

ARTICLE 12

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
Texte de l'Article 12	
Introduction.....	1-4
I. Généralités	5-8
II. Résumé analytique de la pratique	9-15
**A. La portée du terme « recommandation » tel qu'il est employé dans le paragraphe 1 de l'Article 12	
B. Le sens de l'expression « 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 » et son effet sur les pouvoirs de l'Assemblée générale.....	9-10
**C. L'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, pour son examen, d'une question dont la responsabilité principale incombe au Conseil de sécurité	
D. La nature de la relation d'ordre constitutionnel entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité telle qu'envisagée par les États Membres dans leurs propositions relatives à la révision de la Charte et à l'accroissement de l'efficacité de l'Organisation.....	11-13
**E. L'examen de questions dont le Conseil de sécurité est déjà saisi, et la formulation de recommandations à leur sujet	
**F. Les demandes que le Conseil de sécurité peut adresser à l'Assemblée générale conformément à la clause restrictive du paragraphe 1 de l'Article 12	
G. Documents du Secrétariat se rapportant à l'Article 12	14-15
Annexe I Liste des résolutions adoptées par l'Assemblée générale sur des questions examinées simultanément par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité	
Annexe II Liste des résolutions et documents du Conseil de sécurité se rapportant à l'Article 12	

TEXTE DE L'ARTICLE 12

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

2. Le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil de sécurité, porte à la connaissance de l'Assemblée générale, lors de chaque session, les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de sécurité; il avise de même l'Assemblée générale ou, si l'Assemblée générale ne siège pas, les Membres de l'Organisation, dès que le Conseil de sécurité cesse de s'occuper desdites affaires.

INTRODUCTION

1. Pendant la période couverte par le présent *Supplément*, contrairement à ce qui a été le cas durant la période précédente, la portée et l'effet des restrictions apportées aux pouvoirs de l'Assemblée générale par l'Ar-

ticle 12 n'ont pas été débattus en tant que tels au sein de l'organe plénier, pas plus que dans le cadre du Conseil de sécurité. Toutefois, des propositions de révision de la Charte, notamment en vue d'accroître l'efficacité d'action de l'Organisation, ont continué à être formulées et/ou débattues, que ce soit sur la base des travaux du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation, ou des interventions de certains États Membres.

2. Par ailleurs, plusieurs situations, en particulier celle de la Bosnie-Herzégovine, ont été considérées tant par l'Assemblée générale que par le Conseil de sécurité, sans, pourtant, que ce dernier ne procède, au profit de la première, au renvoi auquel l'exception du premier paragraphe de l'Article 12 l'autorise.

3. Enfin, un avis juridique du Secrétariat du 8 octobre 1991 avait pour objet de se prononcer, au vu de la pratique de l'Assemblée générale, sur l'interprétation

des « Limites imposées à l'Assemblée générale par l'Article 12, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, aux termes duquel : "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 demande¹." »

4. Les résolutions adoptées par l'Assemblée générale sur des questions examinées simultanément par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité sont référencées dans l'annexe I. L'annexe II étudie les résolutions et autres documents du Conseil de sécurité se rapportant à l'Article 12.

¹ Avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, publié dans l'*Annuaire juridique des Nations Unies*, 1991, chapitre VI, section A.8.

I. GÉNÉRALITÉS

5. Au cours de la période considérée dans le présent *Supplément*, l'Article 12 n'a été mentionné dans aucune résolution adoptée par l'Assemblée générale, tandis que les débats au sein du Conseil de sécurité n'y font explicitement référence qu'une seule fois (voir ci-dessous, par. 13).

6. D'autre part, l'Assemblée générale n'a adopté aucune résolution sur renvoi du Conseil de sécurité, en vertu de l'exception envisagée au paragraphe 1 de l'Article 12. En particulier, le Conseil de sécurité n'a convoqué aucune session extraordinaire de l'Assemblée générale durant la période considérée. Toutefois, deux situations, le cas de la Bosnie-Herzégovine et celui d'Haïti, sont pertinentes pour l'étude de cet article. L'Article 12 a également été mentionné lors d'une séance du Conseil visant à examiner ses méthodes de travail.

7. Au cours de la période considérée, les questions suivantes ont été examinées, aussi bien par l'Assemblée générale que par le Conseil de sécurité : « La situation au Moyen-Orient », « La situation dans les territoires arabes occupés », « La question de Palestine », « La situation en Amérique centrale : menaces contre la paix et la sécu-

rité internationales et initiatives de paix », « La situation en Amérique centrale : processus d'établissement d'une paix ferme et durable et progrès réalisés dans la structuration d'une région de paix, de liberté, de démocratie et de développement », « Politique d'apartheid du Gouvernement sud-africain », « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales », « La situation au Cambodge » et « La situation en Bosnie-Herzégovine ».

8. Par ailleurs, un seul des documents émis par le Secrétariat pendant la période considérée avait fait explicitement mention de l'Article 12; il s'agissait de l'avis juridique adressé au Secrétaire de la Quatrième Commission le 8 octobre 1991, qui traitait des limites imposées à l'Assemblée générale par le paragraphe 1 de l'Article 12 de la Charte².

² Voir *supra*, note 1.

II. RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA PRATIQUE

****A.** LA PORTÉE DU TERME « RECOMMANDATION » TEL QU'IL EST EMPLOYÉ AU PARAGRAPHE 1 DE L'ARTICLE 12

B. LE SENS DE L'EXPRESSION « 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 » ET SON EFFET SUR LES POUVOIRS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

9. Au cours de la période considérée, il n'a été fait aucun renvoi à l'Assemblée générale par le Conseil de sécurité qui pourrait s'analyser comme une application de l'exception que prévoit le paragraphe 1 de l'Article 12.

10. La situation en Haïti a fait l'objet d'un travail parallèle de l'Assemblée et du Conseil; il s'agissait d'un parfait exemple où l'Article 12 est applicable. Le partage des responsabilités s'est fait par échange de lettres. Celle du Président du Conseil de sécurité déclarait que « sans préjudice de leurs positions quant à la compétence des organes des Nations Unies [...] et sans préjudice du droit qu'a tout membre du Conseil de soulever ultérieurement la question au sein du Conseil [...], les membres du Conseil s'accordent à penser qu'il est important que vous répondiez d'urgence de façon positive à la demande d'assistance [...]. Ils notent que l'assistance envisagée aux fins du processus électoral en Haïti [...], *mais qui ne comprendrait pas l'emploi de forces de maintien de la paix des Nations Unies*, sera examinée dans son intégralité par l'Assemblée générale³. » Par la suite, le Conseil de sécurité a adopté un certain nombre de résolutions sur la situation en Haïti⁴. Seules les résolutions 841 (1993) et 867 (1993) font explicitement référence aux résolutions adoptées par l'organe plénier, soit en les énumérant⁵, soit en se référant aux résolutions pertinentes adoptées par l'Assemblée générale⁶. Les débats au sein du Conseil font également mention de ses décisions concernant la situation pertinente, notamment quant à la nécessité de restaurer la démocratie dans ce pays et à la condamnation des actes ainsi commis à l'encontre de la légalité, mais sans jamais aller plus avant quant à la répartition des compétences des deux organes visés lorsqu'ils sont saisis d'une même situation⁷. Ainsi, rien ne permet de déterminer, à partir des travaux du Conseil, si le partage des tâches entre celui-ci et l'Assemblée générale correspondait à une pratique suivie par les organes des Nations Unies ou à une simple réaction *sui generis* à un cas particulier. Cela témoigne tout au plus d'un parallélisme des actions entreprises sur un même thème précis, par le-

quel l'Assemblée générale et le Conseil ont chacun géré certains aspects distincts, mais complémentaires, d'une même situation.

****C.** L'INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, POUR SON EXAMEN, D'UNE QUESTION DONT LA RESPONSABILITÉ PRINCIPALE INCOMBE AU CONSEIL DE SÉCURITÉ

D. LA NATURE DE LA RELATION D'ORDRE CONSTITUTIONNEL ENTRE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ET LE CONSEIL DE SÉCURITÉ TELLE QU'ENVISAGÉE PAR LES ÉTATS MEMBRES DANS LEURS PROPOSITIONS RELATIVES À LA RÉVISION DE LA CHARTE ET À L'ACCROISSEMENT DE L'EFFICACITÉ DE L'ORGANISATION

11. Au cours de la période étudiée, l'Assemblée générale a poursuivi l'examen du point intitulé « Rapport du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation » et a, à chaque session, adopté une résolution à ce sujet⁸. Dans lesdites résolutions, l'Assemblée a notamment prié le Comité spécial d'accorder la priorité, dans ses travaux, aux propositions concernant la question du maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les propositions relatives au renforcement de l'efficacité du Conseil de sécurité dans ce domaine⁹.

12. Le cas de la Bosnie-Herzégovine présente un intérêt au regard de l'Article 12. À la 3428^e séance du Conseil de sécurité, et face à la complexité croissante de la situation en Bosnie-Herzégovine, le représentant de la Malaisie a, sans citer directement l'Article 12, tenu le discours suivant : « Si le Conseil ne parvient pas à s'acquitter de ses responsabilités au titre de la Charte, le recours offert aux Membres de l'Organisation consiste à demander la convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la Bosnie-Herzégovine¹⁰. » Cette proposition n'a reçu aucune réponse dans la suite des débats.

13. Lors de sa 3483^e séance, le Conseil a étudié la question de la transparence de ses travaux en recherchant le moyen d'améliorer la circulation de l'information entre le Conseil et l'Assemblée générale, ainsi que l'accessibilité des débats du Conseil aux États Membres en général. Dans cette perspective, le représentant de l'Indonésie a fait remarquer que « les dispositions figurant à l'Article 12 de la Charte devraient être plus souples. À cet égard, l'autorité et la crédibilité du Conseil bénéficieraient considérablement d'une reconnaissance du fait qu'il existe un vaste consensus entre l'ensemble des Membres des Nations Unies, tels qu'ils

³ Document S/21847. L'italique est ajouté.

⁴ Conseil de sécurité, résolutions 841 (1993), 861 (1993), 862 (1993), 867 (1993), 873 (1993), 875 (1993), 905 (1994), 917 (1994), 933 (1994), 940 (1994), 944 (1994), 948 (1994) et 964 (1994).

⁵ Conseil de sécurité, résolution 841 (1993), préambule.

⁶ Conseil de sécurité, résolution 867 (1993), préambule.

⁷ Conseil de sécurité, 3238^e séance, Canada, p. 6; Conseil de sécurité, 3413^e séance, Mexique, p. 4, Argentine, p. 15 et 16 et Fédération de Russie, p. 24; Conseil de sécurité, 3437^e séance, Espagne, p. 8 et 9.

⁸ Résolutions 44/37 du 4 décembre 1989, 45/44 du 28 novembre 1990, 46/58 du 9 décembre 1991, 47/38 du 25 novembre 1992 et 48/36 du 9 décembre 1993.

⁹ Résolutions 44/37, par. 3, a; 45/44, par. 3, a; 46/58, par. 4, a; 47/38, par. 3, a; et 48/36, par. 3, a.

¹⁰ Conseil de sécurité, 3428^e séance, Malaisie, p. 8.

sont représentés à l'Assemblée générale, sur une modalité d'action proposée par le Conseil¹¹. » À ce sujet, le représentant du Pakistan avait précisé que « la question de la transparence ne devait pas être traitée d'une manière qui ne conduirait qu'à des changements superficiels, dans la mesure où celle-ci ne vise pas seulement à donner des informations beaucoup plus complètes aux non-membres, mais également à améliorer les rapports entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale¹² ». Il semble toutefois que, durant la période couverte par le présent *Supplément*, aucune mesure définitive n'ait été adoptée. Certaines mesures ont été proposées, telles que des débats publics au sein du Conseil¹³, mais aucune mesure mettant précisément en cause les compétences respectives des deux organes concernés et leur répartition n'a été adoptée.

**E. L'EXAMEN DE QUESTIONS DONT LE CONSEIL DE SÉCURITÉ EST DÉJÀ SAISI, ET LA FORMULATION DE RECOMMANDATIONS À LEUR SUJET

**F. LES DEMANDES QUE LE CONSEIL DE SÉCURITÉ PEUT ADRESSER À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE CONFORMÉMENT À LA CLAUSE RESTRICTIVE DU PARAGRAPHE 1 DE L'ARTICLE 12

G. DOCUMENTS DU SECRÉTARIAT SE RAPPORTANT À L'ARTICLE 12

14. La seule mention explicite de l'Article 12 est contenue dans un avis juridique du Secrétariat, intitulé « Limites imposées à l'Assemblée générale par l'Article 12, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, aux termes duquel : « 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 demande¹⁴ ». Il s'agit d'un mémorandum adressé au Secrétaire de la Quatrième Commission le 8 octobre 1991.

15. L'objet de l'avis est donc de délimiter le sens du paragraphe 1 de l'Article 12 de la Charte. Dans cet avis juridique, il est fait une distinction entre, d'une part, la formulation de recommandations sur un différend ou une situation et, d'autre part, le fait de débattre d'un différend ou d'une situation. En effet, « [l]e texte n'interdit pas à l'Assemblée générale de débattre ou de discuter de ce différend ou situation ». Ce sera donc à la Commission concernée de décider de débattre ou non de la question, sans avoir d'autres limites à cette discussion que l'interdiction d'adresser des recommandations. La pratique montrait cependant que même cette distinction est

fragile, et que toutes les recommandations ne sont pas interdites, car « [l]es deux organes ont toujours été saisis au même moment d'un certain nombre de questions, sur lesquelles ils ont adopté des décisions et des recommandations ». C'est pourquoi toute ligne de partage entre les compétences de chaque organe devrait, selon cet avis, être définie au cas par cas.

ANNEXE I

Liste des résolutions adoptées par l'Assemblée générale sur des questions examinées simultanément par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité

La situation au Moyen-Orient

Résolution 44/40 du 4 décembre 1989
 Résolution 45/83 du 13 décembre 1990
 Résolution 46/82 du 16 décembre 1991
 Résolution 47/63 du 11 décembre 1992
 Résolution 48/59 du 14 décembre 1993

La question de Palestine

Résolution 42/233 du 20 avril 1989
 Résolution 44/41 du 6 décembre 1989
 Résolution 44/42 du 6 décembre 1989
 Résolution 45/67 du 6 décembre 1990
 Résolution 46/74 du 11 décembre 1991
 Résolution 47/64 du 11 décembre 1992
 Résolution 48/158 du 20 décembre 1993

La situation dans les territoires arabes occupés

Résolution 44/48 du 8 décembre 1989
 Résolution 45/74 du 11 décembre 1990
 Résolution 46/47 du 9 décembre 1991
 Résolution 47/70 du 14 décembre 1992
 Résolution 48/81 du 6 décembre 1993

La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales

Résolution 44/15 du 26 octobre 1989
 Résolution 45/12 du 7 novembre 1989
 Résolution 46/23 du 5 décembre 1991

Politique d'apartheid du Gouvernement sud-africain

Résolution 44/27 du 22 novembre 1989
 Résolution 46/79 du 13 décembre 1991

La situation en Amérique centrale : menaces contre la paix et la sécurité internationales et initiatives de paix

Résolution 44/10 du 23 octobre 1989

¹¹ Conseil de sécurité, 3483^e séance, Indonésie, p. 22.

¹² Ibid., Pakistan : p. 10.

¹³ Ibid., Autriche, p. 20; Indonésie, p. 21; Canada, p. 23; et Bosnie-Herzégovine, p. 28.

¹⁴ Voir *supra*, note 1.

Résolution 45/15 du 20 novembre 1990
 Résolution 48/161 du 20 décembre 1993

La situation au Cambodge

Résolution 45/3 du 15 octobre 1990
 Résolution 46/18 du 20 novembre 1991

La situation en Bosnie-Herzégovine

Résolution 48/88 du 20 décembre 1993
 Résolution 49/10 du 3 novembre 1994

ANNEXE II

**Liste des résolutions et documents
 du Conseil de sécurité se rapportant à l'Article 12**

Résolutions :

La situation en Haïti

Résolution 841 (1993)
 Résolution 861 (1993)
 Résolution 862 (1993)
 Résolution 867 (1993)
 Résolution 873 (1993)

Résolution 875 (1993)
 Résolution 905 (1994)
 Résolution 917 (1994)
 Résolution 933 (1994)
 Résolution 940 (1994)
 Résolution 944 (1994)
 Résolution 948 (1994)
 Résolution 964 (1994)

Documents d'une autre nature :

La situation en Haïti

S/PV.3238
 S/PV.3413
 S/PV.3437
 Lettre datée du 5 octobre 1990, adressée au Secrétaire
 général par le Président du Conseil de sécurité (S/21847)

La situation en Bosnie-Herzégovine

S/PV.3428
 Les propositions des États relatives à la révision de la
 Charte et à l'accroissement de l'efficacité de l'Organi-
 sation