécurité.

Ce faisant, ils ne se sont pas conformés à l'obligation prévue par l'article 48, § 2 d'exécuter les décisions du Conseil de sécurité directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux dont ils font partie (76).

5° *L'article 49 de la Charte*

Il est établi que non seulement les États africains ne se sont pas associés avec d'autres États du monde membres de l'O.N.U. pour se donner une assistance mutuelle dans l'exécution des résolutions 748 et 883 du Conseil de sécurité mais se sont associés entre eux pour ne pas exécuter ces décisions. Cette décision viole la lettre et l'esprit de l'article 49 de la Charte (77).

6° *L'article 103 de la Charte*

Les États africains ont accepté qu'en cas de conflit entre les obligations en tant que membres des Nations Unies en vertu de la Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévauront (78).

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, dans leur décision du 10 juin 1998, les États africains ont déclaré qu'ils ne peuvent plus respecter « dorénavant » les sanctions imposées contre la Libye qui empêchent (...) le respect des obligations statutaires de l'O.U.A.

Il est tout à fait clair que la lecture combinée des articles 25 et 103 de la Charte rend cet argument inopérant et contraire à ces dispositions d'autant plus qu'il n'existe aucun conflit manifeste entre les obligations découlant de la Charte de l'O.U.A. et celle de l'O.N.U.

(76) Voir EISEMANN (P.M.), « L'article 48 », in COT (J.-P.) et PELLET (A.), *La Charte...*, *op. cit.*, pp. 749-755, Sp. p. 750.

(77) Voir EISEMANN (P.M.), « L'article 49 », pp. 757-762. D'après Eisemann, la pratique de l'O.N.U. a fait dévier l'art. 49 de son sens premier pour en faire une disposition complémentaire de l'art. 25 de la Charte.

(78) Voir FLORY (T.), « L'article 103 », in COT (J.-P.) et PELLET (A.), *La Charte... op. cit.*, pp. 1381-1388; Voir aussi l'application de l'art. 103 par la C.I.J. dans l'Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci; Arrêt du 26 novembre 1984, *Rec.* 1984, p. 440, § 107; et dans l'Affaire dite de Lockerbie, passage cité ci-dessus.

B. 2. *Les arguments avancés par les États africains pour justifier leur décision ne sont pas juridiquement convaincants*

1° *La non-pertinence de l'argument fondé sur les arrêts de la Cour internationale de Justice du 27 février 1998*

Les États africains ont décidé de ne plus se conformer aux résolutions 748 (1992) et 883 (1993) « au cas où les États-Unis et le Royaume-Uni refuseraient (...) de juger les suspects dans un pays tiers neutre et ce, compte tenu du verdict de la Cour internationale de justice » (...) (79).

Dans son rapport précité, le Secrétaire général de l'O.U.A. a même déclaré que « la Cour est également d'accord avec l'argument de la Libye que les États-Unis et le Royaume-Uni n'ont pas le droit de l'obliger à livrer les deux nationaux libyens suspectés d'avoir participé au bombardement du Vol Pan Am 103 en décembre 1988 » (80).

Il s'agit dans les deux cas d'une lecture manifestement trop rapide sinon politiquement orientée des arrêts de la Cour auxquels on a tenté de faire dire ce qu'ils n'ont pas du tout exprimé.

En effet, rien dans ces arrêts ne peut donner à penser que la Cour aurait jugé que les États-Unis et le Royaume-Uni sont dans l'obligation d'accepter le jugement des suspects libyens dans un pays tiers neutre et aurait ainsi fait droit à la position de la Libye qu'elle n'était pas obligée d'extraire ses nationaux.

Le fait que la Cour internationale de Justice ait établi sa compétence et conclu à la recevabilité de la requête libyenne ne saurait avoir comme conséquence juridique l'abandon ou la surséance par le Conseil de sécurité du traitement politique de la question dont il est saisi au profit du traitement judiciaire par la Cour. La Charte n'a pas prévu une telle situation. Il est admis du reste que les rapports entre ces deux organes principaux des Nations Unies sont des relations de collaboration et de complémentarité et non de hiérarchie, de concurrence ou d'exclusion réciproque et qu'une même affaire peut être traitée simultanément, par les deux organes chacun suivant ses attributions spécifiques prévues par la Charte (81). La Libye elle-même partage ce point de vue (82).

(79) Voir § 2 de la décision du 10 juin 1998.

(80) Doc. C.M./2070 (LXVIII), p. 4, § 8.

(81) Voir C.I.J., Aff. des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, ordonnance du 10 mai 1984, *Rec.* 1984, pp. 433 et s., C.I.J., Aff. du personnel diplomatique et consulaire des États-Unis d'Amérique à Téhéran, arrêt du 24 janvier 1980, *Rec.* 1980, pp. 19 et s.; Pour un commentaire doctrinal, voir : JIMENEZ DE ARECHAGA (E.), « L'article 92 », in COT (J.-P.) et PELLET (A.), *op. cit.*, pp. 1249-1253; SOREL (J.-M.), *op. cit.*, pp. 715-723; C.I.J., Aff. de Lockerbie, *op. diss.* Bedjaoui, *Rec.* 1992, pp. 33 et s.; C.I.J., Aff. de Lockerbie, *op. diss.* Weeramantry, *Rec.* 1992, pp. 50 et s.

(82) Voir C.I.J., *Rec.* 1992, pp. 14, § 36 et s.

C'est dire que l'argument tiré de l'influence éventuelle des arrêts du 27 février 1998 sur la validité des résolutions 748 et 883 et l'action politique du Conseil de sécurité ne paraît pas juridiquement pertinent d'autant plus que la Cour n'était invitée à se prononcer que sur les exceptions préliminaires et non sur le fond du différend.

2° L'argument fondé sur le caractère illégal des résolutions 748 (1992) et 883 (1993) du Conseil de sécurité n'est pas juridiquement convaincant

Les États africains ont également fondé leur décision sur le fait que les résolutions 748 et 883 auraient été adoptées en violation des dispositions des articles 27 § 3, 33 et 36 § 3 de la Charte des Nations Unies (83).

Il est vrai qu'un État membre de l'O.N.U. peut toujours protester contre une décision de l'organisation qu'il juge illégale ou adoptée en violation de la Charte (84).

Mais la protestation d'un État contre une résolution contraignante du Conseil de sécurité qu'il considère comme illégale est une chose, la décision politique de ne pas se conformer à cette résolution est une autre affaire qui pose le problème de la responsabilité de cet État pour violation de ses obligations internationales.

Il n'est pas inutile de rappeler que le Conseil de sécurité dispose d'un pouvoir discrétionnaire, mais non arbitraire et illimité, unanimement admis (85) dans l'exercice de ses lourdes compétences qui l'amène souvent à privilégier la paix par rapport au droit et à la justice et à examiner des situations sous tous les aspects avec un accent particulier sur les aspects politiques (86).

(83) Voir *supra*, § 2 de la décision du 10 juin 1998.

(84) L'U.R.S.S. aujourd'hui Fédération de Russie n'avait cessé de protester contre le caractère illégal selon elle des résolutions prises en son absence par le Conseil de sécurité au cours de la guerre de Corée. Il en fut de même du Portugal et de l'Afrique du Sud à propos de résolutions relatives aux territoires d'Afrique sous administration portugaise et au conflit racial en Afrique du Sud que ces deux pays considéraient comme une intervention illicite dans leurs affaires intérieures.

(85) Voir CONFORTI (B.), « Le pouvoir discrétionnaire au Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », in *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and peace-building*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, pp. 50-60; BOTHE (M.), « Les limites des pouvoirs du Conseil de sécurité », in *Le développement...*, *op. cit.*; pp. 70 et s.; BEDJAOUI (M.), « Du contrôle de légalité des actes du Conseil de sécurité », in *Nouveaux itinéraires en droit, Hommage à François Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 81 et s., Sp. pp. 107-108; GAJA (G.), « Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial », *R.G.D.I.P.*, 1993, pp. 299 et s.; WECKEL (P.), « Le chapitre VII de la charte et son application par le Conseil de sécurité », *A.F.D.I.*, 1991, pp. 166 et s., spéc. p. 178.

(86) Voir SALMON (J.), « Le fait dans l'application du droit international », *R.C.A.D.I.*, 1982-11, pp. 387-388; CARREAU (D), *Droit international*, Paris, Pédone, 1988, p. 89; C.I.J., Aff. de certaines dépenses... *Rec.* 1962, p. 168; BEDJAOUI (M), *op. cit.*, pp. 77 et s.

De plus, les résolutions du Conseil de sécurité jouissent de la présomption de validité qui implique leur caractère légal et obligatoire pour les États membres des Nations Unies.

A ce sujet, la Cour internationale de Justice a déclaré que « toute résolution émanant d'un organe des Nations Unies régulièrement constitué, prise conformément à son règlement et déclarée adoptée par son Président, doit être présumée valable » (87).

De son côté, le Professeur Sorel considère « qu'on peut accorder aux résolutions des organisations internationales une présomption de validité au même titre qu'aux actes des États en l'absence d'un véritable contrôle de légalité en droit international » (88).

Étant donné que la Charte des Nations Unies n'a pas prévu un contrôle de légalité interne des actes d'un organe par un autre (89), alors qu'un tel contrôle avait été proposé par la Belgique à San Francisco et rejeté par les autres États fondateurs de l'O.N.U. (90), il devient dès lors inacceptable pour un État membre, à défaut d'une révision de la Charte, d'invoquer l'illegalité réelle ou supposée d'une résolution du Conseil de sécurité pour justifier son refus de s'y conformer.

Ainsi l'argument des États africains précité n'est pas convaincant.

3° *La non-pertinence de l'argument fondé sur des graves pertes humaines et économiques*

L'un des arguments développés par les États africains fait référence aux graves pertes humaines et économiques causées par l'embargo au peuple libyen et à d'autres peuples africains (91).

Il est en effet clair que le Conseil de sécurité avait prévu cette situation dans la résolution 748 en créant un Comité de sanctions chargé notamment de recevoir et d'examiner des demandes relatives aux conséquences humanitaires pour le peuple libyen ou économiques pour d'autres États membres provoquées par l'embargo en vue d'y réserver une suite rapide et appropriée (92).

(87) C.I.J., Affaire des conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie, nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, Avis consultatif du 21 juin 1971, *Rec.* 1971, p. 82.

(88) SOREL (J-M), *op. cit.*, p. 719; Voir aussi THIERRY (H), « Les résolutions des organisations internationales dans la jurisprudence de la C.I.J. », *R.C.A.D.I.*, 1980-11, pp. 431; C.I.J., Aff. de Lockerbie, *op. diss.* Bedjaoui, *Rec.* 1992, pp. 46, § 27; C.I.J., Aff. de Lockerbie, *op. diss.* Weeramantry, *Rec.* 1992, pp. 68; BERTATI (M), « Un droit d'ingérence ? », *R.G.D.I.P.*, 1991, pp. 664-665.

(89) Voir C.I.J., Avis sur la Namibie, *Rec.* 1971, p. 88; Aff. de Lockerbie, *op. diss.* Bedjaoui, *Rec.* 1992, pp. 36; C.I.J., Aff. de Lockerbie, *op. diss.* Weeramantry, *Rec.* 1992, pp. 55 et s. Mais certains auteurs sont favorables au contrôle de légalité : voir FRANCK (T.M.), *The Powers of Appreciation...*, *op. cit.*, pp. 522-523; EL KOSHERI, opinion dissidente, *Rec.* 1992, pp. 106-107.

(90) Voir SOREL (J-M), *op. cit.*, p. 720.

(91) Voir *supra*, § 2, *in fine* de la décision du 10 juin 1998.

(92) Voir S/RES/748, 9° considérant, § 9 *littera e* et E.

Il suffisait donc pour les États intéressés de s'adresser au Comité de sanctions conformément à la résolution 748 en invoquant l'article 50 de la Charte à propos de pertes économiques (93) ou les dérogations humanitaires au profit du peuple libyen en vue d'obtenir satisfaction. N'ayant pas utilisé cette procédure, les États africains ont rendu eux-mêmes leur argument difficilement défendable.

Il en découle que l'argument critiqué ne repose sur aucune base solide et ne saurait donc être admis.

4° La non-pertinence de l'argument fondé sur l'observance des obligations religieuses, la fourniture de secours humanitaires d'urgence et le respect des obligations statutaires de l'O.U.A.

Invoquant en dernier lieu des raisons morales et religieuses, les États africains ont décidé de ne plus respecter les sanctions imposées à la Libye qui empêchent l'observance des obligations religieuses, la fourniture de secours humanitaires d'urgence et le respect des obligations statutaires de l'O.U.A. (94).

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué ci-dessus, la question de l'observance des obligations religieuses des populations et de la fourniture de secours humanitaires d'urgence aurait pu être soumise au Comité de sanctions institué par la résolution 748 (1992) en vue d'obtenir des dérogations appropriées pour satisfaire ce genre de réclamations.

A propos de l'argument relatif au respect des obligations statutaires de l'O.U.A., celui-ci heurte de front l'article 103 de la Charte de l'O.N.U. qui fait prévaloir, en cas de conflit, les obligations des États africains découlant de cette Charte sur celles issues de la Charte de l'O.U.A. (95).

De plus, toutes les résolutions de l'O.U.A. ne sont pas juridiquement contraignantes à l'égard des États membres à l'instar de ce qui est prévu par l'article 25 de la Charte des Nations Unies. Aussi, on ne voit pas clairement les obligations spécifiques prévues par la Charte de l'O.U.A. qui seraient particulièrement incompatibles avec les résolutions 748 (92) et 883 (93) du Conseil de sécurité. Au total, la décision de l'O.U.A. du 10 juin 1998 semble revêtir un caractère illicite au regard de la Charte des Nations Unies. Mais une autre lecture de la Charte et du droit international peut

(93) L'article 50 de la Charte prévoit que « *Si un État est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité, tout autre État, qu'il soit ou non membre des Nations Unies, s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution desdites mesures, a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés* ».

(94) Voir *supra*, § 3 de la décision du 10 juin 1998.

(95) Article 103 de la Charte des Nations Unies : « *En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront* ».

conduire à conclure que cette décision n'est pas aussi illicite qu'on pourrait facilement le soutenir.

B. 3. *La décision des États africains du 10 juin 1998 est défendable à certains égards*

1° *La protestation contre les décisions du Conseil de sécurité est admise*

D'une manière générale, il est admis que le fait d'être membre d'une Organisation internationale ne saurait empêcher un État de protester contre certaines décisions de l'organisation qu'il jugerait illégales (96).

A propos des décisions du Conseil de sécurité, Monsieur Nicolas Angelet écrit que : « *The right to protest flows from the fact that the Council has not been granted the right to modify the UN Charter; this implies that the protest can only be directed against the Council's express or implicit assessment of the Member States abstract obligations under the Charter* » (97).

Cependant, pour être acceptable et constructive, une protestation doit être juridiquement motivée et faite publiquement en vue de permettre un débat sérieux sur les questions soulevées (98).

2° *Le refus d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité est admise sous certaines conditions*

Au sujet du refus d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité, Monsieur Angelet soutient que : « *The object and purpose of Article 25 is only incompatible with the view that the binding character of any Security Council decision for an individual member State depends on its ad hoc agreement* ». Et il conclut que « *the object and purpose of Article 25 does not preclude that UN Members may refuse to comply with a Council decision, provided that it is considered incompatible with the Charter* » (99).

Dans cette optique, le refus des États membres devrait être fondé sur la violation de la Charte et justifié en termes juridiques (100).

L'opinion de M. Angelet nous semble parfaitement soutenable sous ses deux aspects. Ainsi, à la lumière de cette opinion, il paraît que la décision des États africains, adoptée après plusieurs années de protestation publique

(96) Voir *supra*, cas de l'U.R.S.S., de l'Afrique du Sud et du Portugal.

(97) Voir ANGELET (N.), « Protest against Security Council Decisions », in *International Law : Theory and Practice, Essays in Honour of Erik Suy*, Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 222.

(98) *Ibidem*, p. 280.

(99) *Ibidem*, p. 278; Voir dans le même sens, DELBRÜCK (J.), « Commentaire de l'article 25 », in SIMMA (B.), *op. cit.*, p. 414.

(100) Voir ANGELET (N.), *op. cit.*, p. 281.

et constante contre les sanctions injustes imposées à la Libye par le Conseil de sécurité et justifiée en termes juridiques est juridiquement défendable.

Cette décision est d'autant plus légitime et défendable qu'elle est mesurée en ce sens que les États africains ne se sont pas limités uniquement à décréter la désobéissance contre l'embargo après plusieurs sommations infructueuses adressées au Conseil de sécurité (101) mais ont en même temps proposé une solution juste et équitable pour mettre fin à la crise. Et la suite des événements leur a donné raison. De plus, il ne s'agit pas d'une décision prise par un État individuellement mais par une organisation régionale de 53 États membres et appuyée par plusieurs autres organisations internationales. Ce qui la rend encore plus légitime.

La question de savoir si tous les arguments invoqués pour justifier cette décision sont convaincants ou pertinents est une autre affaire qui peut encore être discutée (102).

En conclusion, il nous paraît que même si les États africains ont consenti, en vertu de l'article 25 de la Charte, à accepter et appliquer les décisions du Conseil de sécurité, ce consentement ne saurait être étendu aux décisions du Conseil qu'ils jugeraient illégales ou incompatibles avec la Charte. Ainsi, étendre l'obligation de l'article 25 même aux décisions du Conseil de sécurité manifestement contraires aux dispositions pertinentes de la Charte ne repose sur aucun fondement juridique sérieux.

3° La décision des États africains est une révolte massive qui a permis la solution des contradictions

La décision étudiée pose le problème plus général du fondement du caractère obligatoire du droit international sur la scène internationale caractérisée par un affrontement exacerbé de divers intérêts contradictoires.

Comme l'a écrit le professeur Charles Chaumont, « les normes juridiques de droit interne et de droit international sont la conséquence d'une contradiction qui a été surmontée. La contradiction se transforme en norme juridique ».

(101) Le 2 juillet 1998, le Conseil de sécurité avait encore prorogé pour 4 mois les sanctions imposées à la Libye (Voir *Le Monde* du 4 juillet 1998). De ce fait et, comme prévu dans la décision du 10 juin 1998, les États africains ont accentué la violation effective de l'embargo contre la Libye.

(102) Sur le plan juridique, la décision de l'O.U.A. reprochait, entre autres, aux résolutions 748 et 883 le fait d'avoir été adoptées en violation de l'article 27 § 3 de la Charte en ce sens que les États-Unis et le Royaume-Uni, États impliqués et intéressés dans le différend, avaient pris part au vote alors qu'ils devaient y renoncer. On y invoquait également la violation de l'article 36 § 3 de la Charte (Les différends d'ordre juridique devraient être déférés devant la C.I.J.).

A ce propos, il parle de « contradiction primitive », inhérente à la réalité sociale, qui conduit les États à la norme juridique et de « contradiction consécutive » qui apparaît dès que la norme juridique existe et qui peut prendre une très grande ampleur à la suite, par exemple, de la révolte d'un peuple, d'un grand nombre d'États ou d'un grand nombre de peuples et provoquer l'effondrement (103).

On pourrait donc considérer que les résolutions 748 (92) et 883 (93) du Conseil de sécurité sont la transformation de la « contradiction primitive » en normes juridiques tandis que le mouvement de révolte massive du Tiers-Monde et de l'immense majorité des États membres de l'O.N.U. à l'égard des sanctions imposées à la Libye par ces résolutions consacre la « contradiction consécutive » qui a été provisoirement résolue par la résolution 1192 (98) sous forme d'une nouvelle norme juridique.

Il est donc clair que le caractère obligatoire ou contraignant des résolutions du Conseil de sécurité serait illusoire sans l'accord de la majorité des États membres des Nations Unies, en l'occurrence, des États du Tiers-Monde (104).

Dans cette perspective, la décision des États africains a été un élément catalyseur qui a secoué le Conseil de sécurité de sa torpeur pour l'amener à répondre positivement à la demande exprimée par une vaste majorité des États membres de l'O.N.U. depuis plusieurs années et à mettre fin, dans cette situation particulière, à son instrumentalisation par les États-Unis et le Royaume-Uni.

*C. — Les sanctions éventuelles de l'O.N.U. contre l'O.U.A.
et les États africains pour violation des résolutions 748 et 883
relatives à l'embargo contre la Libye*

Il s'agit ici d'examiner en théorie la réaction éventuelle que le Conseil de sécurité aurait pu avoir face au comportement de l'O.U.A. (1°) et des États africains (2°) à la suite de leur décision de ne pas se conformer aux résolutions 748 (1992) et 883 (1993).

Mais le Conseil de sécurité ayant lui-même accepté plus tard l'option de l'O.U.A. et suspendu les sanctions contre la Libye depuis l'arrivée des suspects aux Pays-Bas, l'examen de sanctions éventuelles contre l'O.U.A. et ses États membres présente un intérêt purement théorique.

(103) Voir CHAUMONT, (Ch.), « A la recherche du fondement du caractère obligatoire du droit international », in *Réalités du droit international contemporain (force obligatoire et sujets de droit)*, Actes des seconde et troisième rencontre de Reims, 23-24 juin 1974, pp. 4 et s.

(104) A ce sujet, le Professeur Jean Salmon considère que « la base ou le fondement de l'existence d'une règle de droit, c'est l'accord des États pour la considérer comme telle », Voir, in *A la recherche du fondement du caractère obligatoire... op. cit.*, p. 17.

1° *Les sanctions éventuelles de l'O.N.U. contre l'O.U.A.*

L'O.U.A. est une entité non étatique et donc une entité non membre des Nations Unies. La question peut donc se poser de savoir si l'O.N.U. peut valablement prendre des sanctions contre l'O.U.A.

A ce propos, il convient de rappeler que les premières sanctions internationales décidées par l'O.N.U. l'ont été contre la Rhodésie du Sud qui n'était pas un État internationalement reconnu et encore moins un État membre des Nations Unies. Elle était un territoire non autonome appelé à l'indépendance ou à un autre statut librement choisi par le peuple de ce territoire (105).

Par ailleurs, la pratique récente du Conseil de sécurité indique très clairement que le Conseil n'hésite pas à prendre des sanctions obligatoires contre des entités non étatiques s'il constate que leur comportement constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales.

A ce sujet, on peut citer les cas de sanctions contre des entités non étatiques comme l'UNITA en Angola (106), les Bosno-Serbes de Pale en ex-Yougoslavie (107) et les autorités *de facto* en Haïti (108).

Étant donné que le Conseil de sécurité peut valablement adopter des sanctions contre les États africains membres de l'O.N.U., rien ne s'oppose à ce qu'il puisse prendre des sanctions contre l'O.U.A. qui est une organisation créée par ces mêmes États. En d'autres termes, ce que le Conseil de sécurité peut faire à l'encontre des États membres de l'O.N.U., il le peut également à l'égard d'une organisation internationale créée par ces mêmes États lorsque celle-ci viole les obligations de la Charte des Nations Unies. On pourrait donc imaginer que si le Conseil de sécurité constate que la décision de l'O.U.A. constitue non seulement une incitation aux États africains à violer leurs obligations en vertu de la Charte des Nations Unies et une assistance à la Libye pourtant sanctionnée pour soutien au terrorisme international par l'O.N.U. mais aussi une menace contre la paix et la sécurité internationales, il peut éventuellement prendre des mesures idoines contre elle pour faire cesser « l'illicite ».

A cet égard, le Conseil de sécurité peut par exemple adopter les mesures suivantes : la rupture des relations entre l'O.N.U. et ses Institutions spécialisées avec l'O.U.A. (109), la fermeture des bureaux de l'O.U.A. sur les terri-

(105) Voir les résolutions du Conseil de sécurité sur la Rhodésie du Sud : S/RES/216, §§ 1 et 2 du 12/11/1965 ; S/RES/217, §§ 1 à 10 du 20/11/1965 ; S/RES/232, §§ 2, 3, 4 et 5 du 16/12/1966 ; S/RES/221, §§ 2, 3, 4 et 5 du 09/04/1966 ; et S/RES/253, §§ 3, 4, 5, 6, 7 et 8 du 29/05/1968.

(106) S/RES/864, §§ 19, 20 et 21 du 15/09/1993.

(107) S/RES/942, §§ 6, 7, 8, 11, 13 et 14 du 23/09/1994.

(108) S/RES/841, §§ 5, 8, 12 du 16/06/1993 et S/RES/917, §§ 3, 4, 6, 7 et 11 du 06/05/1994.

(109) Par sa résolution A/RES/477 (V), l'Assemblée générale des Nations Unies a invité l'O.U.A. à participer aux sessions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social en tant qu'observateur.

toires des États membres, le refus de visas d'entrée aux fonctionnaires de l'O.U.A. et de leur reconnaître les privilèges et immunités diplomatiques par tous les États, le gel des avoirs de l'O.U.A., etc.

2° Les sanctions éventuelles de l'O.N.U. contre les États africains

La décision de l'O.U.A. est une résolution à caractère politique qui n'est pas juridiquement contraignante à l'égard des États africains en vertu de la Charte de l'O.U.A.

Comme nous l'avons signalé ci-dessus, il n'existe pas dans le système de l'O.U.A. l'équivalent de l'article 25 de la Charte des Nations Unies. C'est ainsi que le Gouvernement égyptien a décidé souverainement d'autoriser le Président libyen Kadhafi à venir en Égypte le 5 mars 1999 par route et non par avion pour se conformer à l'embargo aérien décrété contre la Libye par le Conseil de sécurité (110) alors que l'O.U.A. avait déjà demandé neuf mois auparavant à tous les États africains de ne plus respecter ledit embargo.

Chaque État africain restait donc totalement libre de respecter ou de ne pas se conformer à cette décision.

C'est dire que les sanctions éventuelles du Conseil de sécurité n'auraient pu viser que les États africains qui auraient effectivement violé les résolutions concernées.

CONCLUSION

L'étude de la décision de l'O.U.A. et de ses États membres de ne plus respecter les sanctions décidées par l'O.N.U. contre la Libye a montré qu'il pourrait s'agir d'un fait internationalement illicite susceptible d'engager la responsabilité de ses auteurs dans l'ordre international.

Mais d'un autre point de vue, cette décision peut être considérée comme licite du fait qu'elle est une révolte collective de plusieurs États, et non d'un seul État, contre les résolutions 748 (92) et 883 (93) du Conseil de sécurité jugées, à tort ou à raison, comme illégales et incompatibles avec la Charte des Nations Unies.

De plus, cette décision reposait sur une importante légitimité internationale compte tenu de l'immense appui apporté par plusieurs organisations internationales interétatiques et la majorité des États membres de l'O.N.U. à l'action de l'O.U.A. pour résoudre la crise de Lockerbie.

(110) Voir information diffusée et commentée par la Radio France Internationale le 5 mars 1999 dans la soirée en précisant que le Président Kadhafi est arrivé en Égypte par route à bord d'une limousine dans un cortège de véhicules 4x4, ce pays ayant refusé de l'autoriser à venir par avion conformément aux résolutions du Conseil de sécurité.

Elle n'est pas comparable, par exemple, avec le refus isolé et illicite des États-Unis de respecter l'interdiction d'importer le chrome rhodésien décrétée par le Conseil de sécurité dans le cadre des sanctions internationales contre la Rhodésie du Sud (111).

Par ailleurs, sur le plan politique, cette décision est une sorte de désobéissance civile collective délibérément organisée par les États africains contre les résolutions 748 et 883 pour pousser le Conseil de sécurité à revoir sa politique comme le feraient des citoyens dans l'ordre interne d'un État contre des lois ou décisions politiques jugées contraires à certaines valeurs fondamentales ou à certains intérêts vitaux. On n'est pas ici loin de la pensée de Mahatma Ghandi, père de la désobéissance civile dans le monde contemporain, selon laquelle « dès lors qu'un individu prend conscience que les lois qui régissent sa société sont injustes et arbitraires, il a le devoir de se révolter et de les combattre ».

Il est évident que l'action de désobéissance civile et la diplomatie des États africains ont visiblement porté des résultats positifs comme l'attestent l'acceptation tardive de la proposition de l'O.U.A. contenue dans sa décision du 10 juin 1998 par les États Unis, le Royaume-Uni, le Conseil de sécurité ainsi que l'arrivée des suspects libyens aux Pays-Bas pour y être jugés et la suspension des sanctions contre la Libye. Reste à savoir quelles conclusions la Cour internationale de Justice pourrait tirer des événements postérieurs au dépôt de la requête libyenne lorsqu'elle statuera sur le fond du différend qui semble avoir disparu entre la Libye et les États-Unis et le Royaume-Uni concernant l'exigence de l'extradition des suspects libyens vers ces deux pays en violation de la Convention de Montréal de 1971 (112).

Dans tous les cas, le rejet par l'O.U.A. et ses membres des résolutions 748 et 883 constitue une leçon politique pour le Conseil de Sécurité qui doit, à l'avenir, faire un effort particulier pour conformer son action aux dispositions de la Charte et au droit international (113), sous réserve de son pouvoir discrétionnaire et du traitement politique des questions qui lui sont soumises.

De cette façon, le Conseil de sécurité pourrait éviter d'être un instrument pour la réalisation des intérêts politiques de quelques États puissants pour

(111) A ce sujet, pour justifier le comportement illicite de son pays, M. Phillips a déclaré au Conseil de sécurité que : « Le Congrès a estimé que, pour des raisons impérieuses de sécurité nationale, les États-Unis ne devraient pas être placés dans une situation nettement désavantageuse en ce qui concerne l'importation de matières premières stratégiques » (explication de l'amendement Byrd/Military Procurement Bill). On voit clairement qu'une telle justification est une violation flagrante de la Charte. Voir Doc. S/P.V. 1645, 28/2/1972, pp. 3-4.

(112) Dans le passé, la Cour a déjà déclaré que « le différend dont la Cour a été saisie doit donc persister au moment où elle statue. Elle doit tenir compte de toute situation dans laquelle le différend a disparu parce que l'objet de la demande a été atteint d'une autre manière » et que « la demande ayant manifestement perdu son objet, il n'y a rien à juger », voir C.I.J., Aff. des Essais nucléaires (*Australie c/ France*), arrêt du 20/12/1974, *Rec* 1974, § 55 et 59.

(113) Voir FRANCK (T.M.), *op. cit.*, pp. 522 et s.; BEDJAOUI (M), « Du contrôle... », *op. cit.*, p. 75.

ne pas pousser certains États membres à recourir à la désobéissance collective, comme ultime recours, contre certaines de ses décisions. Réaction légitime qui pourrait affaiblir sa mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Dans un monde devenu monopolaire où une seule superpuissance semble dicter sa volonté au Conseil de sécurité, il reste que seule la désobéissance massive des pays du Tiers-Monde ou d'un nombre significatif des États membres contre certaines décisions de cet organe peut permettre de refonder le caractère obligatoire et contraignant de ses décisions sur un accord beaucoup plus large des États membres de l'O.N.U. et de renforcer progressivement la démocratie au sein des Nations Unies.

L'O.U.A. a démontré que cela est possible.