

# POUVOIRS

---

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

L' O N U

N° 109

## S O M M A I R E

---

BOUTROS BOUTROS-GHALI Peut-on réformer les Nations unies ?	5
PHILIPPE MOREAU DEFARGES De la SDN à l'ONU	15
JEAN-PIERRE MAURY Le système onusien	27
ALAIN PELLET Inutile Assemblée générale ?	43
SERGE SUR Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir	61
CARL-AUGUST FLEISCHHAUER Le Secrétaire général des Nations unies : sa position et son rôle	75
GILBERT GUILLAUME L'Organisation des Nations unies et ses juges	89

---

GUILLAUME PARMENTIER	103
Pourquoi les Nations unies font-elles problème pour l'Amérique ?	
MARIO BETTATI	111
L'usage de la force par l'ONU	
HUBERT VÉDRINE	125
Réflexions sur la réforme de l'ONU	

## **CHRONIQUES**

### **REPÈRES ÉTRANGERS**

(1<sup>er</sup> octobre – 31 décembre 2003)

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE HISCOCK-LAGEOT	143
--	-----

### **CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE**

(1<sup>er</sup> octobre – 31 décembre 2003)

PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	151
Summaries	179

MARIO BETTATI, professeur à l'Université Paris II, consultant auprès de la Mission des Nations unies au Kosovo en 1999, vice-président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), de 1996 à 2002, est l'auteur notamment de *La Déclaration universelle des droits de l'homme* (Gallimard, collectif, «Folio actuel», 1998), *Droit humanitaire* (Seuil, «Points Essais» n° 415, 2000) et *Droit international humanitaire* (Daloz, 2004, à paraître).

BOUTROS BOUTROS-GHALI, professeur de droit international, ministre des Affaires étrangères d'Égypte en 1977, a participé aux négociations de Camp David aux côtés du président Sadate; il devient, en 1992, le sixième Secrétaire général des Nations unies, avant d'exercer les fonctions de premier Secrétaire général de la Francophonie (1997-2002). Il est président de la Commission nationale des droits de l'homme.

CARL-AUGUST FLEISCHHAUER, juriste et diplomate, a occupé le poste de Secrétaire général adjoint pour les Affaires juridiques, conseiller juridique des Nations unies de 1983 à 1994. De 1994 à 2003, il a été membre de la Cour internationale de justice à La Haye, où il est toujours actif comme juge *ad hoc*.

GILBERT GUILLAUME, Conseiller d'État honoraire, a occupé les fonctions de directeur des Affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, de 1979 à 1987. Juge à la Cour internationale de justice depuis 1987, il a présidé la Cour de février 2000 à février 2003.

PHILIPPE MOREAU DEFARGES, ministre plénipotentiaire, chercheur à l'IFRI et professeur à l'IEP de Paris. Il est l'auteur, notamment, de *Relations internationales*, Seuil, «Points-Essais», n°s 259 et 260, 2004, 6<sup>e</sup> éd.; *L'Ordre mondial*, Armand Colin, 2003, 3<sup>e</sup> éd.; *La Communauté internationale*, PUF, «Que sais-je?», n° 3549, 2000; «Quel gendarme mondial?» et «Acte II: les États-Unis peuvent-ils gagner?», *Le Débat*, n°s 125 et 126, 2003.

JEAN-PIERRE MAURY, maître de conférences en science politique à l'Université de Perpignan, a publié notamment *La Construction européenne, la Sécurité et la Défense*, PUF, 1996. Il travaille actuellement à la publication électronique de textes juridiques et politiques pour le site internet < <http://mjp.univ-perp.fr> >.

GUILLAUME PARMENTIER, directeur du Centre français sur les États-Unis (CFE) à l'IFRI.

ALAIN PELLET, professeur à l'Université de Paris X-Nanterre; membre et ancien président de la Commission du droit international des Nations unies, a codirigé avec Jean-Pierre Cot un *Commentaire, article par article, de la Charte des Nations unies* (Economica, 1991, 3<sup>e</sup> éd. 2005 à paraître).

SERGE SUR, professeur de droit et relations internationales à l'Université Panthéon-Assas (Paris II). Directeur adjoint de l'Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (1986-1996). Il dirige le Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales et l'Annuaire français de relations internationales (AFRI). Il est rédacteur en chef de *Questions internationales* (La Documentation française).

HUBERT VÉDRINE, un des plus proches collaborateurs du président François Mitterrand de 1981 à 1995 (conseiller diplomatique, porte-parole, secrétaire général) et ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement Jospin de 1997 à 2002. Il est l'auteur des *Mondes de François Mitterrand* (1996), *Cartes de la France à l'heure de la mondialisation* (2000), *Face à l'hyperpuissance* (2003), chez Fayard.

PEUT-ON RÉFORMER  
LES NATIONS UNIES ?

**L**A CRISE POLITIQUE, JURIDIQUE ET DIPLOMATIQUE à laquelle on a assisté dans les enceintes de l'ONU, quelques semaines avant l'intervention américaine en Irak, a conduit les plus pessimistes des observateurs à prédire la fin de l'organisation mondiale, tandis que quelques rares optimistes, dont je suis, rappelaient que l'Organisation des Nations unies avait traversé, depuis sa création en 1945, d'autres moments tout aussi difficiles qu'elle était parvenue à surmonter. Le fait est, néanmoins, que l'ONU est restée inchangée dans ses structures et ses modes de fonctionnement depuis cinquante ans, alors qu'on assistait, dans le même temps, à la fin de la Guerre froide et à une redistribution des pouvoirs au sein de la famille des nations sur fond de mondialisation.

5

En effet, les principes sur lesquels s'est fondée la création des Nations unies, en 1945, étaient les suivants : les États membres étaient les seules entités souveraines, leur souveraineté s'exerçait pleinement sur le territoire national, les gouvernements des États étaient les seuls acteurs habilités, et aucune loi ne pouvait être promulguée sans l'accord d'un État.

Cet ordre est désormais remis en question, à la lumière notamment d'un certain nombre de mutations. Tout d'abord, l'État nation n'est plus l'unique source de souveraineté et l'autorité fondée sur le territoire géographique fait aujourd'hui question. Par ailleurs, les États ne sont plus seuls sur la scène internationale. De nouveaux acteurs, non étatiques, ont fait leur apparition : qu'il s'agisse des sociétés multinationales, des organisations non gouvernementales, ou encore, dans un registre totalement différent, du crime organisé ou du terrorisme international. Bien plus, on a vu se mettre en place des législations supra-

nationales en matière, par exemple, de droit humanitaire, de protection de l'environnement ou de protection des droits de l'homme. Enfin, et surtout, les États sont désormais confrontés au processus de mondialisation et de globalisation.

Ce sont là autant de raisons qui rendent plus que jamais nécessaire une réforme drastique des Nations unies, réforme que l'on a souvent tendance à réduire à une réforme du Conseil de sécurité, alors qu'il faudrait, dans le même temps, envisager la réforme des opérations de maintien de la paix, de la bureaucratie onusienne et du rôle de l'ONU en matière de développement économique et social.

## LA RÉFORME DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

- 6 La focalisation qui s'opère sur le Conseil de sécurité, dès que l'on parle de réforme des Nations unies, s'explique sans doute par le fait que cet organe est devenu, depuis la fin de la Guerre froide, l'organe de décision le plus actif et le plus efficace en matière de paix et de sécurité. Entre 1990 et 2000, le Conseil de sécurité a adopté le même nombre de résolutions que durant ses quarante-cinq premières années de fonctionnement. On lui doit, aussi, la création de ces deux organes subsidiaires, que sont les tribunaux *ad hoc* pour les crimes de guerre commis dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda. Mais une large majorité des États membres s'accordent à penser que sa composition actuelle ne reflète plus les réalités de la communauté mondiale. Pourtant il y a encore loin de l'intention à l'action.

En effet, voilà presque dix ans que la réforme du Conseil de sécurité est à l'ordre du jour de l'Assemblée générale. Les propositions présentées par un groupe de travail *ad hoc*, le 20 mars 1997, sont toujours sur la « table des négociations ». Et, en septembre 2000, les chefs d'État et de gouvernement réunis à l'occasion du Sommet du Millenium appelaient une nouvelle fois de leurs vœux « une réforme rapide du Conseil de sécurité et son élargissement afin d'accroître sa représentativité, son efficacité et sa légitimité aux yeux de tous dans le monde ».

Pour l'heure, l'article 23 de la Charte des Nations unies désigne les cinq membres permanents : la Chine, la France, la Grande-Bretagne, la Russie et les États-Unis. Ce même article confère à l'Assemblée générale le pouvoir d'élire les membres non permanents. Dans ces conditions, trois grandes options s'offrent au réformateur : accroître uniquement le nombre de membres permanents, modifier le nombre de voix nécessaires à l'adoption de résolutions par le Conseil de sécurité, amé-

liorer la transparence et les méthodes de travail du Conseil de sécurité.

Concernant l'entrée de nouveaux membres permanents, il s'est dégagé un certain consensus autour de l'Allemagne et du Japon, à une réserve près: celle des pays en développement qui sont peu enclins à creuser le déséquilibre au profit des pays industrialisés.

Parvenir à une solution, qui assure un équilibre entre puissance politique et militaire, d'un côté, et représentation géographique et démocratique, de l'autre, reste donc l'un des principaux défis des réformes à mettre en œuvre. Plusieurs possibilités sont envisageables :

- Premièrement, créer trois nouveaux sièges de membres permanents, attribués à trois grands ensembles géographiques en voie de développement: l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine. Reste à identifier les États qui pourraient représenter ces ensembles selon une rotation établie.

- Deuxièmement, allouer de nouveaux sièges de membres non permanents aux pays en voie de développement.

- Troisièmement, accroître le nombre de membres non permanents, dans une première étape, et modifier, dans une seconde étape, la majorité requise pour l'adoption de résolutions par le Conseil de sécurité, sachant que pour qu'une résolution soit aujourd'hui adoptée, elle doit obtenir au moins 9 voix sur 15 et ne faire l'objet d'aucun droit de veto de la part d'un membre permanent.

L'accroissement du nombre de voix nécessaires à la décision d'intervention du Conseil de sécurité peut se révéler, à l'évidence, un moyen efficace de renforcer le poids des membres non permanents en leur donnant la possibilité d'user d'un veto collectif, ce qui permettrait d'éviter qu'un seul État, quel qu'il soit, puisse, comme actuellement, bloquer le processus décisionnel. À cet égard, les spécialistes du tiers monde soulignent le caractère antidémocratique du droit de veto dans le contexte d'une organisation fondée sur l'égalité souveraine entre ses États membres.

D'autres voix, appartenant il est vrai aux grandes puissances, soutiennent, à l'inverse, que le veto est essentiel au bon fonctionnement des Nations unies, au motif qu'il « garde les grands dans le jeu, et qu'il ne saurait y avoir de jeu sans eux ». En dernière analyse, une réforme du droit de veto nécessiterait l'accord des cinq membres permanents. Mais il y a peu de chances que les États-Unis, dont la puissance militaire va aller croissant dans les années à venir, acceptent une réforme du Conseil de sécurité qui pourrait restreindre en quoi que ce soit leur liberté d'action. Plus largement, tant que les détenteurs du droit de

veto se refuseront à partager leur privilège et tant que les États privés du droit de veto ne seront pas parvenus à un consensus sur la réforme, la situation risque fort de rester bloquée.

## LA RÉFORME DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

8 La deuxième réforme concerne les opérations de maintien de la paix. Le concept d'opérations de maintien de la paix, qui ne figure pas dans la Charte des Nations unies, a fait son apparition pendant la période de la Guerre froide. Dans l'après-Guerre froide, les acteurs du maintien de la paix – les casques bleus – se sont vu confier toute une série de missions nouvelles. C'est ainsi que durant les cinq ans de mon mandat de Secrétaire général, les Nations unies ont mené autant d'opérations que pendant les quarante-cinq années précédentes. Mais les changements qualitatifs ont été encore plus importants que les changements quantitatifs, eu égard, notamment, au caractère inédit des conflits dans la période de l'après-Guerre froide.

En effet, ces conflits sont, le plus souvent, conduits non pas par des armées régulières, mais par des bandes plus ou moins organisées et plus ou moins contrôlées. Par ailleurs, ils affectent, avant tout, les populations civiles et s'accompagnent d'un nombre croissant de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Enfin, ils se caractérisent souvent par l'effondrement des institutions de l'État, notamment la police et la justice, ce qui conduit à la paralysie des pouvoirs publics, au désordre civil, à l'anarchie et au banditisme généralisé.

Dans de telles conditions, le maintien de la paix s'est vite révélé plus complexe, plus onéreux et plus dangereux que lorsqu'il s'agissait, uniquement, de surveiller le respect d'un cessez-le-feu et de contrôler une zone tampon avec l'assentiment des États parties au conflit. En outre, pendant la Guerre froide, les missions de la paix avaient un caractère essentiellement militaire. Elles étaient déployées après l'adoption d'un cessez-le-feu, mais avant qu'un règlement du conflit n'eût été négocié. Leur objectif essentiel était de créer les conditions voulues pour commencer à négocier. À partir des années quatre-vingt-dix, ces opérations prennent place, également, à l'issue des négociations, avec pour mandat d'aider les parties à appliquer le règlement global auquel elles sont parvenues, tant sur des questions militaires, que sur des problèmes d'ordre civil. Démobilisation et réinsertion des combattants, destruction de leurs armes, déminage, rapatriement des réfugiés et des personnes déplacées, octroi d'une assistance humanitaire, supervision



des structures administratives existantes, mise en place de nouvelles forces de police, vérification du respect des droits de l'homme, mise au point et supervision de réformes constitutionnelles, judiciaires et électorales, observation, supervision, voire organisation et contrôle d'élections, coordination de l'appui destiné au redressement économique et à la reconstruction : l'ONU a donc progressivement été appelée à entreprendre des tâches d'une diversité sans précédent, comme ce fut le cas en Namibie, en Angola, au Salvador, au Cambodge ou au Mozambique, et souvent avec succès.

J'ai eu l'occasion, dès 1992, de préparer un rapport, à la demande du Conseil de sécurité, sur ce que devrait être une nouvelle stratégie des opérations de maintien de la paix dans l'après-Guerre froide. Ce fut l'*Agenda pour la paix*, complété en janvier 1995 par le *Supplément à l'Agenda pour la paix*. Quelques années plus tard, le rapport Lakhdar Brahimi, « Report of the Panel on United Nations Peace Operations », reprendra bon nombre des propositions énoncées dans ces agendas, sans qu'il soit fait mention de ces documents.

Ce rapport fait notamment appel aux États membres pour contribuer à la création d'unités d'intervention permanentes, premier pas vers la mise en place d'une force militaire onusienne permanente. Il met, en effet, en évidence le besoin d'une procédure de déploiement rapide dans la mesure où les premières semaines qui suivent un cessez-le-feu ou un accord de paix sont bien souvent les plus critiques et en tout cas déterminantes pour la stabilité de la paix. Il appelle, en outre, à une coopération plus étroite avec les structures ou organisations régionales, dans le cadre d'une décentralisation de la responsabilité des Nations unies en termes de maintien de la paix et de sécurité. Enfin, il met l'accent sur la nécessité « d'une doctrine ferme et de mandats réalistes » allant de pair avec le soutien stratégique des États membres.

Cela étant, l'attaque du 11 septembre 2001, menée sur New York et Washington, a contraint la communauté internationale à revoir le concept traditionnel de sécurité élaboré dans la Charte des Nations unies, ainsi que les pratiques mises en œuvre par les Nations unies au cours de ces cinquante-cinq dernières années. Il est clair qu'on ne peut plus appliquer les stratégies d'antan. D'abord, parce que l'agresseur n'est pas un État. Par ailleurs, l'agression n'est pas une attaque militaire au sens où il ne s'agit pas d'une guerre selon les lois internationales. Dans le même ordre d'idées, le théâtre d'opération n'est pas défini géographiquement et, contrairement aux guerres territoriales, il est très difficile de dire quand la victoire est obtenue et ce que signifie même le

concept de victoire. En outre, l'agresseur est appelé « terroriste », mais il n'y a guère de consensus sur la définition du terme terroriste. Pire, il n'existe pas de définition du terrorisme international. Et si le terrorisme s'est très bien adapté à la globalisation, jouant et se jouant des frontières, la lutte antiterroriste continue à se déployer à un échelon national, au mieux régional.

Dans ces conditions, les Nations unies sont-elles prêtes à élaborer un nouveau concept touchant à la sécurité? Dans son intervention à l'ouverture de la 51<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, en septembre 1996, le président Clinton parlait déjà d'un besoin urgent de coopération internationale. Il demandait à toutes les nations de s'engager sur la voie de la tolérance zéro en matière de terrorisme... Mais force est de constater que, jusqu'à aujourd'hui, personne ne s'est mis d'accord

10

sur une stratégie globale visant à éradiquer le terrorisme international. Devons-nous en conclure que les nouveaux problèmes de paix et de sécurité ne peuvent se résoudre dans le cadre de l'action des Nations unies? Il est à craindre que la situation ne devienne de plus en plus complexe dans les années à venir, alors que de nouveaux types d'agressions, impossibles à prédire aujourd'hui, vont probablement voir le jour.

## LA RÉFORME DE LA BUREAUCRATIE DES NATIONS UNIES

La troisième réforme concerne la bureaucratie. Parmi les propositions relatives à la réforme de l'administration de l'ONU, figure la diminution du nombre de fonctionnaires, notamment les personnels travaillant dans les bureaux de New York et Genève, et ce aux fins de réduire les coûts et les doublons en matière de fonctions administratives, mais aussi d'assurer une meilleure coordination au travers de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Lorsque j'ai entrepris la réforme de l'administration de l'ONU, en 1992, je me suis vite rendu compte que cette administration avait un rôle majeur dans les affaires internationales. Néanmoins son efficacité était sensiblement inférieure à celle des ministères des Affaires étrangères des principaux États. Parmi les premières réformes visant à regrouper les différentes fonctions de l'ONU dans des cadres bien spécifiques, il y eut la création du département des affaires politiques (*Department of Political Affairs*), qui regroupait six anciens départements: les affaires du Conseil de sécurité (*Security Council Affairs*), les questions de politique spéciale (*Special Political Questions*) – qui était

en charge à l'origine de la décolonisation –, les affaires de l'Assemblée générale (*General Assembly Affairs*), le désarmement et la recherche (*Disarmament and Research*) et le centre anti-apartheid (*Centre against Apartheid*). J'ai dès lors supprimé dix-huit postes de haut niveau, par exemple celui de directeur général du développement, celui du sous-secrétaire général pour le droit de la mer ainsi que le sous-secrétaire général pour les services de conférences.

Le problème essentiel fut en fait celui de la fracture Nord-Sud. Pour les nations riches, la réforme était synonyme de coupe dans les dépenses, de coup d'arrêt aux gaspillages et d'économie d'échelle. Pour les nations pauvres, cette même réforme apparaissait comme un prétexte pour réduire l'activité des Nations unies en ce qu'elle pouvait servir les intérêts du tiers monde. Pour chacune des réformes en question, les administrations concernées se sont tournées vers leurs propres gouvernements afin d'être défendues – ce que ces derniers ont généralement fait d'ailleurs, y compris lorsque ces mêmes gouvernements avaient appelé de leurs vœux lesdites réformes.

À vrai dire, il ne fait guère de doute que l'administration et la bureaucratie des Nations unies ont besoin d'être rationalisées. Toutefois, la tentation de réduire les coûts de fonctionnement pourrait aussi faire craindre de saper le travail des départements qui répondent au mieux aux besoins des pays pauvres et de leurs populations marginalisées.

#### LA RÉFORME DU RÔLE DES NATIONS UNIES DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

La dernière réforme nécessaire touche au rôle des Nations unies dans le développement économique et social. Le fossé Nord-Sud rend, là encore, cette réforme délicate. En effet, les pays en développement mettent une pression continuelle pour l'extension des programmes de développement économique et social. Les pays riches, quant à eux, voient un intérêt très limité à ce type d'activité dans le cadre de l'ONU. Pour eux, la fin de la Guerre froide a mis un terme à une prétendue confrontation Nord-Sud. Ils préfèrent de beaucoup soutenir des organismes qu'ils contrôlent, tels que le Fonds monétaire international, la Banque mondiale ou l'Organisation mondiale du commerce.

Pour les pays du tiers monde, le processus de réforme se doit de considérer comme une priorité la capacité de l'ONU à répondre aux problèmes de développement. Depuis le Sommet de Rio (1992) jusqu'au Sommet de Monterey (mars 2002), les pays en développement ont

réclamé que les pays riches prennent en compte leur demande récurrente de consacrer 0,7 % de leurs budgets nationaux à l'aide au développement international.

Dans ce contexte, de nombreux pays et organisations du Sud mettent en exergue la nécessité de renforcer le Conseil économique et social. La réforme de ce Conseil est à l'ordre du jour de l'Assemblée générale depuis très longtemps, mais hélas toutes les propositions pour obtenir cette réforme sont restées lettre morte.

12 D'aucuns proposent que les ONG prennent une part plus active dans la politique de l'ONU. Il est de fait que les ONG jouent un rôle croissant dans les affaires mondiales, en se faisant les porte-parole des plus démunis, mais aussi en forgeant des contacts entre les groupes de citoyens par-delà les frontières. Elles ont démontré leur capacité à vaincre l'isolement et l'indifférence, tant au niveau des gouvernements et des citoyens qu'au niveau de la mobilisation des opinions publiques, mais aussi leur capacité à obtenir des aides pour éradiquer la pauvreté.

L'une des propositions pour réformer le rôle de l'ONU en matière de développement consisterait à renforcer le rôle d'institutions telles que la CNUCED. Le Sud, pour sa part, considère qu'il s'agit là de la voie la plus efficace et la plus prometteuse. Au cours de mon mandat de Secrétaire général, j'ai fait nommer à la tête de cette institution l'ancien ministre des Finances du Brésil, Rubens Recupero, qui a réussi à lui donner un nouveau souffle. D'après certaines personnalités éminentes du Sud, la CNUCED devrait être à même de favoriser la mise en place d'un système où un ensemble élargi d'organisations internationales prendraient part au débat sur les thèmes du commerce, du développement et de l'environnement. La CNUCED devrait se transformer en un parlement mondial de la globalisation aux fins d'éviter les conséquences socio-économiques désastreuses de mesures imposées par des institutions financières internationales. Elles font remarquer, par ailleurs, que les programmes d'ajustements structurels conduisent en fait à accroître le chômage, l'exclusion sociale et à rendre les pauvres toujours plus pauvres.

En conclusion, la réforme de l'ONU concernant les domaines économiques et sociaux ne pourra être dissociée de celle des institutions financières internationales. Tant que la Banque mondiale et le FMI auront un pouvoir hors de proportion avec celui de l'ONU sur ces sujets, l'ONU continuera à être marginalisée en dépit de toutes les réformes concernant son rôle dans le développement économique et social.

Il apparaît clairement, à travers cette brève analyse, que les principaux obstacles auxquels se heurte une réforme de grande ampleur des Nations unies sont avant tout liés à la fracture Nord-Sud et à la divergence d'intérêts entre les pays riches et les pays pauvres.

Il faut bien admettre que les États riches ont tendance à considérer l'ONU comme le prolongement de leur politique étrangère. En outre, depuis la fin de la Guerre froide, les États-Unis se retrouvent en position d'unique superpuissance. Pour leur part, le tiers monde, les pays en développement réclament sur un autre plan la démocratisation de l'ONU et la prise en compte de leurs propres attentes pour le développement et l'assistance.

Il est certes des pessimistes pour penser que les États-Unis n'accepteront jamais aucune réforme susceptible de porter atteinte à leur pouvoir au sein de l'ONU.

13

Les optimistes, quant à eux, continuent à penser que les partisans de la réforme et les hommes de terrain doivent rester mobilisés et redoubler d'efforts pour promouvoir les principes d'une démocratie internationale. Ils continuent à croire qu'il est possible de créer les conditions politiques qui aboutiront à une réforme en profondeur de l'ONU et de mettre en place un gouvernement global et démocratique au sein du système onusien. Et ils caressent le rêve qu'il y aura place, à plus ou moins long terme, pour une coalition de pays développés à même de contrebalancer l'unilatéralisme des États-Unis. Bien plus, ils ont la conviction que la démocratie américaine, qui a vu naître sur son sol le président Wilson – le père de la Société des Nations –, et le président Roosevelt – le père des Nations unies –, saura aussi donner le jour à un homme politique doué d'une vision transcendante, d'imagination, de générosité et riche de la volonté de créer une Organisation des Nations unies apte à répondre aux besoins de l'humanité, d'encourager un dialogue Nord-Sud renouvelé et de créer les conditions pour la démocratisation de la mondialisation avant que la mondialisation ne dénature la démocratie. Je suis de ceux-là.

R É S U M É

---

*L'ONU est restée inchangée dans ses structures et ses modes de fonctionnement depuis cinquante ans, alors qu'on assistait, dans le même temps, à la fin de la Guerre froide et à une redistribution des pouvoirs au sein de la famille des nations sur fond de mondialisation. Une réforme drastique s'impose. Les principaux obstacles auxquels elle se heurte sont avant tout liés à la fracture Nord-Sud. Les États riches ont tendance à considérer l'ONU comme le prolongement de leur politique étrangère. En outre, depuis la fin de la Guerre froide, les États-Unis se retrouvent en position d'unique superpuissance. Pour leur part, le tiers monde, les pays en développement réclament la démocratisation de l'ONU et la prise en compte de leurs propres attentes pour le développement et l'assistance. Il faut rêver une Organisation des Nations unies apte à répondre aux besoins de l'humanité, à encourager un dialogue Nord-Sud renouvelé et à créer les conditions pour la démocratisation de la mondialisation avant que la mondialisation ne dénature la démocratie.*

## DE LA SDN À L'ONU

**A**L'ISSUE DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE, la Société des Nations (SDN) prétend, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, matérialiser le très vieux rêve de paix universelle et permanente. Un peu plus d'un siècle auparavant, en 1795, dans la tourmente des guerres de la Révolution française, le philosophe Emmanuel Kant, avec justement son *Projet de paix perpétuelle*, tentait de concevoir ce que pourrait être cette paix. La graine était semée et plus ou moins oubliée. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, une passion, autrement plus enivrante que le raisonnement kantien, l'emportait : la passion nationale, diffusée par la France révolutionnaire dans toute l'Europe, et atteignant un sommet sinistre avec la boucherie de la Grande Guerre de 1914-1918. C'est à l'issue de cette tragédie que l'utopie philosophique devient, avec la SDN, un objet et un enjeu politiques. Toute la problématique est d'emblée posée. Cela ne suffit pas pour empêcher l'échec. En 1945, à l'issue d'un nouveau déchaînement de violence extrême, l'Organisation des Nations unies (ONU) prend la place de la SDN irrémédiablement discréditée.

15

La SDN et l'ONU s'inscrivent donc dans un mouvement de fond, qui prend forme à l'époque des Lumières, au XVIII<sup>e</sup> siècle. L'idée de progrès s'enracine. Ce qui était regardé comme fatal ou naturel – la faim, la misère, la maladie, la guerre – se transforme en question à traiter. L'homme peut se libérer de ces malheurs si, en s'éclairant de sa raison, il en identifie et analyse les causes et les difficultés.

Aller de la SDN à l'ONU, c'est suivre la matérialisation chaotique d'une idée, celle de la paix perpétuelle. En 1919, dès la Conférence de la paix, les questions importantes, celles qui se posent toujours aujourd'hui, sont sur la table. Mais chacun réagit avec ses souffrances, ses frustrations et ses intérêts. Les solutions retenues sont bancales. Les hommes se trompent sur leurs effets. D'où des engrenages imprévus

ou mal prévus. Alors, surtout après un deuxième désastre, l'on tire des enseignements. L'ONU est modelée pour ne pas répéter les ratages de la SDN. Mais la réalité est têtue. La souveraineté des États, leurs inégalités, leur méfiance mutuelle viscérale résistent. L'outil ONU, tout en se montrant incontestablement plus efficace que l'outil SDN, révèle de nouvelles insuffisances. En outre, il n'efface pas le trait fondamental du système international : les configurations de puissance, leur instabilité, leurs variations.

16 Cet article rappelle d'abord la naissance des deux organisations. Toutes deux sont des enfants des États-Unis. Mais chacune est façonnée bien différemment par l'issue du conflit qui la met au monde ; de plus, l'ONU ne peut ignorer l'expérience de la SDN. Puis l'article s'interroge sur les trois défis que rencontre toute organisation conçue en vue de la « paix perpétuelle » : quels membres ? Quel policier ? Quel traitement de la question économique ? L'article se clôt sur une interrogation incontournable : de la SDN à l'ONU, y a-t-il quelque chose de changé ? Et quoi ?

#### UN PROJET AMÉRICAIN

La SDN est l'enfant de l'une des personnalités les plus controversées du XX<sup>e</sup> siècle : le président des États-Unis, Thomas Woodrow Wilson (1856-1924). Celui-ci, juriste illustre, couvert d'honneurs, entrant tardivement dans la politique, élu président grâce à la remarquable habileté de son alter ego, le « colonel » Edward M. House, se convainc d'avoir une mission : justement bâtir la paix perpétuelle. Le projet est présenté dans le dernier des célèbres quatorze points (8 janvier 1918) : il s'agit de constituer une association de nations – *League of Nations* –, fondée sur la garantie réciproque de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale de ses membres, petits ou grands. La démarche est celle d'un juriste : les États, s'acceptant tels qu'ils sont et se reconnaissant mutuellement, doivent conclure entre eux un pacte, fixant leurs droits et obligations réciproques, et prévoyant les mesures nécessaires pour le cas où l'un ou plusieurs d'entre eux violeraient les règles établies.

Une vingtaine d'années plus tard, Franklin D. Roosevelt, beaucoup plus politique et réaliste que son prédécesseur, n'en reprend pas moins la vision wilsonienne de paix par un pacte universel. Les sacrifices de la Seconde Guerre mondiale, l'abandon de l'isolationnisme ne peuvent être justifiés que par une paix différente, qui ne se réduise pas à une trêve entre deux guerres, mais repose sur un ordre international



juste. L'administration Roosevelt tire les leçons de l'échec de la SDN : la nouvelle organisation, l'ONU, doit être dotée d'une instance légitime et efficace, capable de maintenir la paix, d'un authentique policier.

La SDN et l'ONU sont inspirées par la même notion de sécurité collective : la paix doit être assurée par tous, pour tous, contre tous et avec tous. Les États sont égaux. Que l'un d'eux ou plusieurs portent atteinte au pacte (notamment par une agression), les autres se liguèrent pour les sanctionner et les ramener dans le droit chemin. Ici surgit une contradiction capitale, toujours éclatante aujourd'hui. Les États-Unis sont le porte-parole de cette paix par la sécurité collective, parce qu'ils sont le premier vainqueur, la puissance dont l'arbitrage est décisif. Les affrontements du <sup>xx</sup>e siècle (Guerres mondiales, Guerre froide) érigent les États-Unis en gardien des équilibres planétaires. Donc les voici au-dessus des autres, dans une catégorie à part où ils sont seuls ! Or la paix que les États-Unis veulent est démocratique. Tous les États sont déclarés égaux, quels que soient leurs écarts de taille, de population, de force. Le problème est là : les États-Unis, dans cette paix dite démocratique, sont de fait structurellement beaucoup plus égaux que les autres ; ils sont la clé de voûte du système, le garant ultime de son fonctionnement harmonieux. La SDN, dès sa naissance, est lourdement boiteuse, du fait du refus de son concepteur d'y participer. Quant au système onusien, toute tergiversation du policier institutionnel, le Conseil de sécurité des Nations unies, pousse tout de suite les États-Unis en première ligne : si le policier officiel est incapable d'agir, faut-il ou ne faut-il pas que la première puissance du monde se substitue à lui ? En 2003, cette question hante la crise irakienne.

## VERSAILLES, SAN FRANCISCO... ET YALTA

La comparaison entre les conditions de création de la SDN et celles de l'ONU fait saisir les différences radicales entre 1919 et 1945.

Le 13 décembre 1918, Wilson arrive en France en prophète de la paix. Il est persuadé d'apporter la vérité et la justice au monde. La Conférence de Versailles se ralliera dans l'enthousiasme à ses propositions et tout sera réglé. Or la Conférence est une extraordinaire foire d'empoigne, accueillant d'innombrables délégations, traitant tour à tour de l'Allemagne, des Balkans, du Moyen-Orient, de l'Afrique et de bien d'autres questions. Chacun est sûr de son bon droit et ne dissimule pas son mépris pour les exigences des autres. De plus, entre l'idéaliste Wilson et ses deux principaux interlocuteurs, le Français Georges Cle-

menceau et le Britannique David Lloyd George, c'est l'incompréhension. Wilson ne comprend pas que ces deux hommes doivent vendre la paix à leurs peuples, avec des compensations bien tangibles, prouvant que les terribles souffrances n'ont pas été inutiles. Pour ces deux vieux réalistes, la SDN est « la cerise sur le gâteau ». La SDN voit tout de même le jour, mais Wilson est tellement raide et amer qu'en mars 1920, lors du deuxième débat au Sénat américain pour la ratification du traité de Versailles, il saborde cette ratification en ordonnant aux sénateurs de son parti de voter contre le Traité, le Congrès ayant lié son approbation à l'adoption de la Réserve Lodge<sup>1</sup>.

18 En 1945, la donne est bien différente. Les États-Unis ont appris. Très conscients d'être le vainqueur décisif, beaucoup plus décisif qu'en 1918<sup>2</sup>, ils veulent bâtir leur paix, mais cette paix doit être viable. Roosevelt n'est pas un croisé, c'est un politique. À ses yeux, une organisation mondiale de sécurité collective est indispensable, mais son rouage central, l'instance chargée du maintien de la paix, doit être inspiré par le réalisme diplomatique. En clair, ce Conseil doit être tenu par les grands vainqueurs de la guerre : les États-Unis, l'Union soviétique, le Royaume-Uni et la Chine<sup>3</sup>. D'où une démarche en deux temps. L'essentiel, le politique – composition du Conseil, octroi d'un droit de veto aux membres permanents –, est réglé entre les trois Grands (Roosevelt, Staline et Churchill), principalement à Yalta en février 1945. Ces questions fondamentales tranchées, la Conférence de mise au point de la Charte des Nations unies (San Francisco, 25 avril-25 juin 1945) est conduite avec une remarquable efficacité par l'équipe d'Harry Truman, le successeur de Roosevelt. Parallèlement, tout est fait pour mobiliser l'opinion américaine en faveur de la future organisation : réunions publiques, brochures d'explication... Alors que les débats de ratification du traité de Versailles au Sénat américain s'étaient étirés sur neuf mois, la Charte de San Francisco, elle, est ratifiée par le Sénat dès le 28 juillet 1945 (pour : 89 ; contre : 2)<sup>4</sup>.

---

1. Cette Réserve stipulait que, dans les cas où le Conseil de la SDN débattrait de sanctions ou d'un recours à la force armée, le Congrès devrait être consulté par le gouvernement des États-Unis avant de prendre tout engagement.

2. Les États-Unis financent la Grande Alliance et l'équipent. Les armées américaines se battent dans le Pacifique et en Europe.

3. Le cinquième vainqueur, le cinquième membre permanent, la France, obtient son siège à l'arraché grâce aux pressions de Churchill sur Roosevelt et Staline.

4. Stephen C. Schlesinger, *Act of Creation. The Founding of the United Nations*, Westview, Boulder, 2003.

## EXCLURE ? INCLURE ?

La logique diplomatique classique est fondamentalement inégalitaire, séparant clairement grands et petits, vainqueurs et vaincus. Seuls les forts ont le droit à la parole jusqu'au jour où ils sont défaits, perdant alors ce droit. La garde de la paix appartient aux vainqueurs. La logique de la sécurité collective est exactement contraire: le but de la paix étant l'établissement d'une société internationale irréversiblement pacifique, il est absolument nécessaire d'associer tous les États, quels qu'ils soient, sur un pied d'égalité.

De ce point de vue, la SDN confirme à nouveau ses contradictions. L'esprit de la SDN, laboratoire de sécurité collective, requiert qu'elle associe sinon tous les États, du moins le plus grand nombre possible d'entre eux. Or les vainqueurs de 1918 font exactement l'inverse: la SDN est initialement un club réservé à ceux qui, pour ces vainqueurs, méritent d'y entrer. Outre l'abstention volontaire des États-Unis, les exclus sont significatifs: non seulement les vaincus (Allemagne, Autriche...), mais aussi l'Union soviétique. La SDN ou plutôt ses membres principaux (Royaume-Uni, France) s'efforcent plus ou moins de réparer cette erreur initiale. L'Allemagne est admise en 1926... et se retire en 1935. L'URSS est admise en 1934 et est exclue en 1939. *Le dilemme est: soit l'organisation de sécurité collective cherche à associer tous les États, soit elle n'accueille que ceux qui, pour elle, sont conformes à ses principes.* Dans le premier cas, deux difficultés surgissent: rien ne peut contraindre un État à être membre d'une organisation s'il ne le désire pas (États-Unis, Allemagne hitlérienne); l'organisation doit se montrer capable de ramener dans le droit chemin tout État délinquant. Dans le deuxième cas, l'organisation, en écartant certains États, brise le champ des rapports internationaux en deux espaces s'ignorant l'un l'autre: l'espace de la loi, n'engageant que les États de l'organisation; l'espace de la jungle pour les autres. La SDN ne surmonte pas ce dilemme. L'espace de la loi s'élargit de 1920 à 1934, l'apaisement et la réconciliation l'emportant, puis, avec l'explosion des tensions, se contracte de 1934 à 1942<sup>5</sup>.

L'ONU, non sans péripéties, se rallie à une logique d'inclusion.

---

5. À sa naissance, la SDN a 42 membres. En 1934, elle atteint son maximum: 60 membres. En 1942, elle est retombée à 44 membres. Il est vrai qu'en pleine guerre mondiale la SDN est une morte vivante.

En 1945, la Conférence de San Francisco n'associe que les membres de la Grande Alliance contre l'Axe. L'article 107 de la Charte, fidèle à la logique classique, isole les États ennemis, vis-à-vis desquels les États parties à la Charte peuvent maintenir leurs actions liées à la guerre. De 1946 à 1955, à l'apogée de la Guerre froide, États-Unis et URSS utilisent leur veto pour bloquer l'entrée de tout État qui ne leur plaît pas. En 1955, le verrou saute : tout État souverain a le droit d'être membre des Nations unies. Des situations particulières peuvent entraver ou retarder l'adhésion<sup>6</sup>. Il est désormais acquis que l'organisation doit accueillir tous les États de la planète, quel que soit leur choix idéologique. L'ONU ne sera pas un club limité à certains, elle est bien un forum universel. Au début des années quatre-vingt-dix, l'éclatement de la Yougoslavie, celui de l'URSS, le divorce tchéco-slovaque sont suivis par l'entrée à l'ONU de tous les nouveaux États<sup>7</sup>. Par ailleurs, depuis 1946, aucun État n'a quitté l'ONU<sup>8</sup>. En 2003, l'ONU rassemble 191 États.

#### LE POLICIER MONDIAL : UN MECCANO SANS MODE D'EMPLOI

La question du policier international est d'emblée au centre de la Conférence de la paix de 1919. L'enjeu est : qui est le garant ultime de la paix ? Dans le cas où un ou des États n'accepteraient plus les obligations du système, qui sera chargé de les ramener dans le droit chemin ? En 1919, l'État le plus pressant sur ce point est la France. Elle est l'un des vainqueurs, mais elle a profondément souffert des hostilités. Elle est convaincue que, dès que l'occasion se présentera, l'Allemagne se vengera et l'attaquera. Alors qui viendra à son secours ? Pour la France, la réponse va de soi : seuls les États-Unis, intacts et puissants, peuvent être ce sauveur. Or, pour le président Wilson, un engagement d'assistance automatique d'un État tiers est inconcevable, il romprait avec le Testament de Washington, père des États-Unis, pour lequel les États-

6. Essentiellement deux cas font difficulté : le siège de la Chine, occupé de 1946 à 1971 par Taiwan puis repris par la République populaire de Chine (Pékin) ; l'entrée des pays divisés (Allemagne, Corée et Vietnam). Les deux Allemagnes sont admises en 1973, le Vietnam réuni en 1977, les deux Corées en 1991.

7. La Yougoslavie (Serbie et Monténégro) de Slobodan Milosevic, en raison de son comportement plutôt violent, n'est pas admise, tout au long des années 1990, à reprendre le siège de la Yougoslavie titiste. Milosevic chassé du pouvoir, la Yougoslavie occupe son siège.

8. L'Indonésie s'est retirée temporairement en 1965-1966.

Unis ne doivent contracter aucun engagement permanent et doivent conserver une totale liberté de manœuvre. Au-delà du débat franco-américain, surgissent des interrogations toujours actuelles : qui doit garder la paix ? Cette garde incombe-t-elle aux plus forts ou peut-elle être assumée par une instance internationale ? Le réaliste qu'est Clemenceau ne conçoit pour garants que des grandes puissances. Lors des négociations de Paris, il obtient, en cas d'agression allemande, une double garantie d'assistance de Washington et Londres. Mais tout cela se révèle illusoire : les États-Unis ne ratifient pas les accords de paix ; quant à l'Angleterre, elle se méfie viscéralement de la France et entend bien garder sa liberté de décision.

La SDN est tout de même dotée d'un Conseil en principe responsable de la paix internationale. Ses pouvoirs sont de recommandation. Le seul moyen contraignant dont le Conseil dispose est l'exclusion du ou des États coupables. Les procédures décisionnelles ne sont pas fixées. Dans toutes les crises qui s'enchaînent à partir de 1933 (Mandchourie, Éthiopie...), le Conseil étale son impuissance. Le coupable soit claque la porte de lui-même de la SDN (Japon en 1933), soit subit des sanctions inefficaces et vite abandonnées (Italie en 1935-1936).

Les États-Unis de Roosevelt tentent de surmonter les dilemmes de Wilson. Roosevelt exclut de rompre avec le Testament de Washington : la guerre finie, les *boys* rentreront au pays, les États-Unis ne seront pas le gardien ultime de la paix. Mais l'administration Roosevelt veut un mécanisme mondial de police, qui soit efficace. Ce sera le Conseil de sécurité des Nations unies. La démarche rooseveltienne s'efforce de combiner démocratie et puissance. Au sein du pacte onusien, démocratique, fondé sur l'égalité souveraine des États, le Conseil de sécurité, lui, est conforme au réalisme classique : le maintien de la paix sera assuré d'abord par les membres permanents du Conseil<sup>9</sup>, donc, comme à l'issue de beaucoup de conflits, par la concertation des vainqueurs, chacun disposant d'un droit de veto.

Bien sûr, rien ne se déroule comme prévu. La concertation des vainqueurs est très vite paralysée par l'antagonisme Est-Ouest, l'ONU se trouvant bloquée soit par le veto américain, soit par le soviétique. Mais les États-Unis de 1945 ne sont pas ceux de 1919, l'isolationnisme

---

9. Aux cinq membres permanents, s'ajoutent six puis dix non-permanents, élus par l'Assemblée générale de l'Organisation. Les non-permanents n'ont pas de droit de veto. L'adoption d'une résolution contraignante (chapitre VII, maintien de la paix) requiert neuf votes positifs sur quinze, aucun des cinq permanents ne mettant son veto.

appartient irrémédiablement au passé, l'île américaine ne peut plus vivre en autarcie. À l'opposé de ce qui a été choisi à l'issue de la Première Guerre mondiale, les États-Unis ne se replient pas mais s'engagent de manière massive et permanente en Europe, en Asie-Pacifique, au Moyen-Orient. Tout au long de l'antagonisme Est-Ouest, de la fin des années quarante à la fin des années quatre-vingt-dix, chacune des deux superpuissances (États-Unis, Union soviétique) est maîtresse de la police de son camp. Dans les zones hors-camp (tiers monde), il n'y a pas vraiment de police mais des équilibres variables de force d'un conflit à l'autre (Indochine, Proche-Orient, Asie centrale...).

22 Avec la fin de l'antagonisme Est-Ouest, la question du policier mondial redevient d'actualité. Le Conseil de sécurité sera enfin en mesure de fonctionner ! En 1990-1991, le Conseil, cette fois-ci, marche : l'occupation puis l'annexion du Koweït par l'Irak de Saddam Hussein entraînent une escalade de mesures conduisant à la libération de l'Émirat par une coalition sous mandat de l'ONU. Puis, très vite, les difficultés réapparaissent. Le Conseil se divise sur les mesures à prendre (notamment en ex-Yougoslavie). En dépit de ce que prévoient les articles 45 à 47 de la Charte, le Conseil n'est pas doté de capacités militaires propres. En 2002-2003, la crise irakienne pose avec brutalité la problématique du policier mondial. D'un côté, la première puissance du monde, les États-Unis, et son fidèle ami, le Royaume-Uni, considèrent que l'Irak de Saddam Hussein fait peser de graves menaces sur la sécurité internationale et doit être éliminé, éventuellement par la force armée. De l'autre côté, la France et la Russie, sans nier le danger, font valoir qu'il peut être désamorcé par des inspections onusiennes. Finalement, après de nombreux épisodes, les États-Unis et le Royaume-Uni se lancent seuls, sans autorisation explicite de l'ONU, dans une guerre contre l'Irak de Saddam Hussein, qu'ils vainquent.

L'affaire irakienne ne fait que reformuler cette question lancinante du policier mondial. Le policier officiel, institutionnel est le Conseil de sécurité. Alors qu'advient-il si ses membres sont divisés, certains réclamant une intervention militaire, d'autres la rejetant ? Les moyens militaires sont toujours entre les mains des États. En ce qui concerne déjà les cinq membres permanents, le Conseil ne peut leur interdire d'utiliser ces moyens, tout projet de résolution visant à empêcher cette utilisation étant voué à buter contre le veto du ou des membres concernés. Dans ces conditions, policiers de droit et policiers de fait coexisteront longtemps encore dans une relation pleine de contradic-

tions. L'ONU, dans le sillage de la SDN, se donne pour horizon des mécanismes mondiaux de police supra-étatique. Mais, pour le moment les États n'ont pas renoncé à leurs armées.

## LA QUESTION ÉCONOMIQUE

Les belligérants de la Première Guerre mondiale sont peut-être les premiers à prendre une claire conscience du lien entre paix et prospérité économique. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, avec la diffusion de la révolution industrielle et la planétarisation des échanges, les données économiques se font de plus en plus massives et contraignantes. Le monde de 1914 est « mondialisé » par le chemin de fer et le bateau à vapeur. En 1919, la SDN naît avec une sœur, l'Organisation internationale du travail (OIT), second pilier institutionnel de la paix par la promotion de règles communes en matière sociale afin, notamment, de (déjà) réguler la concurrence entre pays à hauts salaires et pays à bas salaires. Par ailleurs la Conférence de la paix est dominée par un grand débat qui rayonne jusqu'à aujourd'hui. Pour Clemenceau et Lloyd George, l'Allemagne doit payer; plus elle sera faible, meilleure sera la paix. L'économiste John Maynard Keynes – le célèbre Keynes –, membre de la délégation britannique, conteste radicalement cette approche: l'Europe ne peut pas trouver une paix durable si la première puissance économique européenne, l'Allemagne, est entravée par des réparations et ne peut donc redémarrer<sup>10</sup>. Dès 1919, la question économique se constitue dans les termes où elle se posera à l'issue de la Seconde Guerre mondiale.

23

À travers cette controverse, c'est toute la problématique de la paix qui tente d'être redéfinie. Dans la vision classique qu'exprime Clemenceau, la paix n'étant qu'une trêve entre deux guerres, les vainqueurs doivent tout faire pour retarder la vengeance des vaincus en les affaiblissant le plus possible<sup>11</sup>. Le raisonnement de Keynes esquisse une démarche tout à fait opposée: la paix ne pouvant durer sans prospérité économique, il ne faut laisser de côté personne et d'abord tous ceux,

---

10. Keynes démissionne de la délégation britannique et publie en 1919, sur son expérience, *Les Conséquences économiques de la paix*. Le livre est un best-seller. La démarche de Keynes est loin d'être neutre et « scientifique ». Keynes est très lié aux milieux bancaires allemands, vis-à-vis desquels il se montre plutôt compréhensif.

11. En outre, la France victorieuse se sait structurellement plus faible que l'Allemagne vaincue.

même ex-ennemis, qui peuvent tirer l'activité. La crise de 1929 et, dans son sillage, la venue au pouvoir de Hitler en 1933 consolident cette logique. Pas de paix sans bases économiques solides.

24 Dans ce domaine également, les États-Unis tirent la leçon de l'effondrement des années trente. Pour Washington, l'ONU doit être la pièce centrale d'un dispositif global, s'appuyant sur trois principaux piliers. Le premier, politique, est l'ONU. Le deuxième est monétaire: c'est le Fonds monétaire international (FMI), mis sur pied par les accords de Bretton Woods (22 juillet 1944). Le troisième pilier est commercial: ce doit être l'Organisation internationale du commerce (OIC), définie par la Charte de La Havane (24 mars 1948), mais le projet est enterré par l'hostilité du Congrès américain<sup>12</sup>. Le système onusien s'étendra à toutes questions qualifiées aujourd'hui de globales: agriculture (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, FAO), culture (Organisation pour l'éducation, la science et la culture, UNESCO)...

Cette conscience du lien entre économie, paix et sécurité ne cesse de s'approfondir<sup>13</sup>. En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, il est acquis que l'une des conditions fondamentales de tout système de sécurité est une dynamique économique, grâce à laquelle des sociétés, des peuples, en multipliant leurs échanges, édifient des intérêts communs forts.

## DE LA SDN À L'ONU, QU'Y A-T-IL DE CHANGÉ ?

Entre 1919 et 1945, le monde a radicalement changé. En 1919, les puissances européennes gouvernent encore la planète. Les concurrents (États-Unis, Union soviétique, Japon) sont encore en marge du système international. En 1945, le premier vaincu est l'Europe. L'Europe s'est entretuée; elle a été le continent d'une expérience horrible (Allemagne nazie); enfin elle est libérée de la domination hitlérienne par deux colosses, à la fois très liés à l'Europe et totalement différents d'elle: les États-Unis et l'URSS. Le siège de la SDN est à Genève, celui de l'ONU à New York.

---

12. En 1947, une structure provisoire, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le GATT, est tout de même mise en place. Le GATT se montre d'une remarquable efficacité avec sa succession de cycles de réduction des obstacles au commerce. En 1995, le GATT laisse la place à une organisation « définitive »: l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

13. À la fin des années quarante, certes sous la pression de la Guerre froide, les États-Unis aident à la reconstruction de ceux qu'ils ont vaincus quelques années auparavant (notamment plan Marshall).



La SDN souffre d'un vice de structure : elle ne photographie pas la configuration internationale de la puissance. Les États-Unis (pourtant initiateur de la SDN) n'en font pas partie. L'URSS en est membre de 1934 à 1939. La SDN, même si elle s'ouvre peu à peu, demeure une organisation euro-latino-américaine. L'ONU, elle au moins, est représentative. Le Conseil de sécurité comprend les principaux vainqueurs de 1945. L'ONU s'universalise au fur et à mesure de la décolonisation.

Tant pour la SDN que pour l'ONU, le grand défi est celui du maintien de la paix ou de l'ordre. La SDN ne pouvait guère réussir en la matière, les plus puissants étant soit hors du dispositif (d'abord États-Unis), soit résolus à ne pas le respecter (Japon en Mandchourie, Italie en Éthiopie...). L'ONU, elle, dispose d'une structure qui a sa cohérence : le Conseil de sécurité. L'ONU obtient des succès, le plus éclatant de loin étant, en 1991, la libération du Koweït occupé par l'Irak de Saddam Hussein. Toutefois la question du policier n'est pas vraiment réglée et n'est pas près de l'être. Au stade actuel, les États restent maîtres de la force armée, rien ne peut être entrepris en dehors de ces États, tout dépendant de leur volonté et de leur capacité à agir.

25

## R É S U M É

*La SDN puis l'ONU sont les enfants successifs du même projet de paix perpétuelle par la sécurité collective. Les États-Unis sont l'initiateur de ce mouvement de fond, s'imposant, dès la fin de la Première Guerre mondiale, comme arbitre des équilibres planétaires. Dès la SDN, les trois questions clés sont posées : qui doit être associé ? Quel policier ? Enfin, quelles bases économiques ? La SDN, extraordinaire « première expérience », était sans doute vouée à échouer, l'écart entre les buts et les moyens étant immense. L'ONU tire la leçon de ces insuffisances, mais ne peut que se heurter à nouveau aux structures mêmes du système mondial, ce dernier demeurant articulé autour d'États souverains et très inégaux, peu disposés à renoncer à leur atout majeur : le contrôle de la force armée.*

B I B L I O G R A P H I E

---

- Philip Bobbitt, *The Shield of Achilles, War, Peace and the Course of History*, Londres, Penguin, 2003.
- Pierre Gerbet (avec Marie-Renée Mouton et Victor-Yves Ghebali), *Le Rêve d'un ordre mondial, de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie nationale, 1996.
- Margaret Macmillan, *Peacemakers*, Londres, John Murray, 2001.
- Stephen C. Schlesinger, *Art of Creation, The Founding of the United Nations: A Story of Super Powers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies and Their Quest for a Peaceful World*, Boulder (Colorado, É.-U.), Westview Press, 2003.
- « Cent ans de relations internationales », *Politique étrangère*, 3-4/2000, automne-hiver 2000, Paris, IFRI.

## LE SYSTÈME ONUSIEN

**L**E SYSTÈME DES NATIONS UNIES COMPREND l'Organisation des Nations unies elle-même d'une part – avec ses organes principaux et subsidiaires, ses programmes et ses fonds, ses instituts et ses commissions – et d'autre part les institutions spécialisées ou apparentées qui lui sont reliées.

27

Au tournant du siècle, il se présente, notamment à la lecture de l'organigramme publié par les services d'information de l'ONU<sup>1</sup>, comme un ensemble complexe mais rationnellement constitué de manière à couvrir tous les champs de l'activité internationale. On peut contester que cet ensemble constitue un véritable système, certains préfèrent parler de galaxie ou de famille, mais l'expression est couramment utilisée et a pris un caractère officiel.

Après avoir rappelé les origines et l'architecture du système, on examinera les deux ensembles majeurs, l'ONU et les institutions, avant de conclure sur ses perspectives.

### LES ORIGINES DU SYSTÈME

La nouvelle organisation du monde fut préparée au cours même de la Seconde Guerre mondiale en raison de la volonté du président Roosevelt de rompre avec la politique isolationniste des États-Unis et en tenant compte de l'expérience de la Société des Nations. Il s'agissait de prolonger après la guerre la coopération établie entre les alliés, afin de préserver la paix et la sécurité.

La Déclaration des Nations unies, signée par les 26 pays alliés le 1<sup>er</sup> janvier 1942, trois semaines après Pearl Harbor, ne dit mot de la

---

1. Voir tableau p. 40-41.

future organisation, mais fait référence à la Charte de l'Atlantique rendue publique le 14 août 1941 à la suite d'une rencontre entre Churchill et Roosevelt. Celle-ci énonce les grands principes sur lesquels les signataires « fondent leurs espoirs en un avenir meilleur », mais exprime seulement la conviction que toutes les nations renonceront à l'usage de la force, que celles qui menacent la paix seront désarmées et le fardeau des armements allégé pour tous « en attendant de pouvoir établir un système étendu et permanent de sécurité générale ».

28 L'accord de Staline est obtenu dès octobre 1943. La Déclaration des Quatre Nations (31 octobre 1943) permet d'associer la Chine au projet et envisage « une organisation internationale fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous les États pacifiques et ouverte à tous les États, grands et petits, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale ». Plusieurs conférences permettent ensuite de résoudre les divergences entre les grandes puissances (Moscou, octobre 1943 ; Téhéran, décembre 1943 ; Dumbarton Oaks, juillet-août 1944 ; Yalta surtout en février 1945).

La Conférence des Nations unies sur l'organisation internationale se réunit à San Francisco le 25 avril 1945, au lendemain du décès de Roosevelt et alors que la guerre n'est pas terminée. La Charte est approuvée à l'unanimité et signée le 26 juin ; elle entre en vigueur le 24 octobre 1945.

## L'ARCHITECTURE DU SYSTÈME

La Charte définit une organisation à vocation universelle et à compétence générale, dont l'architecture s'est révélée assez souple pour donner naissance à une foule d'agences, de fonds et de programmes. Si la vocation universelle de l'ONU s'est réalisée, c'est aussi au prix d'un alourdissement du système, d'une bureaucratisation qui a provoqué de nombreuses critiques concernant notamment son coût.

### *L'universalisation du système*

La conférence de San Francisco n'était ouverte qu'aux délégations des pays belligérants, même si l'engagement de certains pays qui déclarèrent la guerre à l'Allemagne en avril 1945 était de pure forme. Comme la SDN, l'ONU était donc à ses débuts l'organisation des vainqueurs, mais sa vocation universelle a pu se réaliser progressivement, malgré les difficultés initiales dues à la Guerre froide qui devaient bloquer la procédure d'admission de nouveaux membres entre 1950 et 1955 et

retarder l'adhésion des anciens ennemis. L'ONU est ainsi passée de 51 États membres originaires (les 50 pays représentés à San Francisco ainsi que la Pologne, alors sans gouvernement reconnu) à 76 membres en 1955, puis à 99 en 1960, 126 en 1968 et 159 en 1984 grâce à la décolonisation, à 184 membres en 1993 à la suite de l'éclatement de l'URSS, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie, enfin à 191 membres, depuis que la Suisse, jusque-là réticente, et le Timor oriental l'ont rejointe en septembre 2002.

Les institutions spécialisées ont eu longtemps un caractère moins universel que l'ONU. Les pays socialistes étaient restés en dehors de plusieurs d'entre elles, ainsi que certains petits États. Aujourd'hui encore, le Fonds international de développement agricole ne compte que 163 membres et l'Organisation mondiale du tourisme 146, mais l'Organisation mondiale de la santé, avec 192 États, dépasse l'ONU.

29

Seules les grandes organisations sportives, en acceptant des territoires autonomes, ont un caractère plus universel que l'ONU : le Comité international olympique reconnaît 201 comités nationaux et la Fédération internationale de football a 204 membres.

### *La bureaucratisation du système*

Le système onusien est plus centralisé que celui de la SDN. Les Soviétiques refusaient toute ingérence dans leur système social et les Britanniques tout engagement en faveur de l'abolition du système colonial. Staline, craignant l'isolement de l'URSS, voulait limiter les compétences de l'organisation au maintien de la paix par l'accord entre les grandes puissances, alors que Roosevelt, assuré de la domination américaine, souhaitait une organisation aux compétences larges, étendues notamment aux questions économiques, sociales et culturelles. En fait, ces compétences ont été renvoyées à des institutions spécialisées ou apparentées, certes reliées à l'ONU, mais qui sont de véritables organisations intergouvernementales.

Les divers organes et institutions emploient 53 000 personnes (en dehors des missions et des forces de maintien de la paix), dont 9 000 pour le Secrétariat de l'ONU. On fait remarquer à l'ONU que c'est autant que Disneyland et trois fois moins que McDonalds ! Mais la comparaison n'est peut-être pas pertinente...

L'Assemblée de l'ONU, en décembre 2003, a voté un budget de 3,160 milliards de dollars pour l'exercice biennal 2004-2005. Pour l'ensemble des organisations du système, les dépenses annuelles s'élèvent à 20 milliards de dollars environ. Les contributions des membres sont

régulièrement révisées. Les États-Unis demeurent le premier contributeur (22 %), devant le Japon (19,689 %), mais la part de l'ensemble des membres de l'Union européenne s'élève à 35 % (Allemagne: 9,845 % ; France: 6,516 %).

Le coût de cet ensemble a engendré de nombreuses critiques et une crise financière permanente en raison de la mauvaise volonté de certains États, notamment les États-Unis, et de l'incapacité des plus pauvres à verser leurs contributions.

## L'ONU

30 L'ONU elle-même possède une structure forte avec ses six organes principaux et elle s'est dotée de nombreux organes subsidiaires, en fonction des besoins, des logiques bureaucratiques et souvent aussi pour répondre aux revendications des pays du Sud anciennement colonisés.

### *Les organes principaux de l'ONU*

Ils sont au nombre de six, mais l'un d'eux, le Conseil de tutelle, chargé de contrôler l'application du régime international de tutelle, défini au chapitre XII de la Charte, aux territoires placés auparavant sous mandat de la SDN et aux anciennes colonies italiennes et japonaises, a suspendu ses travaux en 1994 après l'accession à l'indépendance des îles Palaos, dernier territoire soumis à ce régime.

L'Assemblée générale se compose de tous les États membres, chacun disposant d'une voix. Elle a une compétence générale et se réunit tous les ans entre la mi-septembre et la mi-décembre pour délibérer sur toutes les affaires du monde... Les décisions sont prises normalement à la majorité simple et sur les questions importantes à la majorité des deux tiers, mais fréquemment la méthode du consensus est utilisée.

Le Conseil de sécurité est l'organe principalement responsable du maintien de la paix. Sa composition est dominée par les cinq grandes puissances qui sont membres permanents et dotées du droit de veto (États-Unis, Royaume-Uni, Chine, France et Russie qui a succédé à l'URSS). Dix autres membres sont élus pour deux ans par l'Assemblée générale de manière à assurer une représentation des groupes régionaux. Les décisions sont prises par un vote affirmatif de neuf membres, dont en principe les voix des membres permanents (art. 27), mais l'abstention d'un membre permanent, selon un usage établi, n'empêche pas l'adoption d'une résolution.

Le Conseil de sécurité est un organe permanent, doté d'un pouvoir de coercition et dont les décisions sont obligatoires. Il peut favoriser un règlement pacifique des différends en recommandant les mesures appropriées (chap. VI de la Charte). En cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression, il peut prendre des sanctions économiques (chap. VII, art. 41) et même entreprendre une action militaire (art. 42).

Le Conseil économique et social (ECOSOC) se compose de 54 membres désignés par l'Assemblée générale pour un mandat de trois ans. Il décide à la majorité simple. Sa compétence est vaste. Il est principalement chargé de la coordination des travaux des institutions spécialisées et des nombreux organes subsidiaires qu'il a créés et dont les activités se recoupent souvent.

Le Secrétariat est dirigé par un Secrétaire général nommé par l'Assemblée générale, sur recommandation du Conseil de sécurité, en fait après accord des cinq grandes puissances. Sa personnalité compte beaucoup et il peut exercer dans l'organisation, voire dans le monde, une influence importante.

La Cour internationale de justice est une juridiction disposant d'un corps de 15 magistrats indépendants élus par l'Assemblée générale et par le Conseil de sécurité. Succédant à la Cour permanente de justice internationale, elle siège à La Haye et est chargée du règlement des différends entre États conformément au droit international. Sa compétence s'étend à toute affaire que les parties lui soumettent, ses arrêts sont alors obligatoires. Mais peu d'États acceptent la juridiction obligatoire de la Cour, qui n'a pu devenir le grand instrument de règlement des différends qu'espéraient ses promoteurs.

### *Les organes subsidiaires*

Ils sont plus de 150 auxquels s'ajoutent de nombreux comités *ad hoc*. Parmi les plus importants ou les plus connus, on peut signaler :

- les commissions économiques régionales (Asie-Pacifique, Asie occidentale, Afrique, Europe, Amérique latine et Caraïbes);
- les commissions techniques, dont la commission des droits de l'homme ou la commission du droit international;
- le haut commissariat aux droits de l'homme et le haut commissariat pour les réfugiés (HCR);
- les programmes pour le développement (PNUD), l'environnement (PNUE), l'alimentation (PAM);
- le fonds pour l'enfance (UNICEF);

- les instituts de recherche pour la promotion de la femme, le développement social, la recherche sur le désarmement (UNIDIR);
- l’université des Nations unies et l’université pour la paix;
- les tribunaux pénaux internationaux pour l’ex-Yougoslavie et pour le Rwanda;
- enfin l’ONU a organisé 56 missions d’assistance ou forces de maintien de la paix, dont 13 en cours.

## LES INSTITUTIONS

32 Les institutions spécialisées ou apparentées sont des organisations intergouvernementales qui possèdent des statuts, des organes, un budget, un personnel, une direction et un siège qui leur sont propres, mais elles sont reliées à l’ONU afin d’assurer une coordination de leurs travaux.

### *Les institutions spécialisées*

Le chapitre IX de la Charte indique le compromis : engagement des États membres à respecter de grands principes de coopération et mise en œuvre de ces principes par des « institutions spécialisées ». Celles-ci sont créées par des accords intergouvernementaux fixant leurs statuts, et dotées d’attributions « étendues dans le domaine économique et social, de la culture intellectuelle et de l’éducation, de la santé publique et autres domaines connexes ». Ces institutions spécialisées sont reliées à l’ONU dans des conditions fixées par des accords conclus avec le Conseil économique et social et approuvés par l’Assemblée générale de l’ONU (art. 57 et 63 de la Charte).

Les structures des institutions sont semblables :

- une assemblée générale réunit, en général tous les deux ans, les représentants des États membres, chacun disposant normalement d’une voix, sauf dans les institutions de Bretton Woods, et elle fixe les grandes orientations;
- un Conseil plus réduit, où les grandes puissances sont toujours représentées, assure la direction effective;
- un secrétariat ou un bureau permanent met en œuvre les décisions, sous l’autorité d’un directeur ou d’un secrétaire général souvent doté d’une grande autorité.

Les institutions spécialisées ont aujourd’hui des tâches économiques, sociales, culturelles et aussi techniques, mais elles sont souvent



en concurrence avec des organes subsidiaires de l'ONU aux compétences proches. Selon leurs activités, on peut distinguer trois groupes.

1. Les quatre grandes organisations sectorielles prévues dès l'origine constituent un premier groupe couvrant d'emblée l'essentiel des activités sociales :

L'Organisation internationale du travail (OIT) avait été créée par la Conférence de Versailles en 1919. Elle a affirmé dans la Déclaration de Philadelphie, en 1944, la prééminence des objectifs sociaux dans les relations internationales et la nécessité de lutter contre la pauvreté, et elle est devenue, en 1946, la première des institutions spécialisées. La composition de son Assemblée générale est originale puisque les délégations des États membres comprennent deux envoyés du gouvernement, mais aussi un délégué représentant les employeurs et un délégué les travailleurs, chacun jouissant d'une pleine liberté d'expression et de vote. On retrouve la même organisation tripartite au conseil d'administration. Le rôle normatif de l'OIT a été important pour l'amélioration des conditions de travail.

L'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a pour origine la conférence réunie à Hot Springs en mai 1943 à l'initiative des États-Unis. Il s'agissait de poser le problème de l'amélioration de l'alimentation, d'abord dans les territoires dont les ressources avaient été détruites par la guerre. Son action est complétée par celle de deux organes subsidiaires de l'ONU : le Programme alimentaire mondial, que la FAO pilote avec le Conseil économique et social ; le Conseil mondial de l'alimentation, dont elle assure le secrétariat. Les critiques contre la FAO ont conduit en 1977 à la création du Fonds international de développement de l'agriculture (FIDA), institution spécialisée chargée de mobiliser de nouvelles ressources en faveur des pays en développement. Le principe d'égalité des États n'est pas respecté par le FIDA où trois groupes d'États – pays industrialisés, membres de l'OPEP, pays en développement – disposent du même nombre de voix, ce qui annule la loi du nombre, favorable à ces derniers et incite à une prise des décisions par consensus.

L'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), chargée de développer la coopération internationale dans ce domaine a été créée en 1945, en même temps que l'ONU.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS), entrée en vigueur en 1948, a succédé à l'organisation d'hygiène de la SDN. Elle contribue à la lutte contre les épidémies, à la prévention et à la définition de normes pour les produits pharmaceutiques.

2. Le développement des communications a provoqué la création, antérieure à l'ONU et même à la SDN, d'unions administratives, dont certaines sont devenues des institutions spécialisées :

- la vieille Union télégraphique internationale créée en 1865, et devenue Union internationale des télécommunications ;
- l'Union postale universelle (1874) ;
- l'Organisation météorologique mondiale (1878).

On peut ranger dans le même groupe des institutions plus récentes : l'Organisation de l'aviation civile internationale, fondée à la suite de la Conférence de Chicago (1944), et l'Organisation maritime internationale, créée plus difficilement sous le nom d'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime à la suite d'une conférence tenue en 1948 à Genève.

34

L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) n'est devenue une institution spécialisée qu'en 1974. Elle avait succédé en 1970 aux Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle, constitués en 1893 par la réunion des secrétariats de la Convention de Paris sur la propriété industrielle et de la Convention de Berne sur la propriété des œuvres littéraires et artistiques. Elle réunit les unions de Paris et de Berne, responsables du respect des conventions d'origine et d'autres traités.

Enfin l'Assemblée générale de l'ONU, par une résolution adoptée le 23 décembre 2003, a octroyé le statut d'institution spécialisée à l'Organisation mondiale du tourisme qui bénéficiait d'un statut spécial depuis 1977.

### 3. Les institutions économiques et financières :

Un groupe particulier est formé par les institutions de Bretton Woods (New Hampshire), où une conférence monétaire et financière réunit 44 pays, du 1<sup>er</sup> au 22 juillet 1944, pour préparer la réforme du système monétaire international et la relance des échanges afin de favoriser la reconstruction des pays dévastés, la prospérité, la stabilité politique et la paix. Il s'agissait d'éviter le retour des désordres monétaires et des dévaluations compétitives qui avaient marqué les années trente avec le déclin des échanges. Alors que l'économiste anglais John Maynard Keynes proposait la mise en place d'un système de financement des pays déficitaires par une banque chargée d'émettre une monnaie internationale, le « bancor », les États-Unis, alors détenteurs des deux tiers des réserves mondiales d'or, préférèrent le retour formel à l'étalon or. La convertibilité du dollar en or permet alors au dollar de devenir la

principale monnaie de réserve, la monnaie du commerce international, le pivot du système monétaire international. Les statuts du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) entrent rapidement en vigueur, mais sans la participation de l'URSS et des autres pays socialistes. Les institutions de Bretton Woods sont ainsi devenues les instruments de gestion et de contrôle de l'économie capitaliste.

Dans leur organisation, elles dérogent au principe d'égalité des États. Ainsi, le Fonds monétaire international fonctionne comme une société par actions. Au Conseil des gouverneurs (l'assemblée générale du FMI), chaque État dispose d'un nombre de voix proportionnel à sa souscription, dont le montant est fixé lors de son adhésion et réévalué périodiquement. Les États-Unis ont ainsi 17,14 % des voix, le Japon 6,15... et le Tonga 0,01 %.

35

Le FMI était chargé initialement de la gestion et du contrôle des taux de change, alors que la BIRD, organisée de manière analogue, devait régler le financement de la reconstruction des pays dévastés par la guerre. Ces fonctions ont changé lorsque les pays du tiers monde devenant majoritaires au sein de l'ONU ont mis au premier plan la question du développement et, d'autre part, lorsque le président Nixon a décidé le 15 août 1971 la suspension de la convertibilité du dollar en or, entraînant la disparition du système des parités fixes et le flottement généralisé des monnaies.

La BIRD et l'Association internationale pour le développement (AID), créée en 1960, dont les activités en faveur du tiers monde sont complémentaires, forment la Banque mondiale. Elles constituent le groupe de la Banque mondiale avec trois filiales (dont deux dotées de la même organisation), qui ont essentiellement pour but l'encouragement et la protection des investissements privés :

- la Société financière internationale (SFI), institution spécialisée (1956) vouée au soutien des investissements privés ;
- le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), créé en 1966 pour faciliter le règlement des différends par la voie de la conciliation ou de l'arbitrage ;
- l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), fondée en 1988 pour couvrir les risques non commerciaux (nationalisations, conflits).

Le caractère inégalitaire de ces institutions a provoqué les critiques des pays du tiers monde qui ont utilisé leur nombre dans les instances de l'ONU pour provoquer la naissance d'institutions concurrentes en vue

d'instaurer un « nouvel ordre économique international ». La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, organe subsidiaire de l'ONU fondé en 1964, est restée un forum où le groupe des 77, qui réunit les pays du Sud, a pu contester le FMI, la Banque mondiale et le GATT et exprimer ses revendications face aux pays développés à économie de marché. Mais ceux-ci se sont opposés à sa transformation en institution spécialisée. En revanche, l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), créée en 1966, est devenue une institution spécialisée en 1986, mais son rôle est resté mineur.

36 Depuis la fin des années soixante-dix, malgré les critiques, le rôle du FMI et de la Banque mondiale s'est accru. L'échec des politiques de développement, l'effondrement des cours des produits de base, l'endettement des pays du Sud ont permis à ces institutions de devenir les « gendarmes du tiers monde ». De nombreux pays, pour obtenir le financement de leurs projets et le rééchelonnement des dettes, doivent se soumettre aux programmes d'ajustement structurel préparés par les experts des deux institutions : désengagement de l'État, ouverture des frontières aux importations, liquidation des monopoles publics, équilibre des finances publiques et réduction des dépenses en faveur des plus défavorisés.

### *Les institutions apparentées*

Ce sont des organisations intergouvernementales reliées à l'ONU dans des conditions voisines de celles des institutions spécialisées, mais jouissant d'une plus grande autonomie.

L'Organisation mondiale du commerce a succédé au GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) en 1995. Une troisième institution avait été envisagée à Bretton Woods, mais les États-Unis jugèrent trop dirigiste la charte adoptée par la conférence de La Havane en 1948. Ils ne la ratifièrent pas et l'Organisation internationale du commerce ne fut pas créée. Cependant 23 pays décidèrent de mettre en œuvre le volet commercial et un premier accord de réduction des tarifs douaniers intervint. Huit cycles de négociations multilatérales ont ainsi favorisé la libéralisation des échanges. Le dernier, l'Uruguay Round, s'est conclu à Marrakech (1994) par un accord instituant l'OMC. Celle-ci offre un cadre institutionnel pour la poursuite des négociations commerciales et un mécanisme nouveau de règlement des différends commerciaux.

Trois autres institutions sont reliées à l'Assemblée générale de l'ONU :

- l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a été établie en 1957 pour favoriser l'utilisation pacifique de l'énergie atomique. Elle est chargée de prévenir le détournement de matières fissiles à des fins militaires;
- l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques est chargée de l'application de la convention de 1993 qui interdit l'usage, le développement, l'acquisition et le commerce des armes chimiques, entrée en vigueur en 1997;
- la commission préparatoire de l'organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (24 septembre 1996) est chargée de veiller sur un traité qui n'entrera en vigueur qu'après ratification par les 44 pays disposant de la capacité nucléaire. Or, seulement 32 de ces 44 États ont, début 2004, ratifié le traité, et les États-Unis notamment ont refusé leur ratification.

37

## L'AVENIR DU SYSTÈME

Après avoir essuyé à l'origine les critiques de l'URSS et des pays socialistes, le système onusien a subi les critiques des pays en développement et, lorsque l'universalisation a provoqué un changement de majorité, celles des États-Unis et de leurs amis, qui se sont même retirés de l'OIT (de 1977 à 1980), puis de l'UNESCO<sup>2</sup>, et ont parfois gelé tout ou partie de leurs contributions au budget de la FAO et de l'ONU.

Bureaucratisation et lourdeur du système, politisation des institutions, incompétence du personnel, blocages dus à l'URSS, puis aux États-Unis, majorités automatiques obtenues par les PED, faiblesse des résultats, incapacité à se réformer, telles sont les critiques majeures.

La complexité du système est le fruit des divergences entre les grandes puissances qui ont marqué sa naissance et des tensions ou des crises qui ont jalonné son évolution. L'harmonie de l'organigramme n'est qu'une apparence. En fait, les différents éléments du système n'ont pas été mis en place conformément à un plan d'ensemble, mais au gré de l'apparition des besoins, des revendications particulières ou des logiques bureaucratiques. Les critiques ont été souvent à l'origine de la création d'organes ou d'institutions destinés à se substituer à ceux que l'on décriait, mais qui se sont ajoutés à eux. L'empilement des organes et des institutions, la prolifération des agences, des pro-

---

2. Les États-Unis ont quitté l'UNESCO le 31 décembre 1984 et ont repris leur place le 1<sup>er</sup> octobre 2003.

grammes ou des fonds, l'enchevêtrement de leurs compétences ont pour résultat la duplication inefficace des moyens, l'opacité des politiques et la faiblesse des résultats au regard de l'ambition des objectifs affichés. Les fonctionnaires internationaux entretiennent directement des relations avec leurs correspondants des administrations étatiques. Les États représentés dans chacune des entités sont incapables d'avoir une vision d'ensemble cohérente de leurs propres politiques dans les différents organes et institutions. Coordonner les activités de dizaines d'organes ou d'institutions aspirant à l'autonomie est une gageure et malgré la mise en place, afin de bénéficier d'une meilleure synergie, d'un « Conseil des chefs de secrétariat du système des Nations unies pour la coordination », qui réunit les directeurs ou secrétaires généraux de 28 entités principales, le vaisseau onusien paraît dépourvu de timonier.

38

À l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'organisation, une vaste réforme a été envisagée. Le personnel et les coûts ont été réduits, un regroupement des départements, fonds et programmes opéré, mais la réforme la plus spectaculaire, celle du Conseil de sécurité, a échoué. Il paraissait acquis que le Japon et l'Allemagne devaient obtenir un siège permanent, mais les pays du Sud souhaitaient obtenir aussi une meilleure représentation. Puisque la réforme ne s'est pas faite, certains pensent que l'on ne peut réformer le système et qu'il faut le casser.

Pourtant l'organisation mondiale demeure un forum irremplaçable, l'adhésion de la Suisse a récemment montré qu'un État ne peut rester absent. En revanche, la guerre d'Irak a prouvé que les États-Unis n'avaient pas besoin de l'autorisation de l'ONU pour agir. L'espoir des idéalistes de les contraindre par un cadre multilatéral est vain.

L'organisation mondiale peut-elle être démocratisée, devenir l'instrument d'un multilatéralisme rénové ? Un nouveau système capable d'encadrer « la mondialisation libérale » peut-il voir le jour ? La voie d'une « démocratie cosmopolite » a été envisagée, la Charte laissant place à une Constitution, une (seconde) Assemblée générale réunissant les acteurs sociaux, des référendums mondiaux ratifiant les grandes orientations. Mais si la mondialisation est une réalité, elle s'opère au profit des nantis et des puissants et nous n'assistons pas à la construction d'un « espace public » (Habermas) mondialisé qui permettrait de fonder la légitimité de nouvelles institutions.

La mondialisation autorise au contraire la construction de l'hégémonie américaine par accumulation de puissance et démonstration de capacité à agir librement et elle incite plutôt à penser que l'Économie-monde planétaire conduit à la construction d'un Empire-monde.

## R É S U M É

*Le système des Nations unies comprend l'ONU et les institutions spécialisées ou apparentées qui lui sont reliées. Les activités de ces institutions et des nombreux organes de l'ONU couvrent l'ensemble de la vie sociale. Mais le système, né à la suite de la Seconde Guerre mondiale, a vieilli. Il est critiqué pour sa lourdeur et son inefficacité. Le vaisseau onusien paraît dépourvu de timonier. Le caractère inégalitaire du FMI et de la Banque mondiale ainsi que les politiques qu'ils imposent aux pays pauvres du Sud sont souvent stigmatisés. Avec l'Organisation mondiale du commerce, le FMI et la Banque mondiale paraissent les instruments de la « mondialisation libérale ». L'organisation mondiale peut-elle être démocratisée et devenir l'instrument d'un multilatéralisme rénové ?*

39

## B I B L I O G R A P H I E S O M M A I R E

- Bertrand, Maurice, *L'Onu*, Paris, La Découverte, 2003.  
 Mestre-Lafay, Frédérique, *L'ONU*, PUF, « Que sais-je ? », 2003.  
 Smouts, Marie-Claude, *Les Organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 1995.

Le site internet du système des Nations unies <<http://www.unsystem.org>> signale 107 sites d'organismes membres du système, dont celui de l'ONU <<http://www.un.org>>.



UNITED NATIONS

# Le système des

## ORGANES PRINCIPAUX

**COUR INTERNATIONALE  
DE JUSTICE**

**CONSEIL  
DE SÉCURITÉ**

**ASSEMBLÉE  
GÉNÉRALE**

Siège: 1986-1997  
Cours de justice et de justice internationale  
Régulariser l'administration internationale  
Régulariser l'administration internationale  
Régulariser l'administration internationale  
Régulariser l'administration internationale  
Régulariser l'administration internationale  
Régulariser l'administration internationale

Siège: 1986-1997  
Cours de justice et de justice internationale  
Régulariser l'administration internationale  
Régulariser l'administration internationale  
Régulariser l'administration internationale

### PROGRAMMES ET FONDUS

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

### AGENCES ORGANISÉES DE L'ONU

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

### INSTITUTES DE RECHERCHE ET DE FORMATION

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

#### UNEP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

<sup>1</sup> L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) est l'agence spécialisée de l'Organisation des Nations Unies pour la Santé.



# NATIONS UNIES

DES NATIONS UNIES

**CONSEIL ÉCONOMIQUE  
ET SOCIAL**

**CONSEIL  
DE TUTELLE**

**SECRETARIAT**

## COMMISSIONS TECHNIQUES

Commission du développement social  
Commission des Nations Unies pour  
l'éducation, la science et la culture  
Commission pour le développement  
économique et social  
Commission pour le développement  
économique et social  
Commission pour le développement  
économique et social  
Commission pour le développement  
économique et social  
Commission pour le développement  
économique et social

## COMMISSIONS RÉGIONALES

Commission économique pour l'Asie et le  
Sud-Est  
Commission économique pour l'Amérique  
latine et les Caraïbes  
Commission économique pour l'Afrique  
Commission économique pour l'Europe  
Commission économique pour l'Europe  
Commission économique pour l'Europe  
Commission économique pour l'Europe  
Commission économique pour l'Europe  
Commission économique pour l'Europe  
Commission économique pour l'Europe  
Commission économique pour l'Europe

## ORGANISATIONS APPARTENANTES

**UNEP**  
Agence internationale pour l'environnement

**UNEP**  
Agence internationale pour l'environnement

**UNEP**  
Agence internationale pour l'environnement

**UNEP** **Commission préparatoire**  
Commission préparatoire de l'Assemblée  
générale des Nations Unies pour la  
quatrième Conférence mondiale sur  
l'environnement

**UNEP**  
Agence internationale pour l'environnement

## INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES\*

**BIT**  
Agence internationale de travail

**FAO**  
Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation et l'agriculture

**UNEP**  
Commission mondiale de l'environnement  
pour l'Assemblée générale de l'ONU

**OMS**  
Organisation mondiale de la santé

## ORGANISME DE LA BANQUE MONDIALE

**IBRD** Banque internationale pour  
le développement  
**IDA** Banque internationale pour les  
pays en développement  
**IFC** Banque internationale pour le  
commerce extérieur  
**IMR** Institut international pour l'étude  
des problèmes monétaires

**UNEP**  
Agence internationale pour l'environnement

**UNEP**  
Agence internationale pour l'environnement

**UNEP**  
Agence internationale pour l'environnement

**UNEP**  
Agence internationale pour l'environnement

**UNEP**  
Agence internationale pour l'environnement

**UNEP**  
Agence internationale pour l'environnement

**UNEP**  
Agence internationale pour l'environnement

**UNEP**  
Agence internationale pour l'environnement

**UNEP**  
Agence internationale pour l'environnement

Chant de l'Assemblée générale

Secrétariat des Nations Unies

Secrétariat des Nations Unies

Secrétariat des Nations Unies

Secrétariat des Nations Unies

Secrétariat des Nations Unies

Secrétariat des Nations Unies

Secrétariat des Nations Unies

Secrétariat des Nations Unies

Secrétariat des Nations Unies

Secrétariat des Nations Unies

Secrétariat des Nations Unies

Secrétariat des Nations Unies

Secrétariat des Nations Unies

Secrétariat des Nations Unies

Secrétariat des Nations Unies



## INUTILE ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ?

1. MISES À PART QUELQUES PROPOSITIONS, sans grande portée, de toiletteage de son règlement intérieur, l'Assemblée générale échappe largement à la fureur réformatrice qui s'est emparée des États, des instances onusiennes, et des spécialistes des Nations unies depuis maintenant plus de quinze ans et qu'a ravivée le mépris dans lequel l'administration Bush tient le « machin » – mais le général de Gaulle précisait qu'il s'agissait d'un « machin utile »...

43

Cette omission reflète sans doute davantage le dédain professé par les « gens sérieux » à l'égard du premier – par l'ordre « d'entrée en scène » dans le texte de la Charte – organe principal des Nations unies, que la reconnaissance de l'excellence de son fonctionnement. Trop souvent, les réunions de l'Assemblée générale sont en effet tenues pour l'occasion stérile d'un défoulement collectif sans conséquence, un forum négligeable où se déversent des flots de paroles sans portée juridique et sans influence politique. Les choses sérieuses seraient débattues ailleurs – au Conseil de sécurité, le cas échéant, de préférence dans les séances privées qui rassemblent ses membres permanents, et, bien davantage, hors des Nations unies, dans le cadre feutré de la diplomatie classique, loin de la publicité inopportune dont sont entourés les débats des organes principaux de l'organisation.

Il y a du vrai dans cette vision, mais c'est faire, à tort, peu de cas de l'autorité que confère à l'Assemblée générale la légitimité qu'elle tient de sa composition universelle. C'est ignorer aussi le filet de sécurité qu'elle pourrait constituer face à la paralysie du Conseil, à la morgue des « grandes puissances » et à la volonté hégémonique des États-Unis, qui se manifeste si cyniquement au mépris des principes de la Charte et, plus généralement, du droit international.

LES ATOUTS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE  
UNE LÉGITIMITÉ FORT PEU DÉMOCRATIQUE

44

2. « Organe principal de l'Organisation des Nations unies », l'Assemblée générale, dont la composition, le rôle et les fonctions, et les règles de vote et de procédure font l'objet du chapitre IV de la Charte (art. 9 à 22), supervise sous une forme ou une autre les travaux du Conseil économique et social (ECOSOC) et de feu le Conseil de tutelle, et peut adresser des directives au Secrétaire général. En outre, elle bénéficie d'un rôle important dans la désignation des membres des autres organes principaux, soit de manière exclusive (élection des membres non permanents du Conseil de sécurité, du Conseil de tutelle et de ceux de l'ECOSOC), soit conjointement avec le Conseil de sécurité (élection des juges à la Cour internationale de justice [CIJ] ou désignation du Secrétaire général).

Ce rôle de grand électeur privilégié ne lui confère cependant aucune prééminence par rapport à la Cour, dont les fonctions relèvent d'un registre différent, ni au Conseil de sécurité – dont elle est d'ailleurs tributaire s'agissant de la nomination du Secrétaire général (qui ne peut intervenir que sur recommandation du Conseil), comme elle l'est s'agissant de l'admission de nouveaux États membres ou des sanctions, pouvant aller jusqu'à l'exclusion, prononcées à leur encontre (art. 4 à 6 de la Charte).

Comme le Conseil, l'Assemblée peut en outre « créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions » (art. 22) et elle a fait un usage extensif de cette compétence dans les domaines financiers et administratifs mais aussi juridiques ou proprement politiques. Ainsi ont été formés un très grand nombre d'organes dont certains peuvent être considérés comme des « agences » des Nations unies, au même titre que les 16 institutions spécialisées qui, pour leur part, sont des organisations intergouvernementales, créées par des traités et dotées d'une personnalité juridique propre, à la différence du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), de la Conférence des Nations unies pour le commerce et pour le développement (CNUCED), du Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) ou du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), qui sont des organes subsidiaires de l'Assemblée, institués par des résolutions de celle-ci, et dont le personnel et le budget sont régis par les règles de l'organisation, dont ils sont parties intégrantes.

3. Plus fondamental encore est son pouvoir budgétaire, lui exclusif (art. 17), qui, plus adroitement manié, lui permettrait sans doute d'exercer un contrôle sur certaines initiatives du Conseil de sécurité dès lors que celles-ci entraînent des dépenses. Sans doute peut-on penser que, si ces coûts découlent de décisions prises par le Conseil dans l'exercice de sa « responsabilité principale » en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, il s'agit de « dépenses obligatoires » que l'Assemblée ne pourrait se refuser à inscrire au budget sans empiéter sur les prérogatives de celui-ci.

Mais ce n'est pas la fin de la question : que l'Assemblée générale doive prévoir le financement des dépenses nécessaires à la mise en œuvre des décisions prises par le Conseil dans la limite de ses compétences est une chose ; mais ceci n'empêche nullement l'Assemblée d'être seule juge du niveau de ces dépenses ni d'en répartir la charge comme elle l'entend. Il est vrai cependant que l'on ne saurait aller très loin dans cette direction : les grandes puissances, qui financent l'essentiel des activités de l'organisation, l'URSS et la France dans les années soixante, les États-Unis durant toute la dernière décennie, ont montré qu'elles étaient en situation de s'opposer en fait avec succès à des décisions budgétaires qu'elles désapprouvent.

45

4. Dans le même esprit, l'Assemblée pourrait faire un usage plus dynamique de la possibilité lui appartenant, au même titre qu'au Conseil de sécurité, de demander un avis consultatif à la CIJ « sur toute question juridique » (art. 96 de la Charte). Elle l'a fait à quinze reprises jusqu'à présent (sans compter trois demandes de « réformation » de jugements du tribunal administratif des Nations unies), interrogeant parfois la Cour sur des questions délicates concernant ses propres pouvoirs (par exemple en ce qui concerne l'admission des États ou les dépenses de l'organisation<sup>1</sup>) ou sur des problèmes d'intérêt général<sup>2</sup>, voire à propos d'affaires déterminées, même lorsque le Conseil de sécurité en était saisi<sup>3</sup>. Ainsi, tout récemment, elle a, par sa résolution ES-10/14 du

1. Voir les avis consultatifs du 28 mai 1948, *Conditions d'admission d'un État comme membre des Nations unies*, Rec., 1947-1948, p. 57, 3 mars 1950, *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations unies*, Rec., 1950, p. 4, ou du 20 juillet 1962, *Certaines dépenses des Nations unies*, Rec., 1962, p. 151.

2. Voir l'avis consultatif du 8 juillet 1996, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Rec., 1996, p. 226.

3. Voir par ex. les avis consultatifs du 21 juin 1971 dans l'affaire de la *Namibie*, Rec., 1971, et du 16 octobre 1975, dans celle du *Sahara occidental*, Rec., 1975, p. 12.

8 décembre 2003, demandé à la Cour de se prononcer sur les conséquences juridiques « de l'édification du mur qu'Israël, puissance occupante, est en train de construire dans le territoire palestinien occupé ».

Ce faisant, l'Assemblée générale peut, d'une manière détournée, utiliser l'arme du droit, alors même que, sauf en matière budgétaire ou dans le cadre limité de l'ordre juridique propre à l'organisation (y compris l'admission et l'exclusion de membres et la suspension des droits et privilèges liés à cette qualité), elle n'est, sauf exceptions rarissimes, pas dotée du pouvoir de prendre des décisions s'imposant aux États membres ni, à plus forte raison, non-membres.

46 5. Mais c'est, à vrai dire, dans ses compétences de discussion et de recommandation que réside l'essentiel de ses pouvoirs. Et ils sont loin d'être négligeables – du moins potentiellement, car l'Assemblée constitue le cadre légitime d'expression des aspirations de tous les États du monde.

Seule des six organes principaux de l'ONU, elle les rassemble en effet pour une grand-messe annuelle de plus de trois mois<sup>4</sup>, occasion d'un exposé public des points de rupture, des convergences aussi, entre les 191 membres de l'organisation – tous les États du monde, depuis l'admission de la Suisse en septembre 2002, plus la Palestine et le Saint-Siège dotés l'une et l'autre d'un statut d'observateurs privilégiés, plus d'autres observateurs quasi gouvernementaux, intergouvernementaux ou « transnationaux » (comme le CICR) qui sont cependant loin de représenter la « société civile », qui, très présente dans certains forums onusiens (à l'ECOSOC et, plus encore, à la commission ou à la sous-commission des droits de l'homme), reste interdite d'entrée à l'Assemblée générale (v. aussi *infra*, n° 17).

C'est que celle-ci n'est, en aucune manière, le « Parlement mondial » que certains voudraient y voir – d'abord parce qu'elle n'a pas le pouvoir de légiférer, qui est la caractéristique première d'une assemblée parlementaire (v. *infra*, nos 8 et 9); ensuite parce qu'elle est composée non pas de représentants des peuples – malgré la belle et célèbre mais trompeuse formule qui ouvre la Charte: « Nous peuples des Nations unies... » – mais, ce qui est tout différent, d'États souverains

---

4. La session commence le troisième mardi de septembre pour être suspendue avant Noël et reprendre épisodiquement l'année suivante. L'Assemblée peut aussi se réunir en sessions extraordinaires thématiques (27 depuis 1947) et en sessions extraordinaires d'urgence (10 depuis 1956).

qui tirent leur légitimité non d'un vote populaire mais de leur simple existence même si, par le biais de l'examen des pouvoirs de leurs représentants, l'Assemblée peut, parfois, arbitrer entre deux gouvernements concurrents, comme elle l'a fait à propos de la Chine ou du Cambodge, ou exprimer les réserves que lui inspire un gouvernement (Afrique du Sud de l'apartheid).

6. Dès lors, il est futile et trompeur d'opposer une Assemblée générale qui serait « démocratique » à un Conseil de sécurité oligarchique et élitiste. La démocratie est le « gouvernement du peuple, pour le peuple et par le peuple » et repose sur le principe « un homme [un être humain...], une voix ». Il est pour le moins aventureux d'y assimiler la règle posée à l'article 18, paragraphe 1, de la Charte, aux termes duquel : « Chaque membre de l'Assemblée générale dispose d'une voix. »

47

D'avantage même : on peut se demander si ce principe n'est pas, sinon la négation de la démocratie, du moins un obstacle insurmontable – dans l'état actuel des choses – à son instauration au plan mondial : est-il, dans une perspective « démocratique », acceptable que le milliard deux cents millions de Chinois pèse le même poids qu'à peine dix mille Nauruans ? La démocratie à l'échelle mondiale supposerait que deux conditions soient réunies : l'instauration du vote pondéré au sein de l'Assemblée générale et, plus utopique encore sans doute, l'avènement de régimes réellement démocratiques dans tous les États du monde. Nous en sommes loin...

Il reste que la représentation égalitaire des États à l'Assemblée générale confère à celle-ci une légitimité, non pas « démocratique », mais « inter-étatique », dont elle peut se prévaloir face à un Conseil de sécurité à la composition restreinte et toujours menacé de paralysie du fait du droit de veto reconnu à cinq de ses membres, dont le choix est aujourd'hui contesté et les prérogatives mal supportées par la très grande majorité des autres pays. Et il est douteux que la réforme, toujours reportée, du Conseil fasse taire les critiques : que l'on élargisse sa composition, que l'on étende à trois, cinq ou sept nouveaux membres le privilège de la permanence et le droit de veto, les aigreurs des autres « moyens grands » n'en seront que ravivées et l'Assemblée en sera renforcée dans sa légitimité égalitaire.

## LE « BICÉPHALISME SINGULIER »

7. Du reste, le « bicéphalisme singulier<sup>5</sup> » voulu en 1945, réalise, entre les deux organes, un équilibre moins bancal qu'il n'y paraît et l'Assemblée est moins inutile et impuissante que les lieux communs véhiculés par la presse pourraient le donner à penser.

48 Issu de marchandages, qui se sont prolongés jusqu'à l'adoption de la Charte le 26 juin 1945, entre les cinq puissances invitantes et les « moyens et petits États », d'Amérique latine surtout, le compromis de San Francisco réalise un équilibre qui, sur le papier au moins, n'est pas forcément favorable à l'organe restreint qu'est le Conseil par rapport à l'organe plénier qu'est l'Assemblée. En simplifiant quelque peu, il repose sur un compromis raisonnable :

– au Conseil de sécurité « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » (art. 24), dont l'exercice effectif est garanti par sa composition limitée (11 membres au départ, 15 aujourd'hui), sa permanence et les pouvoirs de décision dont il est investi, essentiellement, sinon exclusivement, dans le cadre du chapitre VII ;

– à l'Assemblée générale, forte de son universalité, la possibilité de « discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la Charte » (art. 10), et, à une exception près, d'adresser des recommandations aux membres de l'organisation, dans certains cas aux États non membres (mais il n'en reste plus) et au Conseil de sécurité lui-même, avec l'assurance de pouvoir adopter ses résolutions du fait de règles de vote majoritaire excluant tout veto.

8. On aurait tort d'ironiser sur le « pouvoir de débattre ». Par lui-même, il est redoutable, surtout lorsque, comme c'est le cas en l'occurrence, il peut s'appuyer sur une légitimité « supérieure », même si, dans l'imaginaire collectif, elle est, à tort, fondée sur l'idée démocratique – mais les mythes aussi renforcent la légitimité, quand ils ne l'établissent pas.

La généralité de ses compétences, qui fait de l'Assemblée la véritable héritière de la Société des Nations (SDN)<sup>6</sup>, lui permet de se

5. Michel Virally, *L'Organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972, p. 82.

6. C'est pour cette raison que la CIJ a estimé que l'Assemblée générale des Nations unies avait succédé au Conseil de la SDN dans l'exercice de ses pouvoirs de surveillance et de



saisir de tout sujet et d'en discuter publiquement. L'inscription à l'ordre du jour de tout différend entre États, de toute situation litigieuse, de toute question, permet à tous les membres (étatiques) de la communauté internationale de prendre position au cours d'un débat public qui, dans nombre de cas, aboutit à stigmatiser les comportements non conformes à l'éthique internationale dominante. Les pays communistes de l'est de l'Europe, les États coloniaux, l'Afrique du Sud de l'apartheid, Israël, les Occidentaux en ont, tour à tour, fait l'expérience à leurs dépens à mesure que les majorités évoluaient et se recomposaient, jusqu'à l'apathie logorrhéique qui caractérise la situation actuelle (v. *infra*, n° 14).

En vain, les cibles de ces critiques ont-elles opposé, à tour de rôle, le bouclier illusoire de l'article 2, paragraphe 7, de la Charte, qui interdit à l'organisation d'« intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ». Non seulement cette disposition ne définit pas ce qu'il faut entendre par « intervention » – et il est douteux que la simple discussion d'une question ou d'une affaire constitue une ingérence prohibée –, mais encore l'éventail des matières couvertes par la Charte est tel qu'il est vain de chercher des sujets qui échapperaient « essentiellement » aux compétences des Nations unies. Cela est avéré, en particulier, pour les droits de l'homme, le statut des « territoires non autonomes » (appellation pudique des colonies dans la Charte) ou le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, principaux domaines dans lesquels l'exception de l'article 2, paragraphe 7 a été invoquée.

Tout au plus peut-on estimer que tout est question de mesure et que seules des violations massives ou graves des principes de la Charte, y compris sur ces sujets, ont des incidences internationales et justifient « l'intervention » – quel que soit le sens du terme – de l'Assemblée générale<sup>7</sup>; mais tel est bien ce qui se produit en pratique: l'Assemblée ne débat que si une majorité considère qu'il y a lieu de le faire: l'inscription d'une question est, à cet égard, le seul critère pouvant raisonnablement être mis en œuvre. À l'inverse, dès lors qu'une majorité peut être trouvée en vue de l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour,

---

contrôle des mandats (voir l'avis consultatif du 11 juillet 1959, *Statut international du Sud-Ouest africain*, *Rec.*, 1950, p. 137).

7. En ce sens, voir Gilbert Guillaume, commentaire de l'article 2, paragraphe 7, in Jean-Pierre Cot et Alain Pellet (dir.), *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991, p. 155.

celui-ci fait inévitablement l'objet d'un débat public – et c'est cela sans doute la véritable innovation, « wilsonienne », dont la création d'organisations internationales à vocation politique générale est porteuse depuis 1919.

9. Pouvant débattre de tout sujet, l'Assemblée générale peut aussi conclure ses délibérations par une recommandation – c'est-à-dire une résolution, dont le nom indique clairement qu'elle n'entraîne pas d'obligation juridique pour ses destinataires.

Il n'y a, à ce pouvoir de recommandation, qu'une exception, posée à l'article 12, paragraphe 1 de la Charte: « 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. »

En outre, conformément aux dispositions de l'article 11, paragraphe 2, l'Assemblée générale est tenue de renvoyer au Conseil de sécurité toute question « se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales » « qui appelle une action ».

Ces dispositions reflètent le souci de préserver la « responsabilité principale » du Conseil dans la réalisation du but premier des Nations unies. Mais, qu'il s'agisse de l'exception de l'article 12 ou de la limitation de l'article 11, il convient de ne pas en exagérer la portée: tant leur texte que la pratique qui en est résultée montrent qu'elles sont, l'une et l'autre, circonscrites dans d'étroites limites.

10. Le point de départ de tout raisonnement à cet égard doit être que, comme l'a relevé la CIJ dans son avis consultatif de 1962, la responsabilité conférée au Conseil par l'article 24 de la Charte « est “principale” et non exclusive ». « La Charte indique [...] très clairement que l'Assemblée générale doit aussi s'occuper de la paix et de la sécurité internationales<sup>8</sup>. »

Il en résulte d'abord que, dans tous les cas, l'Assemblée générale peut débattre, même lorsqu'une question figure à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. On pourrait penser cependant que, dans cette dernière hypothèse, conformément à une interprétation stricte de l'article 12, paragraphe 1, précité (n° 9), elle ne peut faire aucune recommanda-

8. *Rec.*, 1962, p. 163.

tion, de quelque nature qu'elle soit. Telle n'est cependant pas l'interprétation qui a prévalu en pratique.

Certes, dans les premières années des Nations unies, le Conseil s'est dessaisi de certaines questions pour permettre à l'Assemblée de se prononcer lorsque ses membres ne parvenaient pas à adopter une position commune. Tel a été le cas dans les affaires espagnole (1946), grecque (1947) et coréenne (1951). Mais, à partir de 1960 (affaire du Congo), l'habitude s'est prise de traiter les affaires « en parallèle » dans les deux organes, l'Assemblée se bornant souvent à paraphraser les condamnations formulées par le Conseil, mais n'hésitant pas, dans certains cas, à prendre des positions plus radicales.

La comparaison de l'ordre du jour de la 58<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale avec la liste des points figurant sur celui du Conseil en 2003 est édifiante à cet égard. On retrouve sur cette liste, par exemple, les questions relatives au Sahara occidental, à Chypre, à la République démocratique du Congo, à la lutte contre le terrorisme, à l'Afghanistan, aux situations entre l'Iraq et le Koweït ou au Moyen-Orient, et à la Palestine, questions qui, pour la plupart, ont fait l'objet de résolutions adoptées par l'Assemblée générale lors de sa 58<sup>e</sup> session – sans même évoquer l'interminable 10<sup>e</sup> session extraordinaire d'urgence consacrée, depuis 1997, aux « mesures illégales prises par les autorités israéliennes à Jérusalem-Est occupée ainsi que dans le reste du territoire palestinien occupé ». Au cours de celle-ci, plusieurs résolutions ont été adoptées sur un sujet à l'égard duquel le Conseil de sécurité s'acquitte de ses fonctions au titre du chapitre VII – dont une qu'il n'est pas illogique de considérer comme une sorte d'« appel » à la Cour mondiale de l'inaction du Conseil (v. *supra*, n<sup>o</sup> 4).

51

11. Tout au plus peut-on admettre, avec la CIJ, que la seule restriction imposée à l'Assemblée générale est qu'elle « ne peut recommander de mesures tant que le Conseil de sécurité traite de la même question, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande<sup>9</sup> ».

Encore cette limitation n'est-elle pas absolue :

– d'une part, il y a mesures et mesures, et la Cour indique que « la sorte d'action » que l'Assemblée ne peut recommander en vertu de l'article 11, paragraphe 2, « est une action coercitive » – sans qu'il ressorte clairement de son avis de 1962 que des mesures non coercitives

---

9. *Ibid.*

ne puissent pas être recommandées, même lorsque le Conseil de sécurité exerce ses fonctions à l'égard d'un différend ou d'une situation; et,

– d'autre part, par la très fameuse résolution « Union pour le maintien de la paix », encore appelée « résolution Dean Acheson », du nom de son principal inspirateur, le Secrétaire d'État américain d'alors, l'Assemblée générale n'a pas hésité à *décider* que, « dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix ou de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir la paix et la sécurité internationales » (résolution 377 [V], adoptée le 3 novembre 1950).

52

La conformité de cette résolution à la lettre et à l'esprit de la Charte a fait l'objet de multiples débats entre États et parmi les juristes. Une chose n'en est pas moins certaine : si tous les États ou groupes d'États ont, à un moment ou un autre, protesté contre ce texte, qui témoigne, sans aucun doute, de l'imagination juridique dont savent faire preuve les diplomates à l'occasion, tous aussi n'ont, dans d'autres contextes, pas hésité à faire appel aux dispositions de la résolution 377 (V), dont on ne saurait raisonnablement prétendre qu'elle est tombée en désuétude – et dont on peut admettre que, quand bien même elle eût été « inconstitutionnelle » à l'origine, une longue pratique l'a consacrée aujourd'hui comme une « coutume constitutive » qui prolonge les dispositions de la Charte.

12. Il n'en est que plus regrettable – alors que les États du tiers monde, largement majoritaires à l'Assemblée, n'hésitent pas à recourir, avec d'ailleurs une certaine modération, aux possibilités qu'ouvre la résolution « Union pour le maintien de la paix » – que, s'agissant de la situation au Moyen-Orient et en Palestine, il n'y ait pas été fait appel dans le cadre des deux crises récentes marquées par l'impuissance du Conseil de sécurité du fait de la menace de l'usage du veto; par la Russie et par la Chine s'agissant de la crise du Kosovo; par les mêmes États et par la France à propos de l'Iraq (affaire dans laquelle, au surplus, la majorité requise de 9 voix sur 15 n'eût, de toute façon, pas été atteinte).

Face à de telles carences du Conseil de sécurité dans l'exercice de sa responsabilité principale, l'Assemblée générale aurait dû prendre les siennes. Et cela eût, dans les deux cas, été juridiquement défendable: conformément à la résolution 377 (V), une Assemblée extraordinaire d'urgence aurait pu – et dû – être convoquée « sur la demande soit du Conseil de sécurité par un vote affirmatif de neuf quelconques de ses membres, soit de la majorité des membres de l'organisation qui, dans le second cas pour le moins, aurait dû être trouvée facilement tant l'opposition aux projets américains d'invasion de l'Iraq était large; et l'Assemblée eût pu recommander (mais non imposer) des mesures qui n'auraient peut-être pas infléchi radicalement le cours des événements mais qui auraient du moins « sauvé l'honneur des Nations unies » et facilité leur réintroduction dans le jeu.

Au demeurant, si l'Assemblée a, dans les deux cas, conservé un silence circonspect et rien moins qu'honorable, ce n'est certainement pas par scrupule juridique. Dans le cas du Kosovo, la majorité silencieuse voyait sûrement les mérites d'une action humanitaire menée en faveur d'une minorité musulmane opprimée et menacée mais n'entendait pas donner à l'action de l'OTAN un *satisfecit* qui eût constitué l'approbation d'une forme d'« ingérence humanitaire », à laquelle la quasi-totalité des États du tiers monde sont opposés, non sans quelque raison. Dans le second, l'agression américaine paraissait inéluctable et la plupart des États membres se souciaient peu de s'attirer les foudres de la puissance hégémonique, que le vote d'une résolution qui apparaissait comme un « tigre de papier » n'aurait pas manqué de provoquer.

Il n'en reste pas moins qu'il y a eu là deux occasions manquées et que l'utilisation de la résolution 377 (V) eût été de nature à redorer quelque peu le blason terni des Nations unies et, tout spécialement, de l'Assemblée générale qui avait su, du temps de la Guerre froide, utiliser au mieux les failles de la Charte pour affirmer et renforcer ses prérogatives face au Conseil de sécurité et qui semble aujourd'hui se résigner au fait accompli dans une morosité bougonne.

#### DE LA CONTESTATION (LARGEMENT) CONSTRUCTIVE AUX LENDEMAINS MOROSES

13. On ne saurait cependant dresser le bilan de l'action de l'Assemblée générale en s'en tenant au seul domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, celui dans lequel ses compétences sont, juste-

ment, les plus étroitement limitées. À l'inverse, on ne peut passer en revue, dans le cadre limité du présent article, toutes les réalisations de l'Assemblée: c'est tout un inventaire exhaustif de l'œuvre des Nations unies qu'il faudrait établir car elle est, dans tous les autres domaines<sup>10</sup>, au centre du lourd et complexe édifice onusien.

Tout au plus peut-on rappeler les « lignes de force » de son activité normative, qui s'est déployée dans tous les domaines de compétence des Nations unies, mais avec une intensité variable selon les époques.

Jusqu'en 1960, l'Assemblée générale demeure un instrument de la Guerre froide dévoué aux intérêts occidentaux. Et si « majorité automatique » il y a eu, elle fut particulièrement nette à cette époque: pour l'essentiel, l'Assemblée est l'instrument du *containment* idéologique face aux contestations du « bloc de l'Est » – dont la résolution 377 (V) est du reste une éclatante manifestation. La période de l'affrontement Est-Ouest n'en est pas moins marquée par quelques grandes réalisations, au premier rang desquelles il faut citer la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, continuée par les deux pactes de 1966 dont la rédaction est entreprise dans les années cinquante.

Avec l'admission massive des nouveaux États indépendants, la décennie des années soixante fut d'abord celle de la décolonisation, inaugurée par la déclaration 1514 (XV) sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, véritable « charte de la décolonisation », à la suite de laquelle l'Assemblée se donne les moyens, normatifs et institutionnels (création du « comité de la décolonisation ») de faire pression efficacement sur les puissances coloniales. En même temps, avec l'appui de l'URSS et de ses amis, les pays du tiers monde s'organisent et déplacent le centre de gravité des préoccupations de l'Assemblée des questions politiques vers celles liées au développement. La création de la CNUCED, comme organe subsidiaire de l'Assemblée générale (v. *supra*, n° 2), en 1964, constitue le premier succès majeur de la nouvelle majorité dans ce domaine et le prélude à la revendication d'un nouvel ordre économique international, qui deviendra la grande affaire de l'Assemblée durant la seconde moitié des années soixante-dix – marquée notamment par l'adoption, en 1974, de la Déclaration relative à l'instauration d'un nouvel ordre économique

---

10. Ceux-ci relèvent de six « grandes commissions » qui se consacrent respectivement aux domaines suivants: désarmement et sécurité internationale; affaires économiques et financières; affaires sociales, humanitaires et culturelles; politiques spéciales et décolonisation; affaires administratives et budgétaires et affaires juridiques.

international (résolution 3201 [S.V]) et de la Charte des droits et devoirs économiques des États (résolution 3281 [XXIX]).

Parallèlement, de grandes résolutions codifient les principes de la coexistence pacifique (déclaration 2625 [XXV] du 24 octobre 1970) ou tentent, non sans maladresse, de dégager une définition de l'agression (résolution 3314 [XXIX] du 14 décembre 1974), tandis que l'Assemblée parachève les règles applicables à l'exploration et à l'exploitation de l'espace extra-atmosphérique et remet sur le chantier celles relatives au droit de la mer, soit directement en adoptant des résolutions qui, pour n'être pas obligatoires, n'en constituent pas moins des cadres normatifs de référence, soit par le biais de la convocation de grandes conférences de codification – auxquelles on doit notamment la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982.

55

14. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, c'en est fini des grandes déclarations de principe, des affirmations normatives qui, quand les rapports de force s'y prêtaient, tenaient lieu de lois aux États et qui constituaient toujours des points de référence obligés pour la définition des politiques internationales des gouvernements. Le dernier de ces grands textes fondateurs est probablement la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 qui n'a certes pas été adoptée par l'Assemblée générale mais qui n'en est pas moins le résultat de ses efforts et d'un processus initié par elle.

Les innovations normatives ou institutionnelles ne sont pas plus rares; mais elles sont le fait d'autres forums. La création de l'OMT par les Accords de Marrakech de 1994 éclipse la CNUCED et rend obsolètes les textes sur le nouvel ordre qui, irréalistes, n'avaient d'ailleurs pas débouché sur une réforme en profondeur des règles internationales de comportement en matière économique. Le droit humanitaire international a connu un élan décisif avec sa « pénalisation » grâce à la création d'abord (mais par le Conseil de sécurité) des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, puis de la Cour pénale internationale, sous les auspices de l'Assemblée générale, certes, mais pour mieux lui échapper. Pourtant, la légitimité universelle de la nouvelle juridiction, appelée à juger au nom de la communauté internationale dans son ensemble des crimes par lesquels tous ses membres sont concernés, eût été mieux assurée si elle avait été créée par une résolution de l'Assemblée générale, qui constitue la représentation la plus aboutie à ce jour de cette communauté, qu'elle ne l'est par un traité auquel la participation des États est aléatoire.

Sur le plan quantitatif, en revanche, les statistiques demeurent impressionnantes – ou inquiétantes ; tout dépend du point de vue auquel on se place ! Malgré des engagements toujours renouvelés et constamment trahis, le nombre des points inscrits à l'ordre du jour continue à croître benoîtement (166 pour la 58<sup>e</sup> session, en 2003) et perdurent d'une année à l'autre. Le nombre des résolutions dont la grande majorité passent, en général à juste titre, inaperçues a repris sa croissance, un temps freinée (au début des années quatre-vingt-dix), sans que rien semble pouvoir enrayer le mouvement : 338 résolutions ont été adoptées durant la 57<sup>e</sup> session (en 2002-2003) et, déjà, 280 durant la « partie principale » de la 58<sup>e</sup>, dont 83 le 23 décembre 2003, dernier jour de celle-ci.

56 Le grotesque de la situation doit cependant être relativisé : les résolutions sont adoptées en plénière mais préparées et négociées au sein des six grandes commissions. Il n'en reste pas moins que ce chiffre ubuesque – « à la trappe ! » – montre qu'une réforme s'impose : ou bien il faut décentraliser le processus de décision et confier à chaque commission un pouvoir final de décision sur tous les sujets secondaires qui encombrant l'ordre du jour de l'Assemblée ; ou bien il faut élaguer drastiquement et ramener à un chiffre raisonnable les points de l'ordre du jour et les résolutions correspondantes – et sans doute combiner les deux.

L'Assemblée générale, incitée périodiquement à cela par les Secrétaires généraux successifs, s'en fait périodiquement la promesse et y manque infailliblement<sup>11</sup>. C'est que ces dérives sont le signe d'un mal plus profond.

15. La réaction libérale des années quatre-vingt a enterré les espoirs d'un nouvel ordre économique international et la fin de la Guerre froide a mis un terme aux affrontements idéologiques auxquels l'Assemblée générale servait de caisse de résonance. À une situation dans laquelle l'Ouest faisait figure d'assiégé, retranché dans le donjon du Conseil de sécurité dans lequel le droit de veto de trois des siens lui tenait lieu d'ultime rempart, a succédé un monde unipolaire dominé par une superpuissance unique. À l'opposition entre deux conceptions antagonistes du monde s'est substitué un consensus mou en faveur

---

11. Pour la dernière en date de ces résolutions cosmétiques, voir la résolution 58/126, adoptée par consensus le 23 décembre 2003, sur le « processus de revitalisation des travaux de l'Assemblée générale ».



d'un libéralisme global dont les valeurs ne sont guère que marchandes. La résignation docile a relayé l'enthousiasme contestataire du tiers monde. Et la *pax americana*, de plus en plus ouvertement imposée par la force des armes, a éclipsé l'équilibre de la terreur. Ce contexte affecte profondément l'Assemblée générale.

Le centre de gravité s'est déplacé, dans les années qui ont suivi la chute du mur de Berlin, de l'Assemblée générale vers le Conseil de sécurité, avant de désertir complètement les Nations unies. Sans doute, l'« immeuble de verre » de Manhattan continue-t-il à abriter, durant les sessions, une foule de diplomates pénétrés de leur importance, mais leur activité fébrile semble relever du somnambulisme et l'on ne peut se défaire de l'impression que la mécanique tourne à vide et que l'Assemblée est devenue une simple machine à débattre du sexe des anges.

57

## 16. Inutile Assemblée générale ? Pourtant non.

D'abord parce que, sur cinquante-huit ans, son bilan est loin d'être déshonorant :

- il n'est pas exagéré d'affirmer qu'elle a, durant les trente ou quarante premières années de son existence, approfondi et affermi les principes dont la Charte avait posé les bases ; les grandes déclarations adoptées alors, dans un contexte politique difficile, demeurent le fondement du droit international contemporain, sauf sans doute en matière économique – un domaine dans lequel l'ONU n'a jamais pu damer le pion aux institutions de Bretton Woods, et à peine au GATT ; l'œuvre de codification et de développement progressif du droit international qu'elle a accomplie avec l'aide, en particulier, de la Commission du droit international (CDI), créée par elle dès 1947, complète cet édifice juridique tout de même très impressionnant<sup>12</sup> ;

- elle a « gardé la maison » durant la longue période de glaciation de la Guerre froide et su forger des moyens d'action que la situation diplomatique rendait indispensables ; l'invention des « forces de maintien de la paix », mesures « non coercitives » compatibles avec ses pouvoirs restreints en matière de maintien de la paix et de la sécurité internatio-

---

12. La Commission a continué son œuvre et, après les textes fondamentaux dont elle peut revendiquer la paternité – dans le domaine du droit de la mer, des relations diplomatiques et consulaires ou du droit des traités notamment, elle a adopté, après soixante-dix ans d'efforts entamés du temps de la SDN, un fort estimable projet sur la responsabilité des États, dont l'Assemblée générale s'est bornée à « prendre note » par sa résolution 56/83 du 12 décembre 2001 témoignant, ici encore, de sa très déplorable pusillanimité. On ne peut qu'espérer que le droit consolidera les règles indispensables qu'elle n'a pas voulu, ou pas pu, consacrer.

nales, sont la manifestation la plus indiscutable de ce succès (même si, en fait, le Conseil de sécurité se l'est, par la suite, appropriée); quant à la résolution « Union pour le maintien de la paix », elle a constitué une réponse, discutée et idoine, à la paralysie totale du Conseil de sécurité durant la guerre de Corée et a continué, sous une forme il est vrai édulcorée, à être utilisée par la suite dans de multiples circonstances;

– elle demeure « en réserve de la communauté internationale » dont elle reste le forum le plus légitime aux yeux d'une opinion publique internationale sans doute très majoritaire et des dirigeants politiques eux-mêmes, comme en témoigne le grand nombre de chefs d'État qui, chaque année, prennent le chemin de New York pour s'exprimer lors du débat général; et elle est le moins improbable rempart du droit dans un monde miné par son mépris.

58

Au surplus, les circonstances qui ont placé l'Assemblée générale dans la position amoindrie qui est aujourd'hui la sienne ne sont pas figées à jamais. Des « frémissements », pas tous positifs d'ailleurs, sont perceptibles. La Chine se réveille, et la Russie se résigne mal à jouer les seconds rôles sur la scène internationale; et il n'est jusqu'à l'Europe qui, meurtrie par sa désunion dans le conflit irakien, ne donne quelques signes (modestes) de se ressaisir (en matière de coopération militaire en particulier). Quant au tiers monde, fort de son improbable « succès » (négatif) à Cancun, lors du « Sommet de l'OMC », il pourrait sortir de sa désastreuse léthargie actuelle et revivifier, au moins par sa contestation de l'ordre mondial actuel, le débat gris et terne, et répétitif, et largement vain, au sein de l'Assemblée générale en l'utilisant, comme jadis, comme porte-voix des « damnés de la terre » – c'est là son rôle ou, en tout cas, l'un de ses emplois les plus respectables.

17. Mais que l'on ne s'y trompe pas: l'Assemblée générale ne redeviendra pas le forum utile et flamboyant, attachant et exaspérant, qu'elle a été durant les années soixante et soixante-dix. Il n'y a aucun avantage à reproduire le psychodrame permanent qui s'y jouait alors et mieux vaut profiter des erreurs du passé pour les corriger (notamment en ne se méprenant pas sur la réalité des rapports de force comme les « 77 » en ont fait l'amère expérience à l'occasion de l'épisode du nouvel ordre économique international). Les circonstances ne sont plus les mêmes, les acteurs et leurs poids respectifs ont profondément évolué et d'autres ont fait irruption sur la scène internationale et ne sont sans doute pas prêts à s'en laisser déloger.

C'est le cas de la fameuse « société civile internationale », qui, pour

être largement indéfinissable, n'en est pas moins devenue un nouvel acteur, bruyamment présent, des relations internationales<sup>13</sup>. Il faudra trouver les voies et moyens de l'associer, d'une manière ou d'une autre, mais sans tenter de la « récupérer » et sans la circonscrire aux ONG reconnues par l'ECOSOC, à la stratégie de reconquête de l'Assemblée générale. Malgré les rêves souvent exprimés d'un « Parlement des peuples » qui pourrait parler d'égal à égal avec les États réunis en Assemblée générale, ce n'est pas de cela qu'il devrait s'agir car il n'est pas question de « singer » les formes de l'organisation étatique, qui ne sont pas adaptées à la gestion de la société globale, qui reste au surplus largement entre les mains des États souverains. Il vaudrait mieux imaginer des formes de dialogue inspirées des forums sociaux qui se multiplient, et/ou réfléchir aux possibilités d'utiliser les moyens modernes de communication interactive.

En même temps, les États seraient sans doute bien inspirés de ne pas traiter de trop haut les revendications brouillonnes des porte-parole « altermondialistes » : elles portent témoignage que les problèmes aussi ont changé. Certains, dans la solution desquels l'Assemblée générale s'est illustrée jadis, comme la décolonisation, relèvent dorénavant du passé. D'autres ont surgi, qui rentrent tout autant dans ses compétences, mais qu'elle n'aborde que mollement ou pas du tout : les menaces terroristes, bien sûr, mais aussi (et pas forcément sans rapport avec elles) le réveil des nationalismes et des antagonismes culturels ou de minorités oubliées, et les ravages politiques et sociaux d'une déficience de « gouvernance », dont les remèdes passent par la démocratisation de l'État, et une mondialisation mal maîtrisée.

Aux modernes défis de la globalisation économique doit répondre la « mondialisation politique<sup>14</sup> ». L'Assemblée générale peut en constituer l'un des piliers – elle doit, pour cela, changer, se montrer attentive aux véritables problèmes de la planète –, mais ceci peut se faire sans modifier la Charte des Nations unies ; il suffit de retrouver la voie et le goût d'interprétations moins étriquées, plus imaginatives, plus adaptées au monde réel. C'est une question d'écoute et de volonté politique plus que de droit.

13. Voir Habib Ghérari et Sandra Szurek (dir.), *L'Émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international ?*, colloque du CEDIN, Paris, Pedone, 2003.

14. Maurice Bertrand, *L'ONU*, Paris, La Découverte, 2003, 4<sup>e</sup> éd., p. 116.

## R É S U M É

Véritable centre de gravité des Nations unies jusqu'au début des années quatre-vingt, l'Assemblée générale a progressivement sombré, avec la fin de la Guerre froide et la globalisation libérale, dans une logorrhée morose sans prise sur le réel. Elle n'est cependant pas dépourvue d'atouts dans le cadre du « bicéphalisme singulier » institué par les rédacteurs de la Charte et elle a forgé les instruments et les concepts lui permettant de pallier les carences du Conseil de sécurité. À cette fin, elle aurait pu avoir recours, lors des affaires du Kosovo et d'Iraq, à la « résolution Dean Acheson » de 1950, mais la volonté politique a manqué.

## O R I E N T A T I O N   B I B L I O G R A P H I Q U E

Par contraste avec celle consacrée au Conseil de sécurité et à l'exception d'études très anciennes, la littérature spécifique portant sur l'Assemblée générale est fort restreinte, sinon sur certains aspects particuliers trop étroits pour être mentionnés ici. On se reportera donc surtout aux ouvrages généraux consacrés aux Nations unies et aux commentaires de la Charte. Voir en particulier :

Michel Virally, *L'Organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972 ;

– les commentaires des articles 9 à 22 par M. Bennani, H. Cassan, Y. Daudet, J. Dutheil de La Rochère, M. Flory, A. Léwin, F. Luchaire, Ph. Manin, A. Pipart, C. Schricke, M.-C. Smouts, H. Thierry et W. Zyss, in Jean-Pierre Cot et Alain Pellet (dir.), *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991, 2<sup>e</sup> éd., p. 237-435 ;

– les commentaires de C. Eick, K.A. Fleischhauer, T. Fitschen, K. Hailbronner et E. Klein, M. Hilf et D.-E. Khan, R. Hilger, O. Kimminich et M. Zöckler, W. Koschorreck, S. Magiera, C. Toomuschat et W. Wolfrum, in Bruno Simma (éd.), *The Charter of the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 2<sup>e</sup> éd., p. 247-436.

LE CONSEIL DE SÉCURITÉ :  
BLOCAGE, RENOUVEAU  
ET AVENIR

**B**LOCAGE, RENOUVEAU OU RENOUVEAU, BLOCAGE, comme on voudra. Le Conseil de sécurité a, dès sa naissance, connu cette alternative, ces alternances entre *stop and go*. La situation actuelle, liée à la crise iraquienne n'a rien d'inusité. Elle n'est même pas réellement nouvelle par son origine. La mise à l'écart du Conseil caractérise ainsi depuis longtemps l'attitude des États-Unis à l'égard du conflit israélo-palestinien. Ce qui est nouveau, c'est plutôt l'ampleur, la visibilité et la durée de l'opposition entre États-Unis et Royaume-Uni d'un côté, France et Allemagne de l'autre. C'est aussi que la coalition armée contre l'Iraq, muée en force d'occupation, n'a pas hésité à se situer délibérément hors – voire contre – des résolutions pourtant adoptées par le Conseil avec l'aval de ses membres. Auparavant en effet – et par exemple lors de l'affaire du Kosovo –, le recours à la force armée pouvait être contesté par rapport à la Charte, mais il ne contredisait pas frontalement une résolution du Conseil, comme il le fait en l'occurrence de la résolution 1441 (2002). Non seulement celle-ci ne se donnait pas comme objectif le changement de régime en Iraq, mais encore elle subordonnait le recours à la force à la constatation par le Conseil de sa violation, constatation qui, comme on sait, n'a jamais été opérée.

Dépassons toutefois cette conjoncture pour situer le Conseil dans une perspective historique, politique et institutionnelle plus large. Le Conseil de sécurité occupe dans l'édifice des Nations unies une place centrale. L'ONU est construite autour de lui. Lui-même est construit autour des membres permanents. Les relations entre les membres

62 permanents sont quant à elles construites autour du droit de veto. C'est en vain que l'on voudrait le considérer comme une anomalie: il est à l'inverse un principe fondateur de la Charte. Ces données nous rappellent qu'en réalité il y a non pas une mais plusieurs ONU, ou plus exactement plusieurs dimensions des Nations unies. On peut distinguer, et en partie opposer, trois types au moins d'ONU: l'ONU de l'Assemblée générale, qui est celle des petites puissances; l'ONU du Secrétariat, dirigé par le Secrétaire général, le seul à incarner l'institution, à s'exprimer et à agir en son nom; l'ONU du Conseil, qui est celui des grandes puissances. Le régime ordinaire de leurs rapports est celui de la cohabitation. Pour être complet, on pourrait y ajouter la nébuleuse des institutions spécialisées, sortes de services publics internationaux, du type UNESCO, FAO, OMS, etc., voire l'ONU des corps judiciaires, CIJ et tribunaux pénaux spéciaux institués par le Conseil.

Dans cette galaxie, le Conseil apparaît comme un organe singulier, voire unique. Est-ce d'ailleurs réellement un organe international? Dispose-t-il d'autre chose que d'une apparence d'institutionnalisation? Est-il autre chose que la coalition aléatoire et précaire de quelques grands États, dont chacun n'agit qu'en fonction de ses conceptions et intérêts propres, sans guère se soucier de la Charte et de la tâche qui lui est assignée – la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales? Oui certainement lorsqu'il fonctionne, c'est-à-dire lorsqu'il est en mesure de décider. Il dispose alors de la légitimité politique internationale et de l'autorité juridique considérable qui s'attachent à ces décisions. Il exerce dans l'ordre international une véritable suprématie, une toute-puissance juridique qui lui permet de déroger à l'ensemble du droit international ordinaire, et de s'imposer à tous. Non lorsqu'il ne fonctionne pas, c'est-à-dire lorsque l'absence de majorité ou l'exercice du veto l'empêchent de prendre position. Sa paralysie le renvoie à l'inexistence politique et juridique: il ne peut rien décider ni rien empêcher, et son silence rend possibles tous les comportements, même les plus apparemment contraires à la Charte.

En toute hypothèse, l'organe est bien singulier, sans équivalent dans aucune autre organisation internationale, universelle ou régionale. Non pas tant parce qu'il est un organe restreint, ne comprenant qu'une partie des membres, et une très faible partie (15 sur plus de 180, soit environ 8 % des membres), mais bien davantage en raison de l'inégalité profonde entre ses membres eux-mêmes, 5 membres permanents d'un

côté, 10 non permanents, élus pour deux ans par l'Assemblée générale, de l'autre. Ces membres permanents – Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, URSS puis Russie – sont nominativement désignés dans la Charte, c'est-à-dire sinon intangibles du moins fortement protégés contre tout changement. Ils disposent enfin du privilège, unique pour l'ONU, du droit de veto, c'est-à-dire qu'ils peuvent bloquer individuellement toute résolution qui ne leur convient pas, y compris si elle les concerne. Autant dire que, d'une part, ils sont au-dessus de la Charte – on ne peut pas non plus les exclure sans leur consentement – et que, d'autre part, la Charte ne peut fonctionner sans leur accord. Voilà de quoi nourrir un procès, largement instruit, contre le Conseil de sécurité. À la limite, qu'il puisse fonctionner est plus étonnant que ses blocages, qui semblent inscrits dans sa conception même.

Et pourtant, il fonctionne. Il ne remplit certes pas de façon exemplaire les missions qui lui sont confiées par la Charte. Mais au fond, les remplit-il moins bien que nombre d'autres organisations internationales ? Même la crise iraquienne, qui l'a blessé, l'atteint sans doute moins profondément qu'elle ne le fait pour d'autres institutions, l'OTAN, voire l'Union européenne notamment. De façon générale, il ne faut pas surestimer le rôle que peuvent jouer ces institutions. Elles ne sont que des instruments au service des États et de leurs politiques. Leur existence propre, l'autorité de leurs actes se déploient dans l'ordre du droit. S'il s'agit de pénétrer dans l'ordre des faits, des conduites et des pratiques, c'est vers les États membres qu'il faut regarder. Si donc l'on considère le Conseil comme un instrument, la constatation dominante est qu'il a survécu à toutes ses vicissitudes, qu'il conserve intactes ses compétences et ses virtualités d'action. Au-delà même de cette capacité de survie, on peut dire que le Conseil a progressé depuis sa fondation, qu'il a amélioré ses conditions de fonctionnement, qu'il a su s'adapter à des situations nouvelles, définir des moyens d'action imprévus. Il est certes juste de faire le procès, à charge et à décharge, du Conseil, mais il faut également enregistrer les progrès qu'il a accomplis et ceux qui peuvent encore être envisagés.

63

## LE CONSEIL DE SÉCURITÉ EN PROCÈS

Si l'on suit les diverses accusations lancées contre le Conseil, non seulement il n'apporte pas de solution aux questions qu'il est censé résoudre, celles de la paix et de la sécurité internationales, mais encore il est en lui-même un problème – un problème institutionnel qui

s'ajoute aux questions de fond. Les reproches proviennent d'origines variées, ils ne sont pas nécessairement convergents, mais ils produisent un effet d'accumulation qui nuit à la perception du Conseil et contribue à mettre en doute ses capacités et ses actions. On peut ici sommairement les regrouper autour de quelques thèmes dominants : le Conseil serait structurellement mal construit, et mal construit parce que mal conçu ; il serait en outre hors d'état de prendre des décisions, ou des décisions adéquates, parce que paralysé par le veto ; à supposer qu'il décide, il ne disposerait pas des moyens d'appliquer ou de faire appliquer ses décisions ; enfin, qu'il agisse ou non, il serait dominé par l'arbitraire, la discrimination entre États et situations, sans que des contrôles efficaces puissent redresser son comportement. Ces griefs ne sont certes pas infondés. Ils méritent d'être analysés, quitte à les relativiser. Il apparaît en effet à l'examen qu'ils ne s'adressent pas tant au Conseil comme institution qu'aux États qui le font vivre et agir.

#### *Un organe mal construit et mal conçu ?*

La critique porte d'abord sur le nombre des membres. On fait observer qu'un organe de 15 membres ne peut donner une image exacte de la société internationale dans ses diverses composantes, et qu'à tout le moins un élargissement substantiel devrait suivre la multiplication par quatre du nombre des États depuis 1945. Or on est simplement passé de 6 à 10 membres non permanents en 1965, ce qui en fait un organe encore plus restreint qu'à l'origine, ce qui nuit à sa légitimité. Pourquoi alors ne pas procéder à une réforme substantielle, en augmentant le nombre des membres non permanents, par exemple jusqu'à 15, afin d'assurer une meilleure prise en considération des points de vue et une plus grande influence de décisions mieux enracinées ? C'est là un problème général pour les organes restreints, qui suscitent nécessairement frustration et méfiance chez ceux qui n'y participent pas. La réponse sur ce plan est double. D'une part, il n'est pas exact que tous les États souhaitent participer plus activement à la solution de questions difficiles, qui peuvent les exposer à la pression de membres plus puissants. D'autre part, plus nombreux sont les membres, plus difficile et plus aléatoire est la prise de décision – mais ce point nous renvoie aussi à l'addition éventuelle de nouveaux membres permanents.

Pour ce qui les concerne, on fait valoir que les 5 membres permanents initiaux ne constituent plus les grandes puissances du moment. Ceci spécialement pour la France et le Royaume-Uni, dont la double participation a au surplus l'inconvénient de surestimer le poids relatif



de l'Europe – mais le cas de la Russie pourrait être également soulevé un jour ou l'autre. Faut-il dès lors admettre l'Union européenne en lieu et place de ses deux membres actuels ? Outre que la participation d'une organisation internationale poserait des problèmes inusités, on ne voit pas que l'Union européenne dispose des compétences et des convergences politiques indispensables. Ajouter l'Allemagne et le Japon semble faire l'objet d'un consensus, avec cependant l'inconvénient d'accroître encore le poids de l'Europe, comme du monde occidental. Il faudrait en outre admettre des représentants de continents non ou sous-représentés, Afrique, Amérique latine, Asie. Des noms comme ceux de l'Afrique du Sud, du Brésil, de l'Inde sont avancés, parmi d'autres – mais précisément, parmi d'autres, et l'accord n'existe pas à cet égard, ni sur le nombre ni sur l'identité de nouveaux membres permanents. Chaque nom suscite obstacles et concurrences, de sorte que l'aspiration à la réforme n'a d'égal que le désaccord sur son ampleur et sa substance.

65

En un mot, la réforme ne se fera pas. Elle demeurera un thème d'études et de débats, mais elle est irréalisable à échéance prévisible, ne serait-ce que parce qu'elle suppose le consentement unanime des actuels membres permanents. Ils multiplient les déclarations de principe, mais se gardent bien de passer à l'acte. La réforme est-elle même nécessaire, son absence est-elle réellement un frein pour l'action du Conseil ? L'expérience récente montre que non. Le Conseil a pu prendre des mesures utiles dans des circonstances difficiles. Il a déjà adapté ses pratiques aux nouveaux équilibres, il dispose de moyens institutionnels plus discrets pour y parvenir – on y reviendra. Plus profondément, le thème de la réforme atteint en réalité le principe organisateur du Conseil lui-même, il tend à une révolution, voire à une destruction plutôt qu'à une consolidation. Le Conseil a été conçu à partir d'un principe d'efficacité et non de représentativité. Il met en forme une hégémonie collective en matière de paix et de sécurité, et non une forme représentative d'une « démocratie internationale » illusoire – quid des régimes non démocratiques, quid des inégalités de population ? Changer le principe organisateur du Conseil serait aussi changer de système de sécurité, mettre davantage l'accent sur la négociation politique que sur l'action opérationnelle, éventuellement coercitive – bref, affaiblir le Conseil au lieu de le renforcer.

### *Un organe paralysé par le veto ?*

Comme on le sait, le veto a été utilisé de façon extensive, et par tous les membres permanents même si c'est de façon inégale, l'URSS restant le

champion toutes catégories. Il n'est même pas besoin qu'il soit effectivement mis en œuvre. Sa simple perspective ou sa menace peuvent avoir un effet dissuasif. Le droit de veto paraît critiquable, que l'on se place sur le terrain de l'efficacité ou sur celui de la représentativité. Sur le premier, il est clair qu'il constitue une entrave à la capacité de décision du Conseil, qui se trouve hors d'état d'intervenir dès lors que son action ne conviendrait pas à un membre permanent, quelles que soient par ailleurs les menaces ou atteintes à la sécurité internationale. Quant à la représentativité, comment accepter cette prérogative exorbitante reconnue aux seuls membres permanents, qui fait du Conseil leur otage tout en les plaçant au-dessus de la Charte ? Le procès est classique, et il n'est guère besoin d'y insister. Il se conclut par un jugement négatif sur l'organisation onusienne de la solidarité collective.

66 Elle suppose que tous soient solidaires de la sécurité de chacun, que les États membres subordonnent, à tout le moins accommodent leurs intérêts nationaux aux objectifs de la Charte. Or le droit de veto affirme la suprématie de quelques intérêts nationaux sur l'ensemble.

Malgré ces évidences et ces analyses largement admises, une réflexion plus poussée conduit à une conclusion radicalement inverse. Non seulement le Conseil n'est pas détruit par le veto, mais encore il est sauvé par le veto. Que se passerait-il en effet si le droit de veto n'existait pas ? Il serait possible à une majorité d'imposer ses décisions contre l'opposition de certains membres permanents. Mais le prix à payer serait lourd : les membres visés ne s'inclineraient vraisemblablement pas, et l'on aggraverait la crise au lieu de la résoudre. On irait donc directement à l'inverse du but recherché, éviter le recours à la force armée. On pourrait même déboucher sur un conflit entre membres permanents, qui détruirait vraisemblablement la Charte. Rien n'interdirait aux membres récalcitrants de quitter l'organisation, ce qui mettrait fin au Conseil lui-même. Le veto est ainsi en réalité une mesure de sauvegarde du système de sécurité collective et du Conseil. Ils sont mis à l'écart, mais en conservant toutes leurs virtualités pour l'avenir, comme le montre l'histoire de l'ONU. Elle montre aussi que le droit de veto est à l'origine même de la Charte. À Yalta, c'est la seule question relative à la future organisation qui ait vraiment intéressé les Trois Grands – en d'autres termes, pas d'ONU sans droit de veto. Enfin, les éventuels futurs nouveaux membres permanents le revendiquent pleinement pour eux-mêmes.

*Un organe hors d'état de faire exécuter ses décisions ?*

On se place ici dans l'hypothèse où le Conseil a pu adopter des décisions. Elles sont, comme on le sait, de deux types. Il peut prendre des mesures coercitives sans emploi de la force armée : un embargo, un blocus, des restrictions aux échanges contre un ou des États récalcitrants. C'est improprement qu'on les dénomme « sanctions » – improprement car le terme a une connotation disciplinaire ou pénale qui ne correspond nullement à l'esprit des mesures coercitives. Elles sont des mesures d'exécution, de police, de contrainte, destinées à assurer le maintien ou le retour à la paix, et non des pénalités fondées sur la violation du droit, décidées après une procédure contradictoire. Il peut aussi prendre des mesures entraînant l'usage de la force armée, un conflit armé sous l'autorité des Nations unies. Or, dans les deux cas, et plus spectaculairement dans le second, le Conseil ne dispose pas de ses propres instruments d'action. Il lui faut s'en remettre aux États membres pour faire appliquer, par leurs propres moyens, les mesures coercitives, et il reste tributaire de leur bon vouloir. L'aspect le plus visible est que le Conseil ne possède pas ses propres forces armées, et qu'il peut tout au plus autoriser des États agissant en son nom à employer la violence, voire à agir en leur nom propre dans le cadre de ses décisions.

67

En réalité, cette situation renseigne davantage sur la nature du Conseil qu'elle ne définit son impuissance. Il est vrai que le Conseil est militairement infirme, et qu'il doit s'en remettre aux États. Mais il canalise alors la pression collective exercée par les membres permanents, forts de la légitimité et de l'autorité des résolutions qui les obligent ou les habilitent. On avait bien envisagé la mise à disposition de contingents armés au service du Conseil et la direction d'opérations militaires par un Comité d'état-major. Ce système n'a pas fonctionné, et à vrai dire il ne le pouvait pas, sauf à transformer l'ONU en super-État, ce qui n'a jamais été l'intention des fondateurs de la Charte. La création d'une armée des Nations unies n'était au demeurant qu'une option ouverte par la Charte, non une obligation. La situation actuelle est le fruit, non de l'opposition entre membres permanents, mais de la nature même de la sécurité collective, qui est un système hybride. Les États y conservent leurs forces armées et restent les premiers et principaux responsables de leur propre sécurité – comme l'indique la reconnaissance du droit « naturel » de légitime défense. Simplement, ils

renoncent à l'emploi de la force hors des hypothèses autorisées par la Charte, et s'engagent à prêter leur concours au Conseil sur sa demande.

68 L'infirmité militaire du Conseil ne l'empêche pas d'être le maître-d'œuvre d'opérations de paix qui ont connu de nombreux développements et enrichissements. Elles ont existé ou sont en cours dans les régions les plus variées, l'Afrique étant une zone d'élection. Elles vont de la surveillance de cessez-le-feu à la reconstruction de l'ensemble d'un État ou de structures administratives, impliquant une sorte de tutelle provisoire sur le pays considéré, en passant par l'assistance humanitaire. Elles ont certes connu des échecs, ou débouchent parfois sur une stagnation dont on ne voit pas l'issue. Mais elles demeurent un instrument irremplaçable et toujours perfectible, pour lequel le Conseil dispose d'une longue pratique et d'une expérience sans égales. Il est vrai que la dimension militaire, dès lors qu'elle suppose la possibilité du recours à la force armée, échappe à la maîtrise du Conseil, qui s'en remet à des forces multinationales extérieures. Peut-on en conclure que le Conseil serait réduit au rôle d'une super-ONG, ONG avec lesquelles ces opérations coopèrent souvent ? Ce serait tout à fait excessif, car il dirige, par l'entremise du Secrétaire général, l'ensemble du processus civil, sous ses aspects politiques, administratifs et juridiques. Il s'agit plutôt d'une répartition des tâches entre partenaires qui coopèrent régulièrement.

### *Un organe voué à l'arbitraire ?*

Le grief peut encore être dédoublé. D'un côté il est des situations dans lesquelles le Conseil n'agit pas, alors que la paix et la sécurité sont ouvertement affectées. Soit il laisse certaines résolutions de principe inexécutées – comme dans les différents conflits mettant en cause Israël –, soit il ne peut même pas décider. Certains vetos ne sont-ils pas « déraisonnables », pour reprendre l'expression de Tony Blair à propos de la position française dans l'affaire iraquienne ? De l'autre, il peut prendre des mesures qui ne sont pas prévues dans la Charte, face à des situations qui pourraient relever d'autres traitements. À vrai dire, l'inaction du Conseil est plus fréquente que ses débordements. Mais le procès en arbitraire est plutôt instruit à l'occasion de ses décisions que de ses non-décisions. C'est ainsi que l'on a contesté la légalité de l'autorisation de recours à la force implicitement donnée en 1990 par la résolution 678 aux « États coopérant avec le Koweït », ou encore la situation de légitime défense reconnue aux États-Unis après le

11 septembre par la résolution 1368 (2001). Ces reproches émanent principalement des petits États, en toute hypothèse d'États non membres permanents, ou alors d'une partie de la doctrine juridique. Faut-il alors envisager un contrôle juridique de la régularité des décisions du Conseil de sécurité ?

La défense du Conseil et de sa pratique sur ce terrain tient, là encore, à la nature du Conseil. Il est une instance politique, qui prend des mesures politiques, avec des motifs et des objectifs politiques. Sa mission ne consiste pas à faire respecter le droit, mais à maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, ce qui est tout différent. Il est subordonné à la Charte, mais, dans ce cadre largement défini, il dispose d'un pouvoir discrétionnaire irréductible. Qui pourrait le contrôler ? Pas l'Assemblée générale, dont le Conseil ne dépend pas. La Cour internationale de justice de La Haye ? Elle a jusqu'à présent limité son appréciation de la régularité des résolutions à des critères généraux – qu'elles soient déclarées adoptées par le président du Conseil et qu'elles rentrent dans les buts de l'organisation. Elle ne prétend pas substituer son appréciation à celle des membres eux-mêmes. Pourrait-elle aller plus loin ? Certains l'y invitent, au prix d'un double risque : soit provoquer une nouvelle paralysie du Conseil – devrait-il attendre que la Cour ait instruit un éventuel recours ; soit entraîner une nouvelle crise institutionnelle – quid si le Conseil ignorait une décision de la CIJ, ce qu'il pourrait fort bien faire, surtout s'il ne s'agissait que d'un avis consultatif ? Le véritable contrôle sur le Conseil et son action est exercé par les membres eux-mêmes avec le veto. Il est alors d'ordre politique, il s'inscrit positivement dans une logique de contre-pouvoirs, comme l'a illustré la récente résistance française, au nom du droit, aux prétentions américaines.

69

## LE CONSEIL DE SÉCURITÉ EN PROGRÈS

Les critiques et les débats évoqués renseignent davantage sur la nature du Conseil qu'ils ne comportent des solutions praticables, capables de modifier son état actuel. Il faut sans doute s'en accommoder pour un temps indéfini. Le Conseil est à l'image de la société internationale, il est un instrument au service des grandes puissances et non une vigie ou un vigile de la justice ou de la légalité internationales. Cela le définit sans l'invalider. D'autant mieux qu'il a su engager des adaptations et ajustements compatibles avec le texte actuel de la Charte, qui ne sera pas modifié à échéance prévisible. L'adjonction de membres perma-

nents comme l'Allemagne et le Japon, souhaitée par tous, renforcerait sans doute ses capacités. Mais elle est subordonnée à d'autres modifications qui ne semblent pas proches. C'est alors par les développements de sa pratique que le Conseil doit trouver des réponses, même imparfaites, à l'évolution des demandes en termes de sécurité internationale. On ne reviendra pas ici sur les opérations du maintien de la paix, qui sont depuis plusieurs décennies son instrument essentiel d'action dans les circonstances et les terrains les plus variés, avec des succès divers. On relèvera les éléments de cette adaptation sur trois plans, institutionnel, fonctionnel et thématique.

### *Dynamique institutionnelle*

70 Elle a permis de compenser dans une certaine mesure l'impossibilité d'un élargissement. Elle pourrait même en permettre l'économie. Certains aspects concernent le Conseil en lui-même, d'autres ses relations avec d'autres institutions ou instances internationales.

Pour les premiers, on rappellera d'abord que la Chine communiste a pu en 1971 être substituée à la Chine de Formose, puis que la Russie a assuré en 1992 la continuité de la participation de l'URSS, alors que cet État disparu était nommément mentionné dans la Charte. On mentionnera également l'assouplissement du veto, l'abstention ou l'absence d'un membre permanent n'étant pas considérées comme un vote négatif, contrairement au texte initial de la Charte. On soulignera enfin l'importance de la possibilité pour le Conseil, reconnue par la Charte, de créer des organes subsidiaires pour l'assister dans ses fonctions. Il peut de ce fait, sans que la Charte soit modifiée, aménager son dispositif institutionnel et développer les outils qui s'ajusteront à des missions particulières. C'est ainsi que les opérations du maintien de la paix sont des organes subsidiaires du Conseil, mais aussi les tribunaux pénaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie ou le Rwanda. Il s'agit alors d'organes intégrés, c'est-à-dire internationalisés, ne pouvant recevoir d'instructions des États membres. Il peut aussi s'agir d'organes intergouvernementaux, comme les comités créés pour suivre en permanence l'application de certaines résolutions.

Pour le développement des relations avec d'autres instances ou organes, il peut intervenir au stade de la prise de décision ou à celui de leur mise en œuvre. Pour la prise de décision, le Conseil peut la précéder d'une audition de tous les membres de l'Assemblée générale, comme dans l'affaire iraquienne, même s'il conserve seul le pouvoir final. Il peut encore reprendre à son compte des prises de position

d'autres instances, comme le G8 où participent l'Allemagne et le Japon – la résolution 1244 (1999) dans l'affaire du Kosovo en est un exemple. Quant à la mise en œuvre, il agit souvent en concertation avec des organisations régionales, tandis qu'il exerce une autorité institutionnelle sur les institutions spécialisées des Nations unies ou d'autres organisations comme l'Agence atomique de Vienne, dont on connaît le rôle dans l'affaire iraquienne. Le Conseil est souvent le pôle organisateur d'un ensemble de partenariats qui contribuent à mieux élaborer, faire accepter et appliquer les mesures qu'il adopte.

Ne pourrait-on aller plus loin dans cette voie, envisager par exemple que le Conseil crée des organes subsidiaires permanents qui compenseraient l'absence de révision de sa composition, voire constitueraient une sorte d'essai préalable, de période probatoire et formatrice ? On pourrait ainsi imaginer un comité comprenant un nombre plus élevé d'États membres que ceux du Conseil, où l'on retrouverait les différents candidats reconnus au siège de membre permanent. Il aurait un rôle consultatif, permettant de l'associer au processus décisionnel et de renforcer ainsi l'autorité politique de ses décisions. Il pourrait également être à géométrie variable, ajoutant les principaux États intéressés par des crises régionales lorsque le Conseil doit en débattre. Une telle formule aurait l'avantage de donner satisfaction à diverses revendications, mais aussi l'inconvénient de compliquer et d'alourdir le processus de décision. On pourrait alors l'envisager sur une base *ad hoc*, non de façon générale.

71

### *Ajustements fonctionnels*

Les attributions confiées au Conseil par la Charte ne comportent pas de définition d'ensemble au-delà de « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » (art. 24, § 1). Les compétences cédules qui lui sont spécialement reconnues ne définissent pas non plus une ligne claire d'action. Cela correspond à la considération que le Conseil est un organe politique, qu'il doit être en mesure de s'ajuster aux circonstances, qu'il prend des mesures spéciales, qu'il met en place un droit d'exception par définition limité aux situations particulières dont il traite. À soi seul, cela peut expliquer une pratique très variée, et l'absence d'une doctrine rigoureuse, de standards ou de normes d'action du Conseil. C'est souvent après coup que l'on peut reconstruire une logique générale, et lorsqu'on cherche à s'en inspirer pour l'avenir c'est toujours au prix d'écarts parfois importants. L'innovation doit être permanente, mais elle ne vaut pas nécessairement précédent.

Un regard rétrospectif montre toutefois que l'on peut distinguer trois types d'interventions du Conseil, qui correspondent *grosso modo* à une emprise croissante, à une maîtrise plus ou moins élevée de la situation. Suivant les cas – et parfois de façon concomitante mais sur des plans différents –, le Conseil peut : enregistrer une situation donnée, en prendre en quelque sorte acte et la reconnaître ; autoriser ou habiliter des États membres à agir ; organiser lui-même l'action et la maîtriser pleinement. Cette typologie est clairement approximative, et présente des critères d'analyse plus qu'elle n'enferme une réalité toujours plus mouvante. Elle est un peu l'instrument de mesure qui sert à évaluer le degré d'emprise que le Conseil est en capacité d'exercer sur une situation donnée, les options dont il dispose et la manière dont il doit s'ajuster.

72

Le degré le moins élevé est celui de l'enregistrement : le Conseil ne porte pas de jugement sur l'origine d'une situation donnée, mais il en tire les conséquences et pour ce faire l'officialise – ainsi la résolution 1244 prend acte de l'action militaire d'États membres de l'OTAN dans l'affaire du Kosovo sans l'approuver, ou la résolution 1483 (2003) du régime d'occupation de l'Iraq. Le degré intermédiaire est celui de l'autorisation – la résolution 678 autorise implicitement le recours à la force dans l'affaire du Golfe en 1990-1991, ou la résolution 1244 autorise la constitution au Kosovo d'une force de sécurité avec une participation importante de l'OTAN, la KFOR, ou la résolution 1368 autorise les États-Unis à exercer leur légitime défense. Le degré supérieur correspond à l'organisation par le Conseil, et à la maîtrise par lui, de l'ensemble d'une mission, d'une véritable transformation de la situation, et ceci par les techniques les plus variées – avec la résolution 687 (1991), un régime complet de désarmement de l'Iraq, renouvelé par la résolution 1441 ; avec les résolutions 827 (1993) et 955 (1994), des tribunaux pénaux spéciaux ; avec la résolution 1373 (2001), un régime complet et coercitif destiné à prévenir le terrorisme international. On pourrait multiplier les exemples des divers degrés. Ils montrent que, s'il n'est jamais en mesure de maîtriser complètement une situation, le Conseil n'est en réalité jamais sans ressources.

### *Adaptation thématique*

Le flou de la formule de la Charte, « responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales », donne toute latitude au Conseil pour définir à la fois les objectifs, les domaines et les moyens de ses interventions. Il est heureux qu'il en soit ainsi. Si l'on avait



voulu donner une définition plus précise et plus complète de ce qu'il fallait entendre par responsabilité principale, et surtout des notions de paix et de sécurité internationales, la Charte aurait connu le sort de ces textes trop détaillés et précis qui meurent avant d'avoir vécu parce qu'ils ne correspondent plus aux circonstances qui les avaient fait naître. On le sait, ce sont les textes brefs et ambigus qui, en droit écrit, connaissent longévité et vitalité, parce qu'ils se prêtent à enrichissement et adaptation par la pratique – autre manière de dire que la pratique est féconde là où les textes sont voués à une sorte d'entropie juridique. On peut, en l'occurrence, prendre trois exemples de la manière dont le Conseil a su, ou pourrait, adapter sa responsabilité à des circonstances imprévues. Les trois sont, directement ou indirectement, la résultante des attentats du 11 septembre 2001.

Le premier est celui de la reconnaissance par la résolution 1368 (2001) d'une situation de légitime défense au profit des États-Unis. Traditionnellement, on considérait que la légitime défense n'était possible que contre une agression armée provenant d'un État. Or la Charte ne comporte aucune précision de ce genre. C'est donc à la surprise de la doctrine que le Conseil l'a reconnue face à des actes terroristes, mais de façon conforme à la Charte, quoique imprévue. Le second exemple est celui de la lutte contre le terrorisme international, avec la résolution 1373 : le Conseil a mis sur pied un programme ambitieux et exhaustif, qui porte sur des mesures de caractère législatif, pénal, policier, douanier, et qui place l'ensemble des États sous surveillance. On est loin du texte et même des intentions de la Charte, mais pleinement dans ses virtualités, et personne n'y a fait objection. Le troisième est celui de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Là encore, des méthodes inspirées de la résolution 1373 pourraient être fort efficaces, comme au demeurant la création d'un corps d'inspecteurs internationaux qui tirerait profit de l'expérience acquise, inutilement hélas, dans l'affaire iraquienne. Mais il faut en convaincre les États-Unis, qui en la matière préfèrent des coalitions interétatiques *ad hoc*, dont ils peuvent mieux maîtriser les partenaires, les cibles et les moyens.

73

L'observation ramène à la conjoncture, et par là à l'attitude des États-Unis à l'égard du Conseil, origine de ses difficultés présentes. Entre 1945 et 1990, le Conseil a adopté environ 680 résolutions, et aujourd'hui plus de 1500, dont plusieurs dizaines depuis l'affaire

iraquienne – soit trois fois plus en moins de quinze ans qu’en quarante-cinq ans. Il n’est donc nullement bloqué. Mais la volonté américaine de s’abstraire des contraintes des décisions collectives, d’une canalisation de leur hégémonie et du contrôle international qu’elles impliquent, joue un peu le même rôle que le conflit Est-Ouest dans les décennies précédentes. Le Conseil n’en conserve pas moins toute son utilité et toutes ses capacités. Une démonstration *a contrario* en est fournie par les difficultés des autorités d’occupation en Iraq, qui manquent, cruellement pour tous, de la légitimité d’une habilitation institutionnelle et du savoir-faire du Conseil en matière d’organisation de la paix et de reconstruction des États après les conflits.

74

---

#### R É S U M É

---

*Les vicissitudes du Conseil de sécurité en 2003, inhabituellement médiatisées, ne doivent pas masquer les questions permanentes autour de son utilité et de son rôle. Un procès est souvent instruit à son sujet, autour de sa conception même, de sa composition, du droit de veto, de son impuissance à faire appliquer ses décisions ou de l'arbitraire dont il ferait preuve. Ce procès doit être relativisé. On peut relever à l'inverse les progrès réalisés par le Conseil depuis quelques années, sa dynamique institutionnelle, les ajustements fonctionnels qu'il a su réaliser, et l'adaptation thématique qui lui permet d'agir avec efficacité dans des domaines comme la reconstruction des États, le terrorisme international, demain peut-être la prolifération des armes de destruction massive. Le véritable défi auquel est confronté le Conseil est la volonté américaine de se soustraire à toute canalisation de son hégémonie.*

# LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES : SA POSITION ET SON RÔLE

75

DANS LES MÉDIAS, LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL JOUE UN RÔLE comme représentant et porte-parole des Nations unies comparable à celui d'un chef d'État dans les affaires de ce dernier. Quand on regarde cependant ce que la Charte des Nations unies a à dire au sujet du Secrétaire général, le résultat est plutôt mince. L'article 7 de la Charte, qui détermine les organes principaux des Nations unies, mentionne l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle, la Cour internationale de justice et le Secrétariat; cet article ne fait cependant pas mention du Secrétaire général. La Charte mentionne le Secrétaire général brièvement dans l'article 12-2, dans l'article 20 et dans l'article 73<sup>1</sup>. Mais on doit aller

---

\* Les opinions présentées dans cet article sont exclusivement celles de l'auteur.

1. L'article 12-2 dit : « Le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil de sécurité, porte à la connaissance de l'Assemblée 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. »

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

Et l'article 73-e dit : « Les membres des Nations unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente Charte et, à cette fin : [...] e) de communiquer régulièrement

jusqu'au chapitre XV (« Le Secrétariat ») avant d'arriver à des articles qui s'occupent – et ceci d'une façon très rudimentaire – de la position du Secrétaire général. Ce chapitre comprend cinq articles (art. 97 à 101). L'article 97 établit que le Secrétaire général fait partie du Secrétariat, fixe les conditions de sa nomination et définit sa position comme étant celle du plus haut fonctionnaire de l'organisation. L'article 98 traite, sans guère de précisions, des responsabilités administratives qui découlent de cette position. L'article 99 attribue au Secrétaire général une compétence en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les articles 100 et 101 concernent ses responsabilités dans la gestion du personnel<sup>2</sup>.

Ces cinq articles règlent, en ce qui concerne le Secrétaire général, les points fondamentaux, mais ils laissent ouverts beaucoup de questions d'application; certaines fort importantes. Il paraît inutile de

76

---

au Secrétaire général, à titre d'information, sous réserve des exigences de la sécurité et de considérations d'ordre constitutionnel, des renseignements statistiques et autres de nature technique relatifs aux conditions économiques, sociales et de l'instruction dans les territoires dont ils sont respectivement responsables, autres que ceux auxquels s'appliquent les chapitres XII et XIII. »

2. Le texte des articles 97 à 101 :

Article 97: « Le Secrétariat comprend un Secrétaire général et le personnel que peut exiger l'Organisation. Le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. Il est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation. »

Article 98: « Le Secrétaire général agit en cette qualité à toutes les réunions de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle. Il remplit toutes fonctions dont il est chargé par ces organes. Il présente à l'Assemblée générale un rapport annuel sur l'activité de l'Organisation. »

Article 99: « Le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales. »

Article 100: « 1. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation. 2. Chaque membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche. »

Et l'article 101 conclut la partie XV en trois paragraphes qui disent: « 1. Le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale. 2. Un personnel spécial est affecté d'une manière permanente au Conseil économique et social, au Conseil de tutelle et, s'il y a lieu, à d'autres organes de l'Organisation. Ce personnel fait partie du Secrétariat. 3. La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible. »

spéculer sur la raison de ce manque. Peut-être la conférence de San Francisco était-elle à court de temps; peut-être craignait-elle que la discussion des compétences du futur Secrétaire général ne crée de nouvelles difficultés politiques qu'elle voulait éviter – mais il paraît peu vraisemblable que la conférence ait sous-estimé la quantité de travail qui attendait le futur Secrétaire général.

## LA POSITION DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

### *Sa nomination*

Le point cardinal de la nomination, c'est-à-dire la question de savoir qui nomme le Secrétaire général, est réglé par l'article 97 de la Charte. Selon cette disposition « le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale »; l'article 97 ajoute qu'en le nommant l'Assemblée agit sur recommandation du Conseil de sécurité. Toutes les autres questions relatives à la procédure de nomination du Secrétaire général sont laissées ouvertes. Cela a eu pour conséquence que cette procédure a été largement développée par la pratique du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale. En fait, elle a progressivement été complétée, d'élection en élection, par ces deux organes.

77

L'actuel Secrétaire général, M. Kofi Annan, est le septième titulaire de ce poste. Mais il y a eu, depuis 1946, bien plus d'élections sous l'empire de l'article 97 de la Charte que de Secrétaires généraux. Il en est ainsi parce que la majorité des Secrétaires généraux ont été réélus au bout d'un mandat ou ont vu leur mandat prolongé. Ces élections ont confronté l'organisation et les États membres à toute une série de questions que la pratique a dû résoudre. Elles concernaient entre autres le blocage pour des raisons politiques du processus de recommandation au Conseil (Trygve Lie), le boycottage du Secrétaire général par un groupe d'États membres comprenant un membre permanent du Conseil (Trygve Lie), la démission d'un Secrétaire général (Trygve Lie), la mort accidentelle du Secrétaire général (Hammarskjöld), et la nécessité de le remplacer (U Thant), le refus initial de se porter candidat de la personne préférée par le Conseil et l'Assemblée (U Thant), ainsi que nombre de questions procédurales plus techniques. Pour la plupart de ces problèmes, des solutions valables ont été trouvées et, à partir de 1971, la pratique de l'organisation pour ce qui est de l'élection du Secrétaire général est devenue plus apaisée et plus stable. Qu'il ait été possible de développer à partir des quelques règles de la Charte sur

la nomination du Secrétaire général une procédure ferme, complète et, pour le moment du moins, respectée par les États membres montre le respect de ces derniers pour le Secrétaire général en tant qu'institution et leur prise de conscience du caractère indispensable de cette institution pour le fonctionnement des Nations unies.

### *Les responsabilités du Secrétaire général*

#### *Leur caractère international*

78 Les responsabilités du Secrétaire général sont d'un caractère exclusivement international. Ceci résulte du fait que, selon l'article 97, le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire d'une organisation internationale, que ses responsabilités découlent de la Charte qui, techniquement parlant, est un traité international et que la Charte qualifie expressément le Secrétaire général et le personnel du Secrétariat de fonctionnaires internationaux<sup>3</sup>, qui ne sont responsables qu'envers l'organisation. Aussi la Charte demande-t-elle à chaque État membre de s'engager à respecter « le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel<sup>4</sup> ». Du reste, pour autant que la Charte entre dans des détails en ce qui concerne les responsabilités du Secrétaire général, celles qu'elle énumère correspondent à celles confiées normalement aux fonctionnaires internationaux. Le caractère international des responsabilités du Secrétaire général et des fonctionnaires de l'organisation crée une séparation entre eux et leurs États d'origine dont ils ne relèvent plus que sur la base des règles du droit international public ou sur celle d'accords conclus entre les États et l'organisation.

#### *Les responsabilités administratives (art. 97 et 98)*

L'article 97 n'établit pas de responsabilités concrètes pour le Secrétaire général. Cependant cet article précise qu'il fait partie du Secrétariat et qu'il est le plus haut fonctionnaire de l'organisation (*chief administrative officer of the Organization*). Il en résulte qu'il ne doit pas seulement remplir les tâches qui lui sont expressément assignées par les textes, mais encore assumer les responsabilités qui résultent de la nature même de sa position à la tête du Secrétariat. Ceci est souligné par le lien étroit qui existe entre la troisième phrase de l'article 97<sup>5</sup> et la

3. Article 100, premier paragraphe.

4. Article 100, deuxième paragraphe.

5. La dernière phrase de l'article 97 dispose : « Il [le Secrétaire général] est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation. »

première phrase de l'article 98<sup>6</sup> du fait de l'emploi par celle-ci des mots « en cette qualité<sup>7</sup> ». Ces responsabilités sont en grande partie de nature administrative. Parmi elles la prestation des services de conférence pour les organes primaires de l'organisation et leurs sous-organes est particulièrement importante<sup>8</sup>. Importante est aussi la coordination des activités du Secrétariat et de celles des autres organes supérieurs de la famille des Nations unies, et l'utilisation à cette fin du comité administratif de coordination dont le Secrétaire général exerce régulièrement la présidence. Parmi les autres responsabilités administratives d'importance du Secrétaire général figurent l'administration financière de l'organisation et la préparation de son budget, ainsi que l'enregistrement et la publication des traités internationaux conformément à l'article 102 de la Charte, la représentation de l'Organisation des Nations unies en tant que telle et l'accréditation auprès de l'Organisation des représentants diplomatiques des États membres.

Selon la troisième phrase de l'article 98, le Secrétaire général est appelé en outre à remplir toutes fonctions dont il est chargé par les organes principaux des Nations unies autres que le Secrétariat. Ces organes ont fréquemment fait usage des possibilités qui leur sont ainsi offertes. Maintes fois le Secrétaire général ou des fonctionnaires du Secrétariat ont été priés de donner leur avis sur des questions procédurales, de droit substantiel ou autres, de préparer des études ou des notes sur certains sujets ou de compiler des informations diverses. Souvent des demandes de ce genre ne sont pas faciles à satisfaire ni pour le Secrétaire général ni pour les fonctionnaires en cause. Il arrive que la difficulté concerne moins le problème de fond posé que la question de savoir si la réponse peut être donnée sans que le Secrétaire général ou le fonctionnaire des Nations unies intéressé transgressent les limites qui leur sont assignées par leur fonction et notamment l'obligation de maintenir une stricte neutralité politique. Le Secrétaire général ne pourrait évidemment refuser de remplir une fonction dont il a été chargé en vertu de la deuxième phrase de l'article 98. En outre les résolutions s'adressant au Secrétaire général en vertu de l'article 98 ont

79

6. Selon cette phrase: « Le Secrétaire général agit en cette qualité à toutes les réunions de l'Assemblée, du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle. »

7. Voir Fiedler, « Article 98, MN 5 », in Bruno Simma (éd.), *The Charter of the United Nations*, Oxford, Oxford UP, 2002, 2<sup>e</sup> éd.

8. Cela veut dire de tous les organes primaires et de tous leurs organes et sous-organes, à l'exception de la Cour internationale de justice. En raison de son indépendance judiciaire, la Cour a, par son greffe, organisé ses propres services de conférence.

force obligatoire pour lui. Ainsi dans l'exercice de la compétence qui leur appartient, chacun des organes auxquels la deuxième phrase de l'article 98 fait référence peut demander au Secrétaire général de faire des propositions pour la réalisation de certains projets qu'ils ont adoptés, par exemple des propositions en vue de l'établissement d'une force pour le maintien de la paix – telle la demande de proposition adressée par le Conseil de sécurité au Secrétaire général dans le contexte de la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie<sup>9</sup>.

Les responsabilités attribuées au Secrétaire général par les articles 97 et 98 dans leur rédaction générale et le caractère unifié du Secrétariat<sup>10</sup> font que le Secrétaire général a des services à rendre dans la préparation ou l'exécution de la plupart des résolutions et décisions des organes des Nations unies.

80 Parmi les responsabilités attribuées au Secrétaire général en application des articles 97 et 98 il est à mentionner que les règles de procédure de l'Assemblée générale disposent<sup>11</sup> que les pouvoirs des représentants ainsi que les noms de tous les membres des délégations doivent être communiqués au Secrétaire général. Les pouvoirs doivent émaner du chef d'État ou de gouvernement ou du ministre des Affaires étrangères de l'État d'envoi et sont examinés par le Comité pour la vérification des pouvoirs. Il s'agit là d'un comité de l'Assemblée composé de neuf membres et nommé par l'Assemblée au début de chaque session sur proposition du Secrétaire général. Le Comité vérifie les pouvoirs et établit un rapport qui est soumis à l'Assemblée. Les discussions sur les pouvoirs au sein du Comité et au sein de l'Assemblée générale peuvent être très dures et, s'il y a contestation, le climat du débat devient invariablement très politique et très animé. Dans l'histoire des Nations unies de nombreux exemples en pourraient être fournis.

En ce qui concerne l'administration financière de l'organisation, le Secrétaire général assure le contrôle et le recouvrement des recettes et surtout l'exécution des dépenses. Le contrôle des pratiques intérieures des Nations unies en matière financière a pris aujourd'hui une

---

9. Résolution du Conseil 808 (1993) du 22 février 1993. Le 2<sup>e</sup> paragraphe du dispositif de cette résolution « prie le Secrétaire général de soumettre le plus tôt possible à l'examen du Conseil de sécurité, et si possible au plus tard 60 jours après adoption de la présente résolution, un rapport analysant cette question sous tous les aspects comportant des propositions concrètes et, le cas échéant, des options pour la mise en œuvre efficace et rapide de la décision... ».

10. Voir en bas p. 84, troisième paragraphe.

11. Article 27.



importance croissante par rapport à un passé pas si lointain. Le Secrétaire général est aussi responsable de la préparation du projet du budget (biannuel) de l'organisation.

La dernière phrase de l'article 98 oblige enfin le Secrétaire général à présenter un rapport annuel à l'Assemblée sur l'activité de l'organisation. Depuis la 33<sup>e</sup> session de l'Assemblée, ce rapport est plus concis qu'il ne l'était auparavant, mais il fournit toujours au Secrétaire général l'occasion de donner aux États membres son avis sur les questions qui lui paraissent importantes, sans avoir été spécialement invité à le faire.

*Le Secrétaire général et  
le maintien de la paix et de la sécurité internationales (art. 99)*

La Charte des Nations unies en son article 99 autorise le Secrétaire général à attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cette autorisation n'est cependant pas une obligation. Le texte de l'article 99 exclut en effet une telle interprétation, car il dispose seulement que le Secrétaire général « peut » attirer l'attention du Conseil et laisse ainsi la décision au Secrétaire général. L'utilisation de l'autorisation donnée par l'article 99 est une question qui implique un jugement politique qui peut être délicat.

Surtout dans les cercles académiques et au début des Nations unies, l'article 99 a soulevé un grand intérêt; il était regardé comme la base du rôle politique que pourrait jouer le Secrétaire général. Même un observateur aussi expérimenté que Dag Hammarskjöld a écrit que l'article 99, « plus que tout autre article considéré par les auteurs de la Charte, [a] transformé le Secrétaire général d'un fonctionnaire purement administratif en un qui détient une responsabilité politique explicite <sup>12</sup> ». En réalité cependant, l'article n'a pratiquement jamais été directement appliqué. La doctrine pointe surtout deux cas: la convocation par le Secrétaire général Hammarskjöld du Conseil de Sécurité en juillet 1960 dans la crise du Congo, et le message envoyé au président du Conseil par M. Waldheim le 25 novembre 1979 dans l'affaire de l'occupation de l'ambassade des États-Unis à Téhéran et de la prise d'otages du personnel de cette dernière <sup>13</sup>. Dans les deux cas, le Secrétaire général était d'opinion que la crise constituait une menace sérieuse pour

12. Rapport annuel du Secrétaire général, 1960-1961, Introduction, doc. A/4800/Add. 1, p. 5.

13. Fiedler, « Article 99, MN 16 - 28 », in B. Simma (éd.), *op. cit.*

la paix et la sécurité internationales et il demanda la convocation d'urgence d'une réunion du Conseil pour trouver une solution pacifique. Dans les deux cas, le Conseil partagea l'opinion du Secrétaire général selon laquelle la situation constituait un danger pour la paix et la sécurité internationales et le Conseil fut convoqué. Dans les deux cas, il fut finalement possible de maîtriser la crise, mais ce ne fut pas sur la base de l'article 99. Du reste, dire que sans l'article 99 le Secrétaire général serait un fonctionnaire purement administratif et que l'article 99 lui aurait donné une responsabilité politique explicite serait surestimer l'importance de cet article.

82 Dans les écrits concernant l'article 99, a également été cité le cas de la destruction du navire *Rainbow Warrior* dans le port d'Auckland par des membres des services secrets français en 1985. La France et la Nouvelle-Zélande s'étaient mises d'accord sur un arbitrage et avaient pendant l'été 1986 prié le Secrétaire général, M. Perez de Cuellar, d'agir comme arbitre dans cette affaire. M. Perez de Cuellar accepta et remplit ce rôle. Il est toutefois difficile de croire que la demande ou son acceptation avaient été motivées par l'article 99. Demande et acceptation doivent plutôt être appréciées à la lumière du fait qu'en conséquence de la Guerre froide la confiance des États dans le Secrétaire général avait considérablement augmenté.

*Les responsabilités du Secrétaire général en matière de gestion du personnel (art. 100 et 101 de la Charte)*

Les articles 100 et 101 ont pour objet la gestion par le Secrétaire général du personnel. L'article 100 s'occupe des devoirs de base que le Secrétaire général, comme tout fonctionnaire international, doit observer, à savoir ne solliciter ou n'accepter d'instructions d'aucun gouvernement, ni d'aucune autorité extérieure à l'organisation. L'article stipule aussi que le Secrétaire général et les membres du personnel s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'organisation. Dans son deuxième paragraphe, l'article 100 vise les États membres de l'organisation et précise que chacun d'eux s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

Cet article semble, au moins à la première lecture, plutôt évident pour le statut d'une Organisation internationale. Cependant, son application dans la pratique de l'organisation n'a pas toujours été sans

problèmes pour le Secrétaire général. Depuis longtemps, des États membres ont essayé de gagner de l'influence, en faveur de leurs nationaux, dans le processus de recrutement du personnel. Une telle action va à l'encontre du principe énoncé au paragraphe 2 de l'article 100 ainsi que des affirmations répétées de l'Assemblée générale<sup>14</sup> selon lesquelles aucune position ne doit être considérée comme étant la propriété d'un État particulier ou d'un groupe d'États. À plusieurs reprises le Secrétaire général s'est d'ailleurs plaint des efforts déployés en faveur de leurs nationaux par certains États membres<sup>15</sup>.

Parfois les pays hôtes des Nations unies, de leurs divers organes et des institutions spécialisées ont également essayé de jouer un rôle spécial pour ce qui est de l'emploi par les Nations unies de personnes possédant leur nationalité. Ils ont notamment réclamé un droit de regard sur la question de savoir qui de leurs nationaux pouvait être employé. On a aussi demandé que les noms et certaines données personnelles des membres du personnel soient communiqués aux autorités des pays où ils devaient être affectés. Le Secrétaire général et les juristes des Nations unies se sont refusés de donner suite à de telles initiatives.

La sauvegarde de l'indépendance financière du personnel est un autre sujet qui, depuis un certain temps déjà, crée des difficultés pour le Secrétaire général. Ces difficultés résultent du fait que les salaires payés par les Nations unies ne sont plus compétitifs dans plusieurs lieux d'affectation par rapport aux salaires des services nationaux de certains pays développés. L'attractivité du service auprès des Nations unies en souffre et la représentation des pays concernés au sein du personnel de l'organisation diminue de ce fait. Certains pays ont donc depuis un certain temps pris l'initiative de verser aux membres du personnel de leur nationalité des indemnités s'ajoutant aux salaires onusiens. Le Secrétaire général n'a jamais endossé cette pratique. Une

14. Voir Schreuer/Ebner, « Article 100, MN 10 », in B. Simma (éd.), *op. cit.*

15. Rapport du Secrétaire général sur les travaux de l'Organisation, 1978, chapitre XI ; dans ce rapport, M. Waldheim avait ceci à dire : « Je suis de plus en plus inquiet des pressions de plus en plus fortes qui sont exercées de tous côtés pour obtenir des emplois, surtout des emplois des classes supérieures, au Secrétariat. Les nominations aux postes de l'échelon le plus élevé, ceux de Secrétaire général adjoint et de Sous-Secrétaire général, doivent certainement être considérées, dans une certaine mesure, comme des nominations à caractère politique, auxquelles les États membres prennent un intérêt légitime. Dans le cas des autres échelons, toutefois, la concurrence que les gouvernements se font pour obtenir des postes pour leurs ressortissants tend à entraver gravement le développement équilibré et efficace du Secrétariat » (Rapport du Secrétaire général sur les travaux de l'Organisation, 1978, chap. XI).

autre pratique également incompatible avec l'article 100 a été imaginée par les gouvernements des anciens États satellites de l'Union soviétique qui ont demandé aux membres du personnel de l'organisation de leur nationalité de leur remettre partie de leurs salaires. Cette pratique ne peut pas être justifiée comme forme légale de taxation vu l'immunité stipulée par la section 18 (b) de la Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations unies du 13 février 1946<sup>16</sup>. De nouveau, le Secrétaire général n'a pas endossé cette pratique.

84 L'article 101 continue l'énumération des principes de base qui régissent la gestion du personnel des Nations unies. Si l'article 100 se concentre sur la conduite du Secrétaire général et du personnel dans l'accomplissement de leurs devoirs, l'article 101 se préoccupe, quant à lui, des règles à observer dans la nomination du personnel. Le premier paragraphe de cet article dispose que le personnel est nommé par le Secrétaire général et que les nominations sont opérées conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale. Cela indique que les pouvoirs du Secrétaire général en ce qui concerne la nomination du personnel sont grands, mais pas illimités. Toutefois l'Assemblée devrait s'abstenir de réduire de manière excessive le pouvoir du Secrétaire général en ce qui concerne ces nominations. Compte tenu des compétences étendues que le Secrétaire général avait originalement en matière de recrutement du personnel, compétences qu'il possède toujours au moins sur le papier, certains États membres essayent continuellement de s'appuyer sur l'Assemblée pour interférer dans ce domaine.

Le paragraphe 2 de l'article 101 est important dans ce contexte, car il dispose non seulement qu'un personnel spécial est affecté au Conseil économique et social, au Conseil de tutelle et, s'il y a lieu, à d'autres organes de l'organisation, mais encore que ce personnel fait partie du Secrétariat. L'article 101 a ainsi opté pour un Secrétariat unifié et non pour un Secrétariat individuel pour chacun des organes de l'ONU.

Le paragraphe 3 de l'article 101 fixe les buts que le Secrétaire général doit poursuivre en matière de nominations et promotions du personnel. Le paragraphe évoque – dans cet ordre – quatre buts ; à savoir : assurer à l'organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité et prendre dûment en considération l'importance d'un « recrutement sur une base

---

16. Voir Schreuer/Ebner, « Article 100, MN 10 », in B. Simma (éd.), *op. cit.*

géographique aussi large que possible». Cet ordre et le choix des mots utilisés par la Charte semblent indiquer que, si ces buts entrent en concurrence, le facteur géographique se range derrière les trois autres. Cependant ce facteur joue un tel rôle dans la pratique des Nations unies qu'il serait impossible pour le Secrétaire général de ne pas le traiter sur un pied d'égalité avec les autres principes de l'article 101-3.

Finalement l'article 8 de la Charte tel qu'il est interprété et appliqué aujourd'hui joue un rôle en matière de nominations et promotions du personnel et limite à cet égard la liberté du Secrétaire général. Selon cet article, aucune restriction ne sera imposée par l'organisation à l'accès des hommes et des femmes, dans des conditions égales, à toutes les fonctions, dans les organes principaux et subsidiaires. L'article 8 ne mentionne pas le Secrétaire général, et le traitement égal des hommes et des femmes ne figure pas parmi les buts énumérés à l'article 101-3. En fait l'article 8 avait été inclus dans la Charte dès son adoption à San Francisco sans avoir été considéré, au début, comme une norme ayant un grand effet pratique<sup>17</sup>. Il n'en est plus de même à l'heure actuelle, car depuis le milieu des années soixante-dix le Secrétaire général fait des efforts constants pour promouvoir l'application de l'article 8.

85

## LE RÔLE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Ce qui a été dit aux pages précédentes montre que les responsabilités du Secrétaire général des Nations unies sont considérables. Le mandat donné par les articles 97 et 98, 100 et 101, ainsi que le caractère unifié du Secrétariat, mais aussi – seulement dans une mesure beaucoup moins importante que l'opinion des amis de la Charte veut le croire – par l'article 99, fait que le Secrétaire général participe à la préparation et à l'exécution de la presque totalité des décisions ou résolutions adoptées par les organes ou sous-organes des Nations unies. Mais le rôle assigné au Secrétaire général est un rôle auxiliaire. Ce fait ne diminue pas la contribution du Secrétaire général au fonctionnement de l'organisation et surtout ne le prive pas de mener des actions de caractère politique. L'exercice de mesures d'assistance peut impliquer, et dans le cas du Secrétaire général implique régulièrement, des décisions politiques difficiles et importantes. En plus de sa fonction auxiliaire dans la préparation et l'exécution des décisions et résolutions d'autres

17. Voir von Schorlemer, « Article 8, MN 34-39 », in B. Simma (éd.), *op. cit.*

86 organes, le Secrétaire général remplit, en vertu de l'article 98, troisième phrase, d'autres fonctions dont il est chargé par les autres organes primaires de l'organisation<sup>18</sup>. Les fonctions ainsi déléguées au Secrétaire général peuvent, elles aussi, être hautement politiques et n'avoir plus aucun caractère auxiliaire du tout. Un exemple en est fourni par la résolution de l'Assemblée générale 906 (IX) du 10 décembre 1954. Cette résolution demandait au Secrétaire général de chercher à obtenir la libération de onze membres des forces armées américaines mis à la disposition du Conseil en Corée, faits prisonniers par les Chinois et détenus en Chine. Un tel mandat n'avait jusque-là jamais été donné au Secrétaire général et Hammarskjöld s'en acquitta avec succès<sup>19</sup>. Les articles 100 et 101 spécifient les buts de la politique en matière de gestion du personnel que le Secrétaire général est censé poursuivre, buts qui sont certes raisonnables pour une organisation internationale, mais n'en sont pas moins difficiles à réaliser. L'application de ces articles peut également impliquer des considérations très politiques de la part du Secrétaire général. En prenant des décisions de ce type le Secrétaire général doit se tenir, évidemment, sur la ligne politique poursuivie par l'organisation. Il n'a pas le droit de s'appuyer sur sa propre ligne. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que, sur les sept Secrétaires généraux nommés et installés jusqu'à présent, pas moins de trois ont eu à la fin de leurs mandats des difficultés politiques sérieuses avec un ou plusieurs membres permanents du Conseil de sécurité qui s'opposaient ou se seraient, en toute probabilité, opposés à leur réélection. Ceci montre que pour chaque Secrétaire général le facteur politique joue un rôle important, d'autant plus que, si le Secrétaire général, en raison de différends d'ordre politique, ne peut pleinement jouer son rôle, le travail de l'organisation dans tous les secteurs de sa compétence en souffrira. Il est donc important que les États prennent les élections des Secrétaires généraux très au sérieux et veillent à ce que ces élections portent sur des candidats valables et produisent des Secrétaires généraux qui soient intellectuellement, moralement et politiquement à la hauteur d'une tâche que Trygve Lie, quand il souhaite la bienvenue à son successeur, Hammarskjöld, désignait comme « le job le plus impossible sur cette terre<sup>20</sup> ».

---

18. Sauf la Cour internationale de justice; le Secrétaire général n'est pas un organe auxiliaire de celui-ci.

19. Sir Brian Urquhart, *Hammarskjöld*, 1954, p.99-100.

20. *Ibid.*, p.15: « Lors que Hammarskjöld, nu-tête et sans manteau, l'air très jeune et très

## R É S U M É

*L'attention portée au Secrétaire général des Nations unies par les médias est aussi grande que le nombre des articles de la Charte qui s'occupent de lui est réduit. Sa nomination y est traitée d'une façon rudimentaire laissant beaucoup de questions ouvertes. Les États membres ont été capables de trouver des solutions pratiques et acceptables pour les problèmes qui ont surgi. Les tâches administratives du Secrétaire général – comme d'ailleurs toutes ses tâches de caractère exclusivement international – sont également circonscrites dans la Charte d'une façon générale. Il joue cependant un rôle dans la préparation et l'exécution de la presque totalité des résolutions et décisions des organes et sous-organes des Nations unies. Le rôle du Secrétaire général est extrêmement important pour le bon fonctionnement de l'organisation dans tous les secteurs de sa compétence. Indépendamment de l'article 99, ce rôle est hautement politique et très difficile à remplir.*

87

---

sérieux, descendit la passerelle de l'avion à l'aéroport Idelwild [aujourd'hui J.F.K.] le 9 avril [1953], Lie lui souhaita la bienvenue, d'un air lugubre, dans «l'emploi le plus impossible du monde».





L'ORGANISATION  
DES NATIONS UNIES  
ET SES JUGES

**L**E DROIT ET LE JUGE JOUENT UN RÔLE CROISSANT, parfois tenu pour excessif dans les sociétés contemporaines. Cette constatation s'impose aux États-Unis; elle s'impose aussi en Europe, que l'on considère les États composant l'Union européenne ou l'Union elle-même. Le rôle croissant des Cours de Luxembourg et de Strasbourg en témoigne et l'on pourrait être tenté, à première vue, de penser qu'il en est de même au niveau mondial, en particulier au sein des Nations unies.

À ce niveau, le tableau est cependant plus nuancé qu'il n'y paraît au premier abord. En effet, la Société internationale est et demeure composée pour l'essentiel d'États souverains et le droit international est né du consentement des États. Ce fut longtemps un droit dont l'observation reposait exclusivement sur la parole donnée. Aucune autorité indépendante n'avait compétence pour en assurer le respect. Les différends entre États, quelle qu'en soit la nature, se réglaient par la négociation ou par la guerre.

Le XIX<sup>e</sup> siècle vit se développer les premières formes d'organisation internationale et s'améliorer les procédures d'arbitrage interétatique. Puis, au lendemain de la Première Guerre mondiale, étaient créées la Société des Nations et la Cour permanente de justice internationale. Enfin, le 26 juin 1945, était signée à San Francisco la Charte des Nations unies en même temps qu'était adopté le Statut de la Cour internationale de justice. Depuis lors des juridictions diverses à compétence plus limitée ont été établies dans le cadre de l'ONU et de ses institutions spécialisées. Il n'est par suite pas inutile de faire le point à l'aube du

XXI<sup>e</sup> siècle sur la place et le rôle de la Cour et des autres juridictions internationales au sein des Nations unies.

Selon l'article 92 de la Charte, la Cour internationale de justice constitue l'organe judiciaire principal des Nations unies. Elle fonctionne conformément au Statut annexé à la Charte. Ce Statut fait partie intégrante de la Charte.

Ainsi la Cour est à la fois un organe judiciaire indépendant et un des organes principaux de l'organisation. Cette double qualité n'est pas sans créer d'inévitables tensions, que l'on considère la composition de la Cour ou son organisation.

90 Les quinze juges membres de la Cour sont élus pour neuf ans par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations unies. Il est procédé à cette élection sur proposition des groupes nationaux à la Cour permanente d'arbitrage. Les candidats doivent jouir des qualités morales et des compétences techniques fixées à l'article 2 du Statut. De plus, la Cour doit être composée de manière à assurer dans l'ensemble la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde.

Les États qui procèdent à l'élection jouent en fait un rôle déterminant dans le choix des juges. Une pratique s'est ainsi dégagée au sein de l'organisation assurant un siège à chacun des membres permanents du Conseil de sécurité et répartissant le surplus entre les divers groupes géographiques, compte tenu des systèmes juridiques nationaux. C'est ainsi que l'Afrique dispose traditionnellement de trois sièges, l'un étant attribué à l'Afrique au nord du Sahara et les deux autres partagés entre l'Afrique noire anglophone et l'Afrique noire francophone. On observera en outre qu'en ce qui concerne tout particulièrement les membres non permanents du Conseil de sécurité, les élections ont souvent conduit à la Cour des personnalités ayant acquis une longue expérience des Nations unies au sein du Secrétariat, des délégations nationales ou de la commission du droit international.

Le Statut comporte par ailleurs un grand nombre de dispositions ayant pour objet d'assurer l'indépendance des juges. L'article 16 dispose ainsi que les membres de la Cour ne peuvent exercer aucune fonction politique ou administrative. Selon l'article 18, ils ne peuvent être relevés de leurs fonctions que par décision unanime de leurs collègues. Ils jouissent dans l'exercice de ces fonctions des privilèges et immunités diplomatiques. Ils prennent l'engagement d'exercer leurs attributions

en pleine impartialité et en toute conscience. Ils sont rémunérés par les Nations unies et, selon l'article 21, paragraphe 5, leurs traitement, allocations et indemnités ne peuvent être diminués pendant la durée de leur fonction.

Ces diverses garanties sont certainement heureuses. En revanche, la doctrine s'est parfois interrogée sur le bien-fondé des dispositions de l'article 13 du Statut selon lequel les juges sont rééligibles. Elle a noté que par le passé nombre de juges avaient effectué deux mandats de neuf années et que certains avaient même sollicité et obtenu un troisième mandat. Craignant qu'une telle pratique ne puisse porter atteinte à l'indépendance de la justice, l'Institut de droit international a proposé que ce mandat soit porté à quinze ans sans réélection possible<sup>1</sup>.

Cette proposition laisse cependant hésitant. En effet, les analyses statistiques auxquelles ont procédé divers auteurs, notamment américains, montrent que les membres de la Cour ont toujours manifesté une réelle indépendance vis-à-vis de leur pays d'origine. En outre, le Statut lui-même ne peut être revu que selon une procédure extrêmement lourde qui n'est pas sans risque.

Bien plus, l'indépendance d'une juridiction n'est pas seulement le fruit de l'indépendance de ses membres. Elle doit aussi être garantie dans les rapports de cette juridiction avec les organes législatifs ou exécutifs.

À cet égard, deux problèmes se sont posés, l'un mineur, l'autre plus préoccupant. L'article 15 de la Charte prévoit que l'Assemblée générale des Nations unies reçoit et étudie les rapports des autres organes de l'organisation. La Cour a cependant estimé qu'elle n'était pas liée par cette disposition et pendant un quart de siècle elle n'a pas transmis de rapport annuel à l'Assemblée. À partir de 1971, elle a soumis un tel rapport qui est présenté oralement par le président de la Cour. Immédiatement après cette présentation, l'Assemblée prend note du rapport qui n'est ni discuté ni approuvé, et les délégations qui le désirent peuvent alors, mais alors seulement, intervenir. Seules d'ailleurs celles qui souhaitent encourager la Cour dans ses activités le font.

Le budget de la Cour a soulevé des problèmes plus difficiles. Selon l'article 33 du Statut, les frais de la Cour sont supportés par les Nations unies de la manière que l'Assemblée générale décide. Dans la pratique, le budget de la Cour fait partie intégrante du budget des Nations

1. *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1954, p. 297.

unies; il est donc voté par l'Assemblée, conformément à l'article 17 de la Charte. Les propositions budgétaires de la Cour sont par suite examinées par les services compétents du Secrétariat, puis par la Commission consultative pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), enfin par la Cinquième Commission de l'Assemblée statuant aujourd'hui par consensus et par l'Assemblée elle-même. Il en est résulté de nombreuses difficultés pour la Cour dont le budget annuel ne dépasse pas à l'heure actuelle 12 millions de dollars US (soit moins de 10 % du budget du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie). On en fournira seulement un exemple: il a fallu plus de vingt années pour que chaque juge puisse disposer d'une secrétaire et, récemment encore, les autorités budgétaires se sont refusées à affecter un référendaire à chaque juge. Si la modestie des ressources de la Cour dans les années soixante-dix se comprenait, la situation financière actuelle constitue un sérieux handicap pour la justice internationale.

92

Passant de la composition et de l'organisation de la Cour à son fonctionnement, il convient de relever dès l'abord que la Cour jouit d'une double compétence. Elle a pour première tâche de régler les différends juridiques entre États. Elle est en second lieu susceptible de donner des avis consultatifs à divers autres organes des Nations unies.

La Cour ne peut être saisie d'un différend interétatique que du commun accord des États intéressés. Les autres organes des Nations unies n'ont à cet égard qu'un rôle limité. Le Conseil de sécurité tient cependant du chapitre VI de la Charte compétence pour recommander des procédures ou des solutions appropriées aux différends dont la prolongation est susceptible de menacer la paix et la sécurité internationales. Dans cette perspective, le Conseil doit, selon le paragraphe 3 de l'article 36, tenir compte du fait que, d'une manière générale, les différends d'ordre juridique devraient être soumis par les parties à la Cour internationale de justice. Il ne l'a fait qu'une seule fois lorsqu'en 1947 il a recommandé au Royaume-Uni et à l'Albanie de soumettre l'affaire du détroit de Corfou à la Cour<sup>2</sup>.

Par ailleurs, il y a une trentaine d'années, à l'époque où l'activité de la Cour était réduite, l'Assemblée générale s'en était inquiétée et avait, sur la base d'un questionnaire adressé aux États et d'un rapport du

---

2. *Affaire du Déroit de Corfou, exception préliminaire*, arrêt du 25 mars 1948, 1948, *CJ Recueil 1947-1948*, p. 17.

Secrétaire général, invité en 1971 ceux-ci à recourir plus fréquemment à la Cour<sup>3</sup>. Cette invitation n'avait pas eu d'effet immédiat, mais la Cour n'avait pas manqué lors de la révision en 1978 de son règlement de procédure de tenir compte des observations des États, en particulier en ce qui concerne la constitution des chambres.

Enfin, le Secrétaire général a créé en 1989 un Fonds d'affectation spéciale alimenté par des contributions volontaires des États en vue d'aider les plus pauvres d'entre eux à supporter les frais parfois élevés des Conseils auxquels ils ont recours. Plusieurs États africains ont bénéficié de l'aide de ce fonds qui disposait au 31 juillet 2003 de plus de 1 800 000 dollars US<sup>4</sup>.

Ces initiatives des divers organes des Nations unies ont été les bienvenues. Mais elles n'ont joué qu'un rôle modeste dans les progrès récents de la justice internationale. En effet, l'activité contentieuse de la Cour dépend avant tout de la confiance que les gouvernements veulent bien accorder à la justice et au droit international. Longtemps mesurée, cette confiance est aujourd'hui plus grande et, malgré une activité soutenue de la Cour, 23 à 26 affaires demeurent pendantes à La Haye depuis une dizaine d'années. La fin de la Guerre froide et une atmosphère générale plus favorable au règlement juridictionnel ne sont certainement pas étrangères à cette résurrection de la Cour. On peut espérer en outre que la qualité des arrêts rendus y a contribué.

Ce développement des contentieux a cependant soulevé une autre question : celle des conséquences à tirer du traitement simultané d'une affaire par le Conseil de sécurité et la Cour internationale de justice.

La Cour, à de nombreuses reprises, avait été amenée à souligner qu'un tel traitement ne soulevait aucune difficulté de principe. C'est ainsi que dans l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*, elle a relevé qu'il n'y avait « rien d'irrégulier dans l'exercice simultané par la Cour et le Conseil de sécurité de leurs fonctions respectives ». Elle a ajouté : « C'est à la Cour, organe judiciaire principal des Nations unies, qu'il appartient de résoudre toute question juridique pouvant opposer des parties à un différend ; et la résolution de ces questions juridiques par la Cour peut jouer un rôle important et parfois déterminant dans le règlement pacifique du différend<sup>5</sup>. » De

3. Document Nations unies A/8382, 15 septembre 1971.

4. Document Nations unies A/58/295, 19 août 2003.

5. Affaire relative au *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*, arrêt du 24 mai 1980, *CIJ Recueil 1980*, p. 21-22.

même, dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*), la Cour a précisé en 1984 que: «Le Conseil a des attributions politiques; la Cour exerce des fonctions purement judiciaires. Les deux organes peuvent donc s'acquitter de leurs fonctions distinctes, mais complémentaires à propos des mêmes événements<sup>6</sup>.»

Ces constatations ne posaient pas problème tant que les décisions de la Cour et celles du Conseil étaient compatibles et tant que la licéité de ces dernières n'était pas contestée devant la Cour.

94 Récemment, les affaires de Lockerbie ont soulevé à cet égard des questions nouvelles et importantes. Dans ces affaires, la Libye se prévalait en effet devant le juge de la convention de Montréal de 1971 qui lui laissait le choix entre extraditer ou poursuivre les auteurs présumés de l'attentat. Les États-Unis et le Royaume-Uni opposaient à la Libye les résolutions du Conseil de sécurité lui faisant obligation de livrer les intéressés. La Libye enfin contestait devant la Cour par voie d'exception la licéité de ces résolutions au regard de la Charte et du droit international. Se posait dès lors la question de savoir si la Cour avait compétence pour apprécier une telle licéité.

À San Francisco, la Belgique avait proposé que les divers organes des Nations unies soumettent leurs difficultés en ce qui concerne l'interprétation de la Charte à la Cour internationale de justice. Cette proposition avait été repoussée et il avait été convenu que chaque organe disposerait du droit d'interpréter au quotidien les dispositions de la Charte le concernant<sup>7</sup>. Ainsi tout recours par voie d'action devant la Cour avait été exclu en ce domaine. Mais il restait à déterminer si la Cour peut, à l'occasion d'une affaire contentieuse déterminée, se prononcer par voie d'exception sur la licéité d'une décision d'un autre organe des Nations unies et, dans l'affirmative, quel type de contrôle elle peut exercer sur de telles décisions. La question a été longuement débattue en doctrine, mais la Cour n'aura finalement pas à la trancher dans les affaires de Lockerbie, la Libye s'étant finalement désistée de ses requêtes en 2003<sup>8</sup>.

On voit enfin réapparaître le Conseil de sécurité lors de l'exécu-

---

6. Affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*), arrêt du 26 novembre 1984, *CIJ Recueil 1984*, p. 435.

7. Document de la Conférence de San Francisco UNCIO, vol. 13, p. 657, 719 et 833.

8. Par ordonnance du 10 septembre 2003, le président de la Cour internationale de justice a pris acte de ces désistements.

tion des décisions de la Cour. L'article 94 de la Charte dispose en effet que « si une partie à un litige ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour, l'autre partie peut recourir au Conseil de sécurité et celui-ci, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt ».

Dans l'immense majorité des cas, les arrêts de la Cour ont été exécutés. Ils l'ont souvent été avec regrets et parfois avec retard. Mais les juridictions internes elles-mêmes connaissent de telles difficultés. Au total, depuis cinquante ans, il est seulement trois ou quatre cas dans lesquels de réels problèmes d'exécution se sont rencontrés. Aussi bien le Conseil de sécurité n'a-t-il été saisi qu'une seule fois d'un cas d'inexécution sur lequel il n'a pu cependant statuer, les États-Unis ayant opposé leur veto aux demandes du Nicaragua<sup>9</sup>.

Par ailleurs, pendant de longues années, les mesures conservatoires indiquées par la Cour agissant selon une procédure d'urgence n'ont pas toujours été suivies d'effet. La doctrine s'est beaucoup interrogée sur le caractère obligatoire ou non de ces mesures, mais en 2001 la Cour a pris parti à ce sujet en déclarant qu'elles sont bien obligatoires<sup>10</sup>. L'avenir dira si les États se montreront désormais plus respectueux de ces mesures.

Au total, le Conseil de sécurité n'a joué un rôle important ni dans la saisine de la Cour, ni dans l'exécution de ses décisions. En revanche, l'activité des deux institutions s'est développée parallèlement et ce développement constant pourrait ne pas aller sans problème dans les années qui viennent.

La Cour internationale de justice étant l'organe judiciaire principal des Nations unies, il aurait été naturel qu'elle connaisse des contentieux de l'organisation. Mais il n'en a rien été pour des raisons historiques. Le Statut de la Cour, tel qu'élaboré en 1945, est en effet inspiré de très près de celui de la Cour permanente préparé au lendemain de la Première Guerre mondiale. Or, à cette époque, seuls les États semblaient jouir de la personnalité juridique internationale et étaient par suite seuls à pouvoir accéder au prétoire. Aussi le Statut de 1920 envisageait-il seulement pour la SDN la possibilité de solliciter des avis consultatifs de la Cour permanente. Il en fut de même à San Francisco.

9. Documents NU S/16731, S/16745 et S/16749, septembre 1984.

10. Affaire *LaGrand* (*Allemagne c. États-Unis d'Amérique*), arrêt du 27 juin 2001, *CJ Recueil* 2001, p. 466.

Ces avis peuvent être demandés par l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité ou tout autre organe des Nations unies ou des institutions spécialisées autorisées à ce faire par l'Assemblée générale. Par ce biais, la Cour a été à de nombreuses reprises amenée à interpréter la Charte. Se prononçant sur les conditions d'admission d'un État comme membre des Nations unies, elle a en 1948 posé le principe qu'elle avait compétence à l'occasion d'une demande d'avis pour exercer à l'égard de la Charte « une fonction d'interprétation qui relève de l'exercice normal de ses attributions judiciaires<sup>11</sup> ». Dans plusieurs affaires consultatives, la Cour n'a pas hésité à se pencher sur la structure même de la Charte et à se prononcer sur les compétences respectives de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité<sup>12</sup>. Répondant à une demande d'avis consultatif concernant les *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, elle a donné une interprétation d'une grande portée à l'article 25 de la Charte, estimant que ce texte rendait obligatoires pour les États membres des Nations unies toutes les décisions prises sur cette base par le Conseil de sécurité, quel qu'en soit l'objet<sup>13</sup>.

On observera cependant que les demandes d'avis consultatifs ont pour l'essentiel été le fait de l'Assemblée générale et que le Conseil de sécurité n'a pour sa part sollicité qu'une seule fois l'opinion de la Cour<sup>14</sup>. En outre, dans les années récentes, les demandes d'avis se sont faites plus rares et l'Assemblée a préféré interroger la Cour sur des questions de nature toute différente, telles la licéité de l'emploi ou de la menace d'emploi des armes nucléaires<sup>15</sup> ou les conséquences juridiques de la construction d'un mur par Israël<sup>16</sup>.

11. *Conditions de l'admission d'un État comme membre des Nations unies (article 4 de la Charte)*, avis consultatif du 28 mai 1948, *CIJ Recueil 1947-1948*, p. 61.

12. *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations unies*, avis consultatif du 3 mars 1950, *CIJ Recueil 1950*, p. 8 et 9; *Certaines dépenses des Nations unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, avis consultatif du 20 juillet 1962, *CIJ Recueil 1950*, p. 155.

13. *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, *CIJ Recueil 1971*, p. 53.

14. *Ibid.*

15. *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, *CIJ Recueil 1996*, p. 226.

16. Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 8 décembre 2003.



Ces constatations doivent cependant être nuancées dans un domaine précis, celui des relations entre l'Organisation des Nations unies et ses États membres en matière d'immunités et de privilèges. Ces immunités et privilèges sont en effet le plus souvent fixés dans des accords et notamment des accords de siège selon lesquels en cas de différend relatif à leur application ou à leur interprétation, la Cour internationale de justice peut être saisie d'une demande d'avis, l'avis rendu ayant un caractère obligatoire. Par ce biais, la procédure de l'avis consultatif est transformée en une procédure contentieuse. Il en fut ainsi récemment dans trois cas portant sur le statut du bureau de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) à New York et de celui d'un membre de la Commission des droits de l'homme ou d'un rapporteur spécial près la Commission. Par cette procédure furent résolues les difficultés apparues entre les Nations unies d'une part, les États-Unis d'Amérique, la Roumanie et la Malaisie de l'autre<sup>17</sup>.

97

Au total, la Cour internationale de justice, organe judiciaire principal des Nations unies, a su maintenir son indépendance vis-à-vis des autres organes de l'ONU au cours des cinquante dernières années. Son activité s'est pendant les deux dernières décennies considérablement développée dans le cadre qui lui avait été fixé en 1945.

Dans plusieurs affaires, telles celles ayant opposé le Tchad à la Libye en ce qui concerne la bande d'Aozou<sup>18</sup> ou le Qatar au Bahreïn pour ce qui est des îles Hawar<sup>19</sup>, elle a puissamment contribué au maintien de la paix. Dans nombre d'autres, sa décision a permis d'éviter que s'aggravent des situations dangereuses. De plus, sa jurisprudence dans plusieurs domaines a été décisive dans la formation du droit international.

Le rôle du juge dans la solution des litiges entre États comporte cependant des limites liées à la nature même du droit, à celle des diffé-

---

17. *Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'Organisation des Nations unies*, avis consultatif du 26 avril 1988, *CIJ Recueil 1988*, p. 12; *Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations unies*, avis consultatif du 15 décembre 1989, *CIJ Recueil 1989*, p. 177; *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, avis consultatif du 29 avril 1999, *CIJ Recueil 1999*, p. 62.

18. *Affaire du Différend territorial (Jamabiriya arabe libyenne/Tchad)*, arrêt du 3 février 1994, *CIJ Recueil 1994*, p. 6.

19. *Affaire de la Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn*, arrêt du 16 mars 2001, *CIJ Recueil 2001*, p. 40.

rends interétatiques, et surtout à la structure même de la Société internationale. Celle-ci demeure composée à l'échelle universelle d'États souverains. Ce sont ces États qui créent l'essentiel du droit. Ce sont le plus souvent les États seuls qui peuvent saisir le juge. Ce sont eux qui assurent pour l'essentiel l'exécution des décisions de justice. De ce fait, les progrès de la justice internationale sont étroitement liés à l'existence même des États et à leur volonté de coopération. Dès lors, si dans l'ordre interne des évolutions récentes ont pu faire craindre le gouvernement des juges, on voit mal comment celui-ci pourrait s'installer dans l'ordre international. Il se heurterait à la méfiance des États et se traduirait par la désertion du prétoire.

98

La Cour internationale de justice demeure au sein des Nations unies la seule juridiction à compétence générale et universelle. À côté d'elle sont cependant apparus d'autres tribunaux qui contribuent aujourd'hui au développement de la justice internationale dans le cadre de l'ONU.

Les premiers d'entre eux ont été institués en vue de statuer sur les différends opposant les fonctionnaires internationaux et leurs employeurs. C'est ainsi qu'en 1949 fut créé le Tribunal administratif des Nations unies (TANU). Celui-ci est composé de sept membres élus par l'Assemblée générale des Nations unies pour trois ans. Leur mandat est renouvelable. Il ne siège cependant qu'en formation de trois membres.

Le TANU est compétent pour connaître des requêtes présentées contre l'administration par les fonctionnaires de l'Organisation des Nations unies, de l'Organisation de l'aviation civile internationale et de l'Organisation maritime internationale. Il est compétent également pour tout ce qui touche aux décisions prises par la Caisse commune des pensions des Nations unies. Il n'est cependant pas le seul tribunal administratif créé au niveau mondial, puisqu'il coexiste avec le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (OIT), successeur de celui de la Société des Nations, ainsi qu'avec les tribunaux administratifs de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

Cette multiplication des juridictions administratives internationales a été vivement critiquée comme source d'incohérences jurisprudentielles. Mais les tentatives de fusion envisagées par le passé ont toutes échoué<sup>20</sup>. Par ailleurs, le Tribunal administratif des Nations

---

20. Voir la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 33/119.

unies, après avoir connu une période de succès sous la longue présidence de Suzanne Bastid, a récemment fait l'objet de diverses critiques, certains auteurs familiers de la question ayant été jusqu'à qualifier ses jugements de « filandreux <sup>21</sup> ».

Sans aller jusque-là, on observera qu'une sélection plus attentive des juges par l'Assemblée générale et la possibilité pour le Tribunal de se réunir parfois en plénière pourraient certainement contribuer à améliorer la qualité des jugements rendus.

Plus récemment, les États membres des Nations unies ont éprouvé le besoin de créer des tribunaux en vue de statuer dans des domaines spécifiques sur certains différends interétatiques. Ces juridictions ne sont pas des tribunaux des Nations unies. Leur composition, leur organisation, leur compétence sont fixées par traité et seuls les États parties à ces traités participent à l'élection des juges comme au vote du budget. Seuls ces mêmes États sont susceptibles de devenir parties dans un contentieux déterminé. Il en est ainsi par exemple du Tribunal international du droit de la mer de Hambourg, créé par la convention de Montego Bay le 10 décembre 1982, ou du mécanisme de règlement des différends mis au point à Genève au sein de l'Organisation mondiale du commerce.

En revanche, le développement récent de la justice pénale internationale doit beaucoup aux Nations unies. Celles-ci ont en effet joué en la matière un rôle précurseur à partir de 1991. À cette époque en effet, les conflits armés qui ont marqué l'éclatement de la Yougoslavie se sont accompagnés de violations du droit humanitaire auxquelles le Conseil de sécurité a été sensible. Il a estimé que la répression des crimes alors commis pourrait contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales et, agissant sur la base du chapitre VII de la Charte, il a créé un Tribunal pénal international chargé d'en connaître <sup>22</sup>. La guerre civile qui opposa en 1994 Tutsis et Hutus au Rwanda le conduisit à procéder de même en ce qui concerne ce pays <sup>23</sup>.

Ces deux tribunaux sont compétents pour se prononcer sur les crimes contre l'humanité ou les crimes de génocide, ainsi que sur certaines violations des lois et coutumes de la guerre et des conventions

---

21. Alain Pellet et David Ruzié, *Les Fonctionnaires internationaux*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, p. 103.

22. Résolution 808 du Conseil de sécurité, 22 février 1993, et résolution 827 du 25 mai 1993.

23. Résolution 955 du Conseil de sécurité, 8 novembre 1995.

de Genève de 1949 sur le statut des combattants, des prisonniers de guerre et des personnes civiles en temps de guerre, dès lors que ces infractions ont été commises sur les territoires et dans les périodes de temps fixées par les résolutions du Conseil.

Les deux tribunaux siègent l'un à La Haye, l'autre à Arusha. Ils se prononcent en chambres et leurs décisions sont susceptibles de recours devant une chambre d'appel constituée à La Haye. Ils ont adopté une procédure accusatoire de type anglo-saxon au cours de laquelle le procureur et les accusés sont amenés à fournir leurs preuves et faire comparaître leurs témoins devant le Tribunal. Il en est résulté des procès d'un coût élevé se prolongeant durant de longs mois et parfois plusieurs années. Aussi le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie emploie-t-il à l'heure actuelle plus de 1 200 agents pour un budget annuel de plus de 120 millions de dollars US (soit plus de 10 % du budget des Nations unies).

Ce Tribunal a depuis sa création prononcé en dix ans vingt condamnations définitives et cinq acquittements. Le Tribunal a eu en ses débuts une activité limitée, puis s'est intéressé aux agissements de personnes se situant à des niveaux intermédiaires des hiérarchies militaires ou politiques, avant de se saisir enfin de l'affaire Milosevic. Quant au Tribunal pour le Rwanda, après avoir connu certaines difficultés internes de fonctionnement, il a concentré son action sur les principaux responsables des massacres de 1994. Les autres participants à ces événements ont été traduits devant les tribunaux rwandais. Dans les deux cas, les Nations unies s'interrogent aujourd'hui sur les termes à fixer aux investigations de ces juridictions qui ont toujours été conçues comme temporaires.

L'organisation a par ailleurs contribué à la mise sur pied, dans des circonstances analogues, de tribunaux nationaux poursuivant un but comparable. C'est ainsi que, sur la demande du président de la Sierra Leone et sur l'invitation du Conseil de sécurité<sup>24</sup>, le Secrétaire général des Nations unies a conclu avec Freetown un accord qui a conduit à la création d'un Tribunal spécial dont la compétence, la composition et la procédure étaient fixées par l'accord (et auquel participent notamment des juges canadiens et camerounais nommés par le Secrétaire général). Des négociations ayant un but analogue ont été menées avec le Cambodge. Enfin, les Nations unies ont pris en charge la réorganisation

---

24. Résolution 1315 du Conseil de sécurité, 14 août 2002.

de la justice au Timor oriental et ont, dans ce cadre, créé des chambres spéciales au sein de la Cour de Dili en vue de juger certains crimes graves commis à Timor en 1999 et 2000. Chacune de ces chambres est composée d'un juge du Timor oriental et de deux juges étrangers. Une cour d'appel de composition analogue a été établie. Plusieurs dizaines de personnes ont été inculpées, dont un tiers environ condamnées.

Au lendemain du traité de Versailles comme des procès de Nuremberg et de Tokyo, nombre de commentateurs ont constaté, en le regrettant parfois, que la justice pénale internationale exerçait sa rigueur sur les seuls vaincus des guerres. L'action des Nations unies dans ce domaine a cherché à échapper à cette logique. Les décisions prises n'ont pas moins été limitées tant dans le temps que dans l'espace à des événements bien déterminés et c'est hors du cadre de l'ONU qu'une cour pénale internationale a été créée sur une base permanente par la convention de Rome du 18 juillet 1998. La justice pénale internationale, comme la justice interétatique, échappe difficilement à la logique des souverainetés.

101

Au total, la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle a vu se multiplier et se diversifier les relations qu'entretiennent les États. Parallèlement des acteurs non étatiques, entreprises multinationales et organisations non gouvernementales, ont fait irruption dans la vie internationale. Le droit international est devenu de ce fait plus complexe et les juridictions internationales sont devenues nombreuses.

La multiplication de ces juridictions répond aux nouveaux besoins de la société internationale. Elle n'en a pas moins des conséquences malheureuses. Elle augmente les risques de chevauchement de compétence entre juridictions concurrentes et ouvre de ce fait la porte au « forum shopping ». Elle crée des risques de contrariété de jurisprudence qui en fait se sont déjà concrétisés.

Le droit international doit, certes, s'adapter aux divers domaines qu'il aborde. Mais il doit conserver aussi son unité et fournir aux acteurs de la vie internationale un cadre sûr. La multiplicité des juridictions doit être source d'enrichissement et non conduire au chaos.

La prudence du législateur et la sagesse des juges peuvent certes contribuer à éviter que l'incohérence progresse. Mais on peut craindre qu'elles soient insuffisantes. Il serait par ailleurs irréaliste de proposer de faire de la Cour internationale de justice le juge suprême de l'en-

semble des tribunaux internationaux. Mais on pourrait, me semble-t-il, encourager ces derniers à poser dans certains cas des questions préjudicielles à la Cour, organe judiciaire principal des Nations unies, en usant pour ce faire de la procédure des avis consultatifs. Ces demandes d'avis seraient transmises à la Cour par l'intermédiaire de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité. La procédure ainsi envisagée remplirait un rôle analogue à celui que joue l'article 234 du traité de Rome qui permet aux juges nationaux d'interroger la Cour de Luxembourg en vue d'assurer l'unité du droit communautaire. Une telle réforme permettrait de répondre grâce aux Nations unies au défi résultant pour le juge international des succès qu'il a remportés au cours des dernières décennies.

102 Ces succès n'en demeurent pas moins fragiles et la tentation subsiste pour les plus puissants des États d'ignorer le droit et la justice au nom de l'efficacité de l'action. Mais l'histoire enseigne que le droit et la justice ne protègent pas seulement le faible contre le fort, mais qu'ils protègent parfois le fort contre lui-même.

---

## R É S U M É

---

*Selon la Charte des Nations unies, la Cour internationale de justice est l'organe judiciaire principal de l'ONU. Ainsi, la Cour, institution judiciaire indépendante, n'en est pas moins partie intégrante des Nations unies. Elle a de ce fait des relations complexes avec l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, que l'on considère sa composition, son fonctionnement administratif, sa saisine ou les conditions d'exécution de ses décisions. La multiplication récente des juridictions internationales tant au sein qu'à l'extérieur de l'ONU amène en outre à s'interroger sur le rôle que la Cour pourrait jouer dans ce contexte nouveau pour assurer le respect et l'unité du droit international.*

---

GUILLAUME PARMENTIER

POURQUOI LES NATIONS UNIES  
FONT-ELLES PROBLÈME  
POUR L'AMÉRIQUE ?

103

C E SONT LES ÉTATS-UNIS QUI ONT PORTÉ LES NATIONS UNIES sur les fonts baptismaux, à la conférence de San Francisco, parachevant ainsi l'œuvre du président Wilson que le Sénat des États-Unis avait rendu inapplicable en refusant de ratifier le traité de Versailles en 1918. L'idée d'une organisation internationale définissant un droit supérieur à la volonté de ses États membres est une idée d'origine américaine, même si les juristes français ont eu une influence non négligeable sur certaines formulations du droit international public. Pourtant, depuis quelques années, les États-Unis semblent lassés par l'ONU. On en a vu le signe avant-coureur au milieu des années quatre-vingt, quand le président Reagan a fait sortir son pays de l'UNESCO. Depuis la fin de la Guerre froide, les relations entre l'organisation mondiale et son membre le plus puissant se sont considérablement détériorées, avec pour point d'orgue le veto mis par l'administration Clinton en 1996 au renouvellement du mandat du Secrétaire général M. Boutros-Ghali, jugé trop peu malléable et trop indépendant.

Une bataille politique s'est en effet déroulée entre cette administration et les Républicains du Congrès à propos des Nations unies, en particulier après que les élections de mi-mandat de 1994 au Congrès ont donné la majorité aux Républicains dans les deux chambres. Les Républicains avaient pourtant accepté les contraintes de la communauté internationale pendant la première guerre du Golfe, et le président

George W.H. Bush avait appelé de ses vœux un « nouvel ordre mondial » dans lequel l'ONU servirait de réceptacle aux décisions des grandes nations. La fin de son mandat présidentiel, pendant lequel le prestige de l'ONU avait considérablement augmenté à la suite de la première guerre du Golfe, a été assombrie de ce point de vue par les circonstances dans lesquelles s'est terminée l'opération américaine en Somalie.

De 1989 à 1993, la plupart des observateurs américains de la vie internationale se réjouissaient que l'ONU puisse enfin jouer le rôle que ses pères fondateurs, en particulier américains, lui avaient assigné maintenant que le Conseil de sécurité n'avait plus de raison d'être bloqué par l'opposition entre les États-Unis et l'Union soviétique. De grands espoirs étaient placés dans l'idée d'une « communauté internationale » capable de gérer les affaires mondiales par une entente entre les plus grandes puissances dans le cadre général des Nations unies. Le consentement soviétique à la guerre du Golfe paraissait ouvrir de nouvelles et souhaitables perspectives de cet ordre. On est cependant très rapidement passé de cet espoir à une conclusion moins favorable à l'ONU. Le fait que ce soit le mandat agréé par le Conseil de sécurité qui ait été présenté comme le principal obstacle à la poursuite de la première guerre du Golfe et à ce que beaucoup d'Américains considéraient comme son achèvement naturel, à savoir la chute de Saddam, a été utilisé pour stigmatiser l'organisation mondiale et la présenter comme un organe faible et impuissant, dont les limites risquaient d'atteindre la capacité américaine elle-même si les États-Unis acceptaient sa suprématie.

L'opération en Somalie, échec politique américain, a ainsi été reprochée dans une large mesure aux Nations unies. On a en particulier blâmé l'organisation pour sa tendance à interpréter l'interposition en neutralité entre les combattants. Ses règles de maintien de la paix semblaient interdire aux pays impliqués dans une opération internationale de prendre parti fermement pour ou contre l'une des parties en conflit. Les Américains ont en effet attribué l'échec de leur opération à l'impossibilité dans laquelle ils se sont trouvés de s'opposer avec suffisamment de fermeté au régime du général Ayoud. Les militaires américains s'étaient réjouis, en revanche, que l'ONU leur donne les moyens, lors de la guerre du Golfe, de fédérer autour d'eux une vaste coalition militaire internationale. Après la Somalie, ils se sont retournés contre les Nations unies, désormais perçues comme empêchant par ses règles d'engagement trop limitatives et par ses procédures trop lourdes de



monter ce que la plus puissante armée du monde sait faire, c'est-à-dire une véritable opération militaire visant à réduire un adversaire et à le vaincre.

Les conséquences de ce retournement de l'opinion militaire ont été très dommageables pour l'ONU, puisque les Républicains, maintenant dans l'opposition, se sont aisément rendus aux arguments des forces armées où ils sont puissants, tandis que les Démocrates, toujours sur la défensive en matière de sécurité internationale, ont succombé à la tendance naturelle des gouvernants à trouver des boucs émissaires pour leurs échecs et n'ont donc pu défendre l'organisation contre les accusations dont elle était victime.

Au demeurant, il était incontestable que les règles de l'interposition et du maintien de la paix, définies pendant la Guerre froide pour permettre de stabiliser des accords signés par les parties en présence, n'étaient pas adaptées aux exigences de l'après-Guerre froide. Les échecs de l'ONU dans les Balkans ont contribué encore davantage à l'affaiblissement du prestige de l'organisation dans les milieux politiques américains. Les États-Unis s'étant tenus en dehors des conflits de l'ancienne Yougoslavie, ils ont pu prendre une posture tribunitienne, critiquant les règles de l'organisation mondiale et les pays qui s'y soumettaient, le diagnostic étant d'ailleurs incontestable et sans appel.

La tendance quelque peu formaliste à s'en tenir malgré les circonstances à une interprétation littérale des règles d'engagement onusiennes a eu pour effet d'interdire aux pays impliqués dans la FORPRONU de s'en prendre aux véritables coupables des exactions, et de laisser se dérouler sous leurs yeux des atrocités qui étaient en complète contradiction avec la finalité humanitaire revendiquée par ces opérations et par les pays en question. Srebrenica n'a représenté que le point culminant de cette contradiction. L'ONU comme l'Europe ont été condamnées pour ces échecs par la quasi-totalité des observateurs américains et par la classe politique, et leur image ne s'en est jamais vraiment relevée. Ce n'est qu'avec la création de la Force de réaction rapide en juillet 1995 par la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas que l'ONU est sortie de l'ornière théorique dans laquelle elle était tombée. Mais il était trop tard pour restaurer son crédit auprès de la classe politique américaine. Il est notable qu'après la signature des accords de Dayton à la fin de 1995, les militaires américains, en cela soutenus par la grande majorité du Congrès, ont imposé comme condition à la participation américaine à la stabilisation de la Bosnie que l'OTAN et non l'ONU serait l'organisation responsable de l'opé-

ration. De fait, l'IFOR et son successeur la SFOR ont été des opérations militaires de l'OTAN, bien que la mise en œuvre des accords de Dayton ait relevé du maintien plus que de l'imposition de la paix.

106 En outre, à partir de ce moment, les Nations unies étaient devenues un enjeu de politique intérieure américaine. Les Républicains se sont mis à critiquer de plus en plus brutalement l'organisation, non seulement en stigmatisant ses faiblesses réelles, mais en lui attribuant des desseins de domination mondiale et de diminution de la puissance américaine qui étaient loin de correspondre à la réalité. Le programme du parti républicain pour les élections de mi-mandat de 1994, le *Contract for America*, était ainsi extrêmement critique à l'égard de l'ONU. Les maladroites verbales de M. Boutros Boutros-Ghali ont en outre contribué à aggraver les tensions. Celui-ci était devenu pour les Républicains un objet de sarcasmes à un tel degré que le candidat républicain à la présidence des États-Unis pendant la campagne présidentielle de 1996 s'assurait un facile succès dans ses réunions électorales en moquant le nom du secrétaire général des Nations unies en insistant sur la répétition de son prénom. Une querelle sur le financement de l'organisation permit au Congrès de faire d'une pierre deux coups, en coupant les crédits à l'ONU tout en plaçant l'administration Clinton sur la défensive.

M<sup>me</sup> Albright, ambassadeur aux Nations unies sous le premier mandat du président Clinton, a maintenu une attitude très critique une fois nommée secrétaire d'État. Pour soigner ses relations avec le sénateur Helms, président de la Commission des Affaires étrangères du Sénat et pourfendeur traditionnel des organisations internationales, elle n'a pas hésité à aller au-devant des désirs de celui-ci, et ne s'est pas faite l'avocate de l'organisation. Il a fallu que M. Richard Holbrooke, nouvel ambassadeur des États-Unis à l'ONU, organise une réunion du Conseil de sécurité en présence de la Commission des Affaires étrangères du Sénat pour que la tension commence à baisser. En outre, la droite républicaine a accusé l'organisation mondiale de soutenir des programmes de planification des naissances incluant un recours à l'avortement, et a interdit à l'administration Clinton de financer de tels efforts de limitation de la croissance démographique. Le Congrès a ainsi unilatéralement bloqué certains fonds destinés à l'ONU ou à certains de ses programmes. Le contentieux intérieur, avec la tentative de destitution du président Clinton par le Congrès, a aggravé les tensions, et rendu difficile la solution des problèmes rencontrés par l'ONU aux États-Unis. Il a cependant fallu attendre l'arrivée d'une

administration républicaine, les attentats du 11 septembre et le départ à la retraite du sénateur Helms pour permettre de régler le différend financier entre les États-Unis et l'ONU<sup>1</sup>.

La critique de l'ONU aux États-Unis va cependant au-delà de ces péripéties politiques. Elle s'explique par une divergence de fond qui porte sur la nature de la légitimité de l'action internationale. La lecture du 11 septembre par les Américains comme l'événement ouvrant une ère nouvelle des relations internationales les a en effet entraînés à contester les règles antérieures de celles-ci, même quand elles avaient été définies sous l'influence américaine. Ainsi s'explique leur réticence à subordonner la sécurité des États-Unis à une décision provenant d'organes internationaux. Cette attitude « unilatéraliste » pose problème pour l'équilibre du système international dans son ensemble, et en particulier pour l'ONU. Le revirement d'attitude de la classe politique américaine à l'égard des Nations unies, qui date de bien avant le 11 septembre, mais a été aggravé par lui, et qui a permis à l'administration Bush de lancer une guerre qui ne se justifiait que sur une base subjective sans mandat international, a des répercussions profondes et potentiellement déstabilisantes. Encore faut-il reconnaître que le Conseil de sécurité de l'ONU n'avait pas fait la preuve d'une réelle volonté d'imposer la mise en œuvre des résolutions nombreuses qu'il avait pourtant adoptées à propos du comportement international de l'Irak, donnant le sentiment que ses membres se satisfaisaient d'une politique largement déclaratoire. Or une telle attitude était devenue totalement inacceptable pour le peuple américain après les attaques du 11 septembre, qui avaient rendu évident le danger associé à l'inattention aux périls internationaux<sup>2</sup>.

La question est donc celle de la légitimité de l'action et de l'intervention internationales<sup>3</sup>. Jusqu'ici, les Américains s'étaient tenus au principe westphalien selon lequel une intervention sur le territoire souverain d'un État ne pouvait avoir lieu, hors urgence humanitaire

---

1. Pour une analyse du détail de ces différends, voir Alexandra Novosseloff, *Les États-Unis et l'ONU après la Guerre froide*, notes du Centre français sur les États-Unis, Paris, IFRI, 2001 (distribution La Documentation française).

2. La nouvelle politique extérieure des États-Unis est analysée dans Guillaume Parmentier, « La "doctrine" de sécurité d'un pays transformé », *Commentaire*, n° 104, hiver 2003-2004.

3. Sur ce point, lire: Pierre Buhler, « Les États-Unis et le droit international », *Commentaire*, n° 103, automne 2003.

avérée, que sur la base d'un mandat donné par le Conseil de sécurité des Nations unies. L'intervention au Kosovo avait été entérinée sur la base de l'urgence humanitaire, et la bénédiction de l'ONU dans cette opération n'avait été bloquée que par l'opposition de la Russie. Après le 11 septembre, la situation change. Beaucoup d'Américains, même chez les Démocrates, n'acceptent pas que les États-Unis puissent être bloqués dans leur action par un Conseil de sécurité dont la composition ne reflète pas une vision de la société internationale qui soit compatible avec celle des États-Unis. Ainsi, ce n'est pas seulement ni même principalement que trop d'États importants ou émergents ne soient pas membres permanents du Conseil, ou que l'Union européenne soit représentée par deux de ses membres dont la puissance actuelle rend la situation privilégiée un peu incongrue à leurs yeux. Le point clé est que les États membres non permanents du Conseil sont désignés en fonction du soutien qui leur est donné par un groupe de nations, souvent sur la base de la rotation – cela sans considération de ce que sont leurs valeurs, leur attachement à la démocratie et, partant, de ce que pourrait être leur contribution positive réelle à la communauté internationale. Pendant la longue négociation au Conseil de sécurité qui a mené à la guerre contre l'Irak de 2003, le fait que les États-Unis aient dû quémander le soutien d'États non démocratiques tels la Syrie ou l'Angola a choqué beaucoup d'Américains. Si les États-Unis mènent une politique étrangère favorable aux intérêts de la plupart des habitants de la planète, se demandent-ils, pourquoi demander l'autorisation à des États dont il est patent qu'ils n'agissent qu'en fonction des intérêts de leurs dirigeants ? Cette attitude est loin d'être cantonnée à la droite dure de l'échiquier politique. Le 11 septembre a, en effet, eu pour conséquence de convaincre l'Amérique que son salut dépendait de la conversion du monde à un système de valeurs comparable au sien.

Le président Wilson voulait bâtir un monde à l'image de l'Amérique, inspiré des valeurs démocratiques. Ses successeurs ont été plus modestes et plus réalistes. L'ONU, création largement américaine, a reflété cette limitation des ambitions originelles. Le 11 septembre a ramené l'Amérique à une position « wilsonienne », faisant reposer sa protection sur l'adhésion de l'ensemble de l'humanité aux valeurs démocratiques, dont elle pense que la mise en œuvre universelle assurerait qu'elle ne serait plus menacée par quiconque. Entre une conception « européenne » de la légitimité internationale fondée sur la repro-

duction de la réalité internationale, sur le monde tel qu'il est, et la conception « américaine » fondée sur la qualité des valeurs véhiculées par les États, sur le monde tel qu'il devrait être, il y a un gouffre. Toute la question est de savoir si les déconvenues rencontrées par les Américains en Irak les convaincront de se rallier à la vision réaliste qui a inspiré l'essentiel de leur politique étrangère entre 1945 et 2001 ou s'ils s'en tiendront à la vision idéaliste qui les inspire aujourd'hui, au risque de renforcer encore la distance qui les sépare de l'organisation internationale qu'ils avaient créée.

## R É S U M É

---

*Les États-Unis ont largement inspiré la création des Nations unies, et l'idée qu'une « communauté internationale » puisse avoir une légitimité supérieure à celle des États qui la composent. Pourtant, au cours des années récentes, l'ONU a fait l'objet de critiques acerbes de la part des États-Unis. Les relations entre eux sont passées de l'espoir, né de la première guerre du Golfe, que les Nations unies jouent finalement le rôle qui leur avait été dévolu par ses fondateurs, à la brouille amère qui a marqué la fin des années quatre-vingt-dix. Cependant, depuis le 11 septembre, la plupart des Américains estiment que la légitimité de l'action internationale réside dans la participation à un système de valeurs démocratiques et non dans la reproduction de la réalité du monde, très imparfaite, dont l'ONU est l'expression. Toute la question est de savoir si l'Amérique traumatisée demeurera marquée par cette vision idéaliste de la société internationale, ou si elle retrouvera les voies du réalisme qui a inspiré l'essentiel de sa politique de 1945 aux années quatre-vingt-dix.*



# L'USAGE DE LA FORCE PAR L'ONU

**C**RÉÉE POUR PRÉVENIR LES GUERRES ET DÉJOUER LES MENACES ou atteintes à la paix, l'ONU prohibe fondamentalement l'usage de la force « soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies » (Charte art. 2, §4). Cet usage est en revanche licite lorsqu'un État, en situation de légitime défense, riposte à une agression (Charte art. 51). Il l'est également lorsque l'organisation elle-même conduit des opérations de maintien de la paix et déploie une force d'urgence composée de casques bleus. Enfin le Conseil de sécurité peut, tout aussi légalement, autoriser certains des États membres à intervenir militairement de façon individuelle ou collective dans un conflit international ou interne. 111

Depuis sa création, l'ONU a conduit, décidé ou autorisé des opérations complexes, notamment en matière de rétablissement de la paix, de maintien de la paix et d'assistance humanitaire. L'usage de la force est donc tantôt décidé et mis en œuvre directement par le Conseil de sécurité, tantôt délégué par ce dernier à ceux des États qui acceptent de coopérer avec lui. Mais nombre d'usages de la force échappent encore à l'ONU qui, en dépit de certains espoirs suscités par ses actions des années quatre-vingt-dix, n'est toujours pas, loin s'en faut, le nouveau « gendarme du monde ».

## L'USAGE DE LA FORCE DÉCIDÉ PAR L'ONU

Les traditionnelles opérations de maintien de la paix (OMP), souvent décriées, demeurent la principale forme d'usage de la force par l'organisation internationale elle-même. Il est vrai dans des conditions telles

qu'elles ne pouvaient, durant les premières décennies de l'organisation, n'être déployées qu'avec l'agrément des parties à un conflit, et davantage pour consolider ou observer une situation que pour rétablir ou imposer la paix. Incapable de mettre en œuvre les moyens coercitifs prévus par la Charte (art. 45, 46, et 47), l'ONU a ainsi créé sur simple recommandation du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale<sup>1</sup> de telles forces temporaires en vue de garantir un cessez-le-feu. Forces d'interposition tout au plus, dépourvues de pouvoir coercitif, elles perdurent le temps de l'accord des parties. Elles sont établies dans la logique du chapitre VI de la Charte relatif au règlement pacifique des différends.

112 De telles opérations ont été entreprises en 1956 à propos de l'affaire de Suez, par l'établissement de la force d'urgence des Nations unies (FUNU), puis au Congo lors des événements de 1960-1965 (ONUC); à Chypre en 1964 (UNFICYP); au Proche-Orient à partir de 1973 (FUNU 2), au Liban en 1978 (FINUL)... Au total 56 OMP depuis l'origine de l'organisation. De nos jours 14 OMP sont encore en fonction. 123 pays ont volontairement fourni plus de 750 000 militaires et policiers civils. La plupart de ces opérations militaires concernent aujourd'hui la surveillance d'un cessez-le-feu ou la création d'une zone tampon pendant que les négociateurs recherchent une solution à long terme. D'autres font appel à des policiers civils ou à du personnel civil chargé de contribuer à l'organisation d'élections ou à la surveillance du respect des droits de l'homme. Des opérations sont également déployées pour vérifier la mise en œuvre d'accords de paix en coopération avec les forces de maintien de la paix d'organisations régionales.

La durée d'une OMP peut varier de quelques mois à plusieurs années. Celle installée sur la ligne du cessez-le-feu entre l'Inde et le Pakistan dans l'État de Jammu-et-Cachemire, par exemple, a été établie en 1949. C'est la plus ancienne. Des soldats du maintien de la paix sont présents à Chypre depuis 1964. En revanche, l'ONU a pu achever sa mission dans la bande d'Aozou entre la Libye et le Tchad, en 1994, en à peine plus d'un mois.

---

1. En vertu de la résolution 377 (V) dite « résolution Dean Acheson » du nom de son promoteur, le secrétaire d'État américain, et qui tendait à transférer les compétences de maintien de la paix du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale lorsque celui-ci se trouvait bloqué par l'usage du veto. La légalité de cette résolution a toujours été mise en doute et même considérée comme inconstitutionnelle par la France et l'URSS en ce qu'elle opérait une révision de la Charte sans passer par la procédure prévue à cet effet par le texte de San Francisco du 26 juin 1945.



Depuis les années quatre-vingt-dix, les OMP connaissent une double mutation. D'abord une mutation quant à leur objet. Jusque-là limitées aux seuls conflits interétatiques, elles s'étendent désormais aussi aux conflits internes, aux guerres civiles, religieuses ou ethniques. En effet, le Conseil de sécurité, libéré des pesanteurs de la Guerre froide et dynamisé par l'essor du concept de « droit d'ingérence » développe, souvent à l'initiative de la France, une conception extensive de la notion de « menace contre la paix ». Il affirme notamment qu'une violation massive et grave des droits de l'homme dans l'ordre interne constitue une telle menace. Ensuite une mutation quant aux moyens, le Conseil décide de déployer une version plus musclée des opérations sous casques bleus. Il autorise notamment celles-ci à user de la force, dans le cadre du chapitre VII de la Charte. Mais ces opérations demeurent cependant encore tributaires des moyens que leur accordent les gouvernements des pays membres.

113

### *De la simple interposition à l'imposition de la paix*

Le Conseil de sécurité décide désormais d'intervenir de façon combinée, lors de conflits internes, tantôt par l'établissement et le déploiement d'une OMP « classique », tantôt par l'habilitation d'une force coalisée d'intervention, enfin par une OMP « dopée », nouvelle manière. Parfois les trois modalités sont utilisées en alternance. Ce triple scénario novateur apparaît en Somalie durant le conflit interne qui déchire le pays au début des années quatre-vingt-dix. Le Conseil constate, dans un premier temps, une menace contre la paix (résolution 733 du 23 janvier 1992) et décide l'envoi d'une force traditionnelle de maintien de la paix sous casques bleus (ONUSOM I). Dépourvue de moyens réels d'action, elle demeure impuissante à contenir les violences. Face à cet échec, le Conseil de sécurité, dans un second temps, autorise l'envoi d'une force multinationale coalisée au sein de laquelle chaque contingent national intervient sous son propre pavillon, avec un commandement unifié (résolution 794 du 3 décembre 1992). Dans un troisième temps, l'organisation prend le relais et envoie une nouvelle force de casques bleus (ONUSOM II) dotée de pouvoirs supérieurs par rapport à la première en ce qu'elle est autorisée, pour la première fois, à recourir à la force dans le cadre du chapitre VII de la Charte (résolution 814 du 6 mars 1993). L'ONUSOM II est elle-même renforcée trois mois plus tard (résolution 837 du 6 juin 1993). C'est la consécration la plus vigoureuse du droit d'ingérence. Une réelle imposition de la paix.

Contrairement à une idée largement reçue, elle n'a pas échoué, car,

si tel avait été le cas, les massacres (500 morts par jour) se seraient poursuivis... Or, même si la paix civile demeure précaire et si les violences ressurgissent périodiquement, elles sont largement en deçà de ce qu'elles étaient au moment du déploiement d'ONUSOM II. Cette opération préfigure donc, en raison de l'aspect coercitif de son mandat, une troisième génération d'OMP qui coexiste désormais avec les formes initiales dans la panoplie des mesures à la disposition du Conseil de sécurité.

114 Durant le conflit en ex-Yougoslavie, on est passé de la simple interposition décidée par la résolution 743 du 21 février 1992 en vertu du chapitre VI de la Charte (FORPRONU) à la possibilité d'employer « toutes les mesures nécessaires », y compris la force, dans le cadre du chapitre VII, par la résolution 819 du 16 avril 1993. De nos jours, toutefois, les 14 OMP<sup>2</sup> en cours en 2004 mettent en œuvre essentiellement la première de ces deux formes d'intervention.

Au reste, le progrès est réel. Il n'est pas achevé car ces OMP, même dans leur version renforcée, demeurent tributaires de moyens juridiques, humains et matériels que les États leur dispensent avec parcimonie.

### *Des opérations tributaires des moyens accordés par les États*

À la demande du Secrétaire général des Nations unies, un groupe d'experts s'est penché sur les multiples difficultés de l'organisation dans le domaine du maintien de la paix. Le fruit de leurs investigations, remis en 2000, connu sous le nom de « Rapport Brahimi » dresse l'inventaire des points faibles du système. Il souligne particulièrement la question

---

2. ONUST (depuis mai 1948) : Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine; MONUG (depuis août 1993) : Mission d'observation des Nations unies en Géorgie; UNMOGIP (depuis janvier 1949) : Groupe d'observateurs militaires des Nations unies Inde-Pakistan; MINUK (depuis juin 1999) : Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo; UNFICYP (depuis mars 1964) : Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre; MINUSIL (depuis octobre 1999) : Mission des Nations unies en Sierra Leone; FNUOD (depuis juin 1974) : Force des Nations unies chargée d'observer le dégageant; FINUL (depuis mars 1978) : Force intérimaire des Nations unies au Liban; MINUEE (depuis juillet 2000) : Mission des Nations unies en Éthiopie et en Érythrée; MONUC (depuis novembre 1999) : Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo; MONUIK (depuis avril 1991) : Mission d'observation des Nations unies pour l'Irak et le Koweït; MANUTO (depuis mai 2002) : Mission d'appui des Nations unies au Timor oriental; MINURSO (depuis avril 1991) : Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara-Occidental; MINUCI (depuis mai 2003) : Mission des Nations unies en Côte-d'Ivoire.

des mandats attribués aux opérations de paix, et la constitution des contingents multinationaux. Les solutions passent toutefois par une implication financière et matérielle des États membres plus grande, qui n'est pas acquise. Trois séries d'obstacles réduisent la capacité militaire de l'organisation et minorent l'efficacité des opérations conduites par les casques bleus.

D'abord *les moyens juridiques*, le mandat que les États assignent à la force d'urgence est souvent insuffisant, inadapté aux circonstances ou volontairement ambigu afin de favoriser le consensus lors du vote au Conseil de sécurité. Si bien que les responsables de leur application, soucieux de réduire les risques, l'interprètent de façon réductrice. C'est la critique majeure qui est adressée aux OMP, à la fois par les militaires chargés de les animer et par les politiques chargés d'en assurer la charge. Sur le terrain, les soldats de l'ONU se trouvent confrontés à des armées aguerries, particulièrement combatives, déterminées, face auxquelles ils ont pour instructions de limiter leur action à une présence supposée dissuasive. Lorsqu'ils sont autorisés à ouvrir le feu, c'est en application de « règles d'engagement » (connues des militaires sous leurs initiales anglaises, ROE, *rules of engagement*) particulièrement inhibitrices. Ainsi celles imposées aux casques bleus en Bosnie précisait que ces derniers ne pouvaient ouvrir le feu qu'en cas de légitime défense. Or cette dernière était interprétée par les ROE elles-mêmes comme la situation dans laquelle ils se trouvent lorsqu'ils sont la cible de tirs et seulement pendant la durée de ces derniers. Si bien qu'en cas de tirs sporadiques, par exemple de salves ou de fusillades de tireurs isolés, la possibilité de riposte devient pratiquement inexistante.

Ensuite *les effectifs* qui sont mis à la disposition de ces forces sont limités à plus d'un titre. Le caractère très hétérogène des troupes envoyées par les pays contributeurs nuit à leur efficacité militaire. En effet, lorsque des contingents sont fournis par plus de 89 pays, de niveaux de développement différents, de cultures militaires disparates, d'équipements défensifs hétéroclites, de niveaux techniques composites, de langues parlées bigarrées... le commandement devient aléatoire, les opérations complexes impossibles et le temps de réponse considérablement allongé. De surcroît, les motivations de certains effectifs sont davantage tournées vers la recherche d'une rémunération en dollars versée par l'ONU que vers l'accomplissement d'une mission de service public international de paix. Pour les ressortissants de certains pays, participer à une OMP, c'est obtenir la fourniture d'un équipement parfois revendu au plus offrant dans un des multiples circuits

du marché noir. De nombreux cas de détérioration voire de destruction de matériels liés à l'inexpérience de leurs utilisateurs font courir des risques supplémentaires aux intéressés comme aux ressortissants d'autres pays. Ils accroissent le coût des opérations, déjà fort critiquées par les États membres sur ce plan. Le coût total approximatif des opérations de 1948 au 30 juin 2003 s'élève à environ 28,73 milliards de dollars US. Nombre d'opérations ont généré un endettement de l'organisation qui l'a portée au bord de la faillite. Ce qui a conduit à une réduction des effectifs et à une modération budgétaire également nuisibles à l'efficacité des opérations. Ainsi, le montant des crédits ouverts pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2002 au 30 juin 2003 s'élève à environ 2,63 milliards de dollars US et celui des crédits approuvés pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2003 au 30 juin 2004 à environ 2,17 milliards.

116 Mais ce qui est encore plus préoccupant, c'est que les contributions non acquittées au titre du maintien de la paix au 31 mai 2003 représentent près de la moitié de ces sommes, soit environ 1,15 milliard de dollars US.

Enfin, *les équipements* dont disposent les OMP sont le plus souvent inadaptés pour s'opposer utilement aux armements des parties au conflit. Face à l'armée fédérale yougoslave dotée d'armes lourdes, de chars, de missiles, durant les années quatre-vingt-dix, les casques bleus disposent en général de VAB (véhicules blindés de l'avant) qui encadrent les convois d'assistance humanitaire. Leur couleur blanche est destinée à les faire repérer ostensiblement plutôt qu'à les camoufler, en vue de les protéger ou de leur permettre des actions militaires surprises. Quant aux avions de l'OTAN, ils sont surtout utilisés pour assurer les déplacements, la logistique et le transport des secours, notamment lors du pont aérien sur Sarajevo. Fait aussi gravement défaut le renseignement sans lequel l'action armée est vouée à l'improvisation. Or les Nations unies n'ont pas le droit de faire de l'espionnage, de recourir à des informateurs sur les positions, les déplacements, les effectifs de ceux qui s'opposent à elles. Enfin, la chaîne de commandement s'étire de façon beaucoup trop longue entre l'unité qui opère sur le terrain et son chef suprême, le Secrétaire général de l'ONU à New York. À ce phénomène s'ajoute le décalage horaire qui ne permet pas toujours des communications en temps réel entre le décideur, dépourvu d'une véritable structure de veille 24 heures sur 24, et l'exécutant.

Le rapport Brahimi recommande une restructuration profonde du Département des opérations de maintien de la paix, le renforcement

des moyens dont dispose le siège pour planifier les missions, la création d'une unité de gestion de l'information et d'analyse stratégique, des normes de déploiement rapide, des règles fermes d'engagement sur le terrain. Certaines de ces recommandations sont en cours de mise en œuvre progressive, mais nombre des changements proposés exigent de la part des États un véritable engagement d'ordre politique et financier qui fait encore défaut.

La paralysie guette alors l'OMP et la pression de l'opinion publique de plus en plus sensible et alertée conduit l'ONU à décider d'autoriser d'autres formes d'usage de la force, plus efficaces, directement sous le contrôle des États qui les conduisent.

## L'USAGE DE LA FORCE SOUS-TRAITÉ PAR L'ONU

117

À partir de 1991, le Conseil de sécurité consacre une nouvelle lecture du chapitre VI puis du chapitre VII de la Charte, relatifs au « règlement pacifique des différends » et à l'« action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression », lorsque l'ampleur des violations des droits de l'homme, le développement d'un génocide ou de crimes contre l'humanité justifient une intervention armée énergique, sous-traitée par lui auprès de certains États membres disposés à mener des opérations militaires d'envergure.

Ce type d'action doit se distinguer de celles, toutes classiques, menées en riposte à une agression, qui relèvent exclusivement de la légitime défense individuelle ou collective, comme celle déclenchée à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak, le 2 août 1990. Le Conseil de sécurité de l'ONU condamne alors l'invasion qui viole la Charte. Il exige le retrait des troupes irakiennes du Koweït (résolution 660), le départ immédiat des étrangers retenus par les autorités irakiennes (résolution 664). Il édicte des sanctions économiques, boycottage (résolution 661) et embargo sur les biens en provenance de l'Irak (résolution 670), il autorise l'utilisation de la force pour faire respecter l'embargo et demande l'appui des autres États (résolution 678). L'ultimatum posé dans la résolution 660 n'est pas respecté, ce qui fonde le déclenchement de l'opération *Tempête du désert* menée par une coalition de 29 États sous commandement américain qui libère le Koweït et rétablit son gouvernement. Réplique traditionnelle à une attaque, il ne s'agit pas ici d'une intervention dans les affaires intérieures d'un État comme celles que délègue le Conseil de sécurité à partir de l'affaire kurde. Très différente aussi fut l'opération unilatérale *Renard du désert*

déclenchée le 16 décembre 1998 avec d'importants bombardements contre l'Irak, par les États-Unis et la Grande-Bretagne qui estimaient que le rapport de l'UNSCOM ne leur donnait pas entière satisfaction. Elle n'avait pas été autorisée par l'ONU.

À la variété des situations correspond une variété de réponses multinationales, tant en ce qui concerne la composition des forces, leur commandement, les formes d'habilitation que les résultats obtenus. L'innovation pose au juriste un problème de qualification sur lequel la doctrine demeure largement partagée. La chose précède le mot. Ni l'une ni l'autre ne réunissent l'unanimité.

### *La chose*

118 Elle est nouvelle à de nombreux égards et procède d'une manière de sous-traitance de l'usage de la force que l'ONU confie à certains de ses membres. La condition nécessaire mais pas toujours suffisante de son déclenchement est donc la gravité des atteintes aux droits fondamentaux des ressortissants du pays sur le territoire duquel on intervient.

Si la résolution 688, du 5 avril 1991, relative à la situation au Kurdistan irakien a pu être considérée comme historique à cet égard, son texte est très modéré par rapport à celui des résolutions postérieures, adoptées notamment dans les conflits d'Afghanistan, d'Albanie, de Bosnie, de Croatie, d'Haïti, du Kosovo, du Kurdistan, du Rwanda, de Somalie, ou de Timor. L'opération *Provide comfort* qui s'ensuit n'est pas explicitement autorisée par le Conseil en faveur des populations kurdes, mais évoquée au cours des débats d'adoption de la résolution 688, elle n'y suscite pas d'opposition. Certains en ont déduit l'existence d'un acquiescement tacite de la part des principaux États membres. Il faut attendre l'année suivante pour que le pas soit clairement franchi en faveur de l'autorisation d'agir.

Ainsi, en 1992, lorsqu'il constate que l'ONUSOM I demeure insuffisante pour mettre fin aux exactions commises en Somalie, le Conseil de sécurité le reconnaît dans sa résolution 794 et décide d'autoriser l'action de forces nationales. Sous le nom de *Restore hope* elle se déploie parallèlement à l'élargissement du mandat de la force des Nations unies que décide le Conseil de sécurité dans sa résolution 814, le 26 mars 1993 (ONUSOM II). Conduite par les États-Unis auxquels s'étaient associés de nombreux États d'Afrique, d'Asie, d'Europe et d'Amérique, elle a été marquée par la mort de plusieurs soldats américains tués à Mogadiscio Sud. Cet événement a occulté tout le reste des actions menées avec succès par les autres contingents, dans l'ensemble

du pays. La couverture médiatique à dominante américaine explique en partie cette occultation.

Depuis, d'autres interventions ont été décidées ou habilitées par le Conseil de sécurité, en faveur de la libre distribution de l'aide humanitaire ou pour soustraire les victimes de conflits internes à leur agresseur (Bosnie, Haïti, Albanie, Timor, Kosovo...). Encore que la force d'intervention *Interfet* sous direction australienne qui a débarqué au Timor oriental le 19 septembre 1999 a été autorisée formellement par le gouvernement indonésien. Il est vrai sous l'effet d'une forte pression internationale, notamment du Conseil de sécurité. L'ONU en a repris le contrôle le 23 février 2000 et ses pouvoirs ont été transférés à l'UNTAET (United Nations Transnational Administration for East-Timor).

Si toutes les résolutions n'ont pas été mises en œuvre (Congo), certaines ont obtenu de réels résultats comme l'opération *Alba* sous commandement italien en Albanie. L'opération *Turquoise* au Rwanda, bien que tardive, a permis d'arrêter le génocide, celle de l'OTAN au Kosovo a stoppé l'épuration ethnique. Bien que non autorisée par le Conseil, elle a doublement été validée *a posteriori* par celui-ci. D'abord lorsqu'il a rejeté à une forte majorité un projet de résolution de la fédération de Russie et de Belarus qui tendait à qualifier d'agression les bombardements et à les condamner. Ensuite lorsqu'il crée la Mission des Nations unies au Kosovo, MINUK, confiée à Bernard Kouchner, et la force militaire multinationale chargée de maintenir l'ordre dans le pays (KFOR) à laquelle l'armée russe participe.

La sous-traitance s'effectue désormais de plus en plus fréquemment sur le plan régional ou sous-régional par exemple avec l'Economic Community of West African States Monitoring Group (ECOMOG), dont les forces ont été chargées, depuis 1990, de rétablir la situation et de favoriser l'assistance humanitaire au Liberia puis à partir de 1998 en Sierra Leone.

### *Le mot*

Reste à se demander comment qualifier ces nouvelles opérations multinationales ainsi autorisées par les Nations unies ou sous-traitées par elles à certains États membres ? La doctrine est partagée. Les uns y voient la simple reprise des anciennes « interventions d'humanité », d'autres, comme l'auteur de ces lignes, y observent une innovation qui constitue une catégorie particulière : les « interventions humanitaires », modalité principale du « droit d'ingérence » impulsé par la France.

120 Les premiers n'y voient donc qu'une manifestation de *l'intervention d'humanité* décrite au début du siècle dernier et qui avait pour objet de soustraire à l'emprise d'un gouvernement ou d'une faction des êtres humains directement menacés de mort dans un pays étranger (la France en Syrie en 1860, les Européens en Chine en 1901 contre les Boxers, Les États-Unis au Liban en 1958, la Belgique au Congo en 1964, l'Inde au Pakistan en 1971, Israël à Entebbe en 1976, La France à Kolwezi en 1978, le Viêt Nam au Cambodge en 1979, les États-Unis en Iran en 1980, la France au Zaïre en 1991, la France au Rwanda en 1994, Les États-Unis au Kosovo en 1999...). Ces actions militaires au-delà des frontières ont suscité des controverses et un doute plane encore sur leur légalité. Elles ont varié sur le plan géopolitique. Longtemps cantonnées à des pratiques occidentales – et de ce fait suspectes aux yeux du tiers monde –, elles sont, depuis quelques décennies, également apparues chez certains pays en développement ou avec leur appui (l'Inde au Pakistan, le Viêt Nam au Cambodge).

Ces expéditions militaires ont en commun quelques traits essentiels qui, cumulés, les distinguent de toutes autres formes d'actions de force menées à l'étranger par les troupes d'un État. 1. Unilatérales, elles sont conduites généralement par un seul État ou un petit groupe d'États sans avoir été autorisées par un organisme international universel. 2. Momentanées, elles sont limitées à la seule durée nécessaire au sauvetage. 3. Conservatoires, elles visent à soustraire au massacre des nationaux ou des coreligionnaires de l'État qui intervient, en dehors de toute recherche d'avantage matériel. 4. Transfrontières, elles se déroulent sur le territoire d'un État tiers sans son consentement. 5. Urgentes, elles sont dépourvues de fondement légal reconnu. 6. Militaires, elles comportent des démonstrations ou des actions armées destinées à isoler les victimes ou à les exfiltrer du lieu où elles sont en péril. 7. Non autorisées, elles trouvent parfois un fondement juridique dans la légitime défense des nationaux à l'extérieur. C'est notamment le point de vue de divers auteurs américains<sup>3</sup>.

Ces *interventions d'humanité* classiques sont très différentes des *interventions humanitaires* auxquelles des juristes voudraient les assimiler. Ces dernières s'en distinguent de plusieurs manières. 1. L'intervention humanitaire vise à secourir non pas ses propres ressortissants,

---

3. Notamment Richard B. Lillich (éd.), *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1973.



mais les nationaux de l'État sur le territoire duquel on intervient. 2. Elle est généralement multilatérale (casques bleus) ou multinationale (forces nationales de différents pays sous commandement unifié). 3. Elle est légale puisque décidée ou autorisée par le Conseil de sécurité. 4. Son fondement juridique réside dans l'article 25 de la Charte aux termes duquel les États conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil. 5. Elle est destinée à fournir une assistance, des prestations médicales, sanitaires, en nourriture, abris et vêtements aux populations locales. 6. Elle comporte de plus en plus fréquemment des actes d'interposition entre celles-ci et les responsables de leur détresse. 7. Elle est souvent suivie d'une participation internationale à la démocratisation du pays (Haïti, Kosovo, Timor, Afghanistan...) et/ou de poursuites juridictionnelles internationalement organisées contre les auteurs des transgressions majeures du droit humanitaire ou des droits de l'homme.

121

## L'USAGE DE LA FORCE IGNORÉ PAR L'ONU

Malgré ces mutations, de nombreux conflits armés échappent encore aux actions des Nations unies. Notamment celui de Tchétchénie. De la même façon, ni l'intervention américaine de 2001 en Afghanistan ni celle de 2003 en Irak ne sauraient être considérées comme ayant été décidées ou autorisées par les Nations unies.

La première, présentée parfois comme une action de légitime défense, repose sur un malentendu en raison d'une disposition maladroite du texte français de la résolution du Conseil de sécurité adoptée le lendemain de l'attentat du 11 septembre 2001. Le 12, la résolution 1368 reconnaît « le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective conformément à la Charte ». Mais « inhérent » à quoi ou à qui ? Les médias et certains dirigeants politiques ont affirmé un peu vite qu'il s'agissait d'un droit des États-Unis inhérent aux attentats commis à New York et Washington. Mais la phrase traduite approximativement de l'anglais, reprend (mal) les dispositions de l'article 51 de la Charte qui reconnaît (en français) le « droit *naturel* de légitime défense » (en anglais *inherent*) de manière générale. La phrase erronée est d'ailleurs rectifiée dans les résolutions suivantes. Elle figure seulement comme un rappel dans le préambule de la résolution 1368 au même titre que les multiples rappels des principes généraux qui émaillent le préambule des résolutions du Conseil, elle ne saurait en aucune façon (contrairement à de multiples affirmations) être comprise

comme une habilitation à user de la force accordée aux États-Unis par le Conseil de sécurité. Il s'agit donc simplement d'une opération de police unilatérale destinée à capturer le présumé commanditaire des attentats du 11 septembre.

L'attaque américaine contre l'Irak en 2003 n'a pas davantage été autorisée. On sait que la France et la Fédération de Russie menaçaient d'utiliser leur droit de veto pour s'opposer à un projet de résolution déposé dans ce sens par Washington. Elle constitue donc une agression au sens de la résolution 3314 adoptée par l'Assemblée générale le 14 décembre 1974. Elle le demeure, quelle que soit la validation implicite de l'occupation qui pourrait résulter des résolutions subséquentes dans lesquelles le Conseil s'efforce d'organiser la reconstruction politique, institutionnelle, économique et sociale du pays avec la contribution des forces coalisées.

#### L'AVENIR DE L'USAGE DE LA FORCE PAR L'ONU

Quelles que soient les imperfections du système actuel de sécurité collective, aucun projet universel alternatif ne semble se dessiner, et les dix dernières années de l'ONU sont dominées par l'empirisme et la combinaison complexe des intérêts des membres permanents du Conseil de sécurité qui permet les actions de force multilatérales ou multinationales. Mais il est clair aussi que le système ne peut fonctionner que sous forme d'une hégémonie collective, voire individuelle avec les États-Unis. À ce jour, et quelles que soient l'utilité et la pertinence des conclusions du rapport Brahimi, aucun projet universel alternatif à la sécurité collective n'est viable.

Les hypothèses qui s'offrent à la communauté internationale sont, elles aussi, tributaires du poids des souverainistes les plus puissants. On peut rêver d'un Conseil de sécurité à la composition élargie et qui serait doté d'une légitimité et de capacités nouvelles exerçant pleinement ses responsabilités universelles. D'un Conseil qui pourrait au surplus disposer d'un outil militaire notamment avec l'OTAN ou des structures analogues régionales ou sous-régionales à créer ou à perfectionner, prêtes à élargir leurs champs, leurs techniques et leurs périmètres d'intervention. D'un Conseil de sécurité gendarme du monde possédant le monopole de la force publique internationale... Les conditions d'une telle mutation ne sont toujours pas remplies, loin s'en faut...

## R É S U M É

---

*Depuis sa création, l'ONU a décidé, conduit ou autorisé des opérations armées de maintien de la paix, de rétablissement de la paix ou de protection humanitaire. Simples actions d'interposition, au début, ces opérations sont devenues, surtout après la fin de la Guerre froide, plus contraignantes jusqu'à constituer de véritables opérations d'imposition de la paix. Mais les moyens matériels, juridiques et humains mis à la disposition de l'organisation par les États membres n'ont pas toujours été à la hauteur de ses besoins. L'efficacité des interventions s'en est trouvée réduite et des critiques parfois sévères lui ont été adressées. Ce qui a conduit le Conseil de sécurité à soustraire ces actions avec ceux des États qui acceptaient de les déployer, notamment à des fins humanitaires. Toutefois, diverses actions armées récentes ont été menées sans l'accord des Nations unies au cours des dernières années. Une révision générale de la capacité d'intervention de l'organisation s'impose, mais elle demeure tributaire de la volonté politique des États.*



RÉFLEXIONS  
SUR LA RÉFORME DE L'ONU

I  
POURQUOI RÉFLÉCHIR EN CE MOMENT à une réforme de l'ONU alors qu'aucune tentative n'a abouti pendant les optimistes années quatre-vingt-dix, alors même qu'après la disparition de l'URSS, l'espoir était revenu en force de voir s'instaurer le règne d'une vraie communauté internationale régie par la charte de San Francisco ? N'est-ce pas succomber à un simple effet de mode, à la rhétorique altermondialiste ou au chimérisme technocratique, au plaisir des architectures de papier et des villes imaginaires ? N'est-ce pas se lancer dans des efforts voués à se briser sur le mur d'une Sainte Alliance des tenants du *statu quo*, États-Unis en tête, qui ne sont évidemment pas désireux de renforcer l'ONU, Poutine « qui ne voit pas la nécessité d'une réforme », les Chinois qui n'en pensent pas moins, sans parler des désaccords innombrables entre les tenants des diverses réformes possibles ? Réforme indispensable, réforme impossible, vieux serpent de mer ?

J'estime pourtant qu'il y a plusieurs raisons d'y réfléchir et d'y réfléchir sérieusement. D'abord le décalage entre le monde de 2003 et le monde de 1945, que reflète encore – cinquante-huit ans après – le Conseil de sécurité, est flagrant, ce qui favorise une contestation permanente de la légitimité du Conseil, et on a vu l'usage que l'administration Bush a pu faire de ce discrédit. Ensuite la question de la réforme est posée, qu'on le veuille ou non, par une partie de l'opinion mondiale et par de nombreux mouvements ou pays. Kofi Annan lui-même en a parlé dans son rapport annuel 2003 et vient de mandater une commission internationale pour étudier les obstacles à une réforme<sup>1</sup>. Enfin il serait insupportable de n'avoir le droit qu'entre le *statu quo* avec toutes ses insuffisances et l'unilatéralisme façon Bush-

Rumsfeld. Il faut formuler un autre choix. Et comme cela ne s'improvisera pas, il faut s'y préparer.

Cette réflexion doit être ambitieuse et réaliste. *Ambitieuse* : elle doit aller au-delà de l'amélioration du fonctionnement et de la gestion, de la rationalisation du Secrétariat, de la réforme de l'Assemblée générale, de la souhaitable mise en œuvre des propositions du rapport de Lakdhar Brahim du 23 août 2000 sur les opérations de maintien de la paix, et toucher aux structures de décision du système multilatéral. *Réaliste* : elle doit aboutir à un projet de réforme *réalisable* malgré les nombreux obstacles et non pas à une construction parfaite, reflet d'une humanité idéale, qui demeurerait dans les cartons. Doit-elle viser l'avènement de la « communauté céleste », je veux dire de la « communauté internationale », composée exclusivement de démocraties, ou se contenter plus modestement de réformer l'enceinte où tous les États du monde coexistent et coopèrent quel que soit leur degré d'avancement démocratique ? Je reviendrai sur ce point. Il faut aussi être conscient des grandes manœuvres de puissance que déclenchera inévitablement cette réforme, quand elle sera engagée, pour essayer de les contrer ou de les canaliser dans le sens souhaité. Gardons enfin constamment à l'esprit que selon la Charte toute révision requiert l'accord de deux tiers des membres de l'Assemblée générale et des cinq membres permanents.

## II

Si l'on veut que l'ONU retrouve une crédibilité suffisante pour endiguer et enrayer la contagion de l'unilatéralisme et de la guerre préventive, tout en répondant mieux aux aspirations croissantes à une meilleure gestion du monde, c'est en priorité au Conseil de sécurité, à sa composition, ses pouvoirs et son mode de décision que nous devons nous intéresser. Définir qui peut légitimement décider de recourir à la force est la clé de tout ordre international.

N'oublions pas d'abord que le principe même d'un *Conseil de sécurité* composé de membres *permanents* détenteurs d'un *droit de veto* est directement issu de l'analyse faite par les Américains, les Britanniques et les Soviétiques avant même la fin de la Seconde Guerre

---

1. Kofi Annan a composé le 12 novembre 2003 un groupe de seize membres de « haut niveau » à cette fin (composition en fin d'article, p. 139).

mondiale des causes du naufrage de la SDN. Aujourd'hui les cinq permanents – États-Unis, Russie, Chine, Grande-Bretagne, France – ne représentent évidemment plus à eux seuls le monde de 2004, avec ses quelque deux cents États membres de l'ONU! D'où, depuis des années, la recherche de nouveaux membres permanents. Mais faut-il les plus peuplés? Les plus vastes? Les plus capables? Les plus vertueux? Les moins gênants? Faut-il fixer un nombre maximum au nouveau Conseil? Cette recherche n'a pas abouti jusqu'ici faute de consensus.

L'Allemagne, le Japon et l'Inde sont intéressés et cités le plus souvent. La candidature allemande n'est contestée que par ceux des fédéralistes européens qui voudraient passer d'emblée à un siège unique pour l'Union européenne, ou par les représentants d'autres régions du monde qui trouveraient dans ce cas-là, avec trois sièges, l'Europe surreprésentée. Je ne suis pas favorable à *ce stade* à un siège unique pour l'Union européenne. Non seulement en raison de l'influence que cela ferait perdre à la France ou à la Grande-Bretagne, mais parce que l'Europe aurait au total un siège au lieu de deux – ou de trois – et aussi parce que le représentant de l'Union européenne à vingt-cinq serait condamné à s'abstenir pour cause de divergences ou d'absence d'instructions dans beaucoup de votes importants. Travaillons plutôt à surmonter les divergences entre membres de l'Union (sur l'Europe-puissance, les rapports avec les États-Unis, etc.) et réexaminons la situation cinq ou dix ans après l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel. Néanmoins Joachim Bitterlich, l'ancien conseiller du chancelier Kohl, fait à la France une proposition qui mérite réflexion: la France garderait son siège, et son veto, mais proposerait de mettre son vote à la disposition de l'Europe si les États membres parvenaient à se mettre d'accord dans un délai donné. Une fois ce temps écoulé, étant donné qu'il faut souvent voter vite au Conseil, si cet accord n'était pas conclu, la France déciderait seule de son vote.

Les candidatures japonaise et indienne sont, elles, sourdement contestées par la Chine, et s'agissant de l'Inde, par le Pakistan. Si l'on s'en tient aux critères géographiques, resteraient à choisir un pays latino-américain et un africain. Le premier pourrait être le Brésil, mais cela ne plaît pas au Mexique et à l'Argentine et il a contre lui d'être lusophone. Pour l'Afrique, sont évoqués l'Afrique du Sud, le Nigeria, l'Égypte. Les pays latino-américains pourraient peut-être se mettre d'accord sur un pays, ou sur un système de membre permanent tournant. Mais cette dernière solution ne sera pas valable pour l'Afrique:

128 imagine-t-on, si c'était l'Égypte, que l'Afrique noire accepte de n'avoir *aucun* représentant dans le nouveau Conseil élargi censé être représentatif? Ou qu'au contraire ce soit au monde arabe de s'y résigner si ce n'était pas l'Égypte? Impensable dans les deux cas. C'est pourquoi je suggère *six* nouveaux permanents: Allemagne, Japon, Inde, un pays latino-américain, un africain, un arabe. Cela accroît le nombre des permanents alors même que les États-Unis depuis des années refusent un conseil allant au-delà de vingt et un membres. Pour corriger cet effet, il suffirait de limiter à dix le nombre total des non-permanents qui était passé en 1966 de onze à quinze. Onze permanents plus dix non-permanents = vingt et un. Si aucun accord n'était possible sur les nouveaux permanents, il faudrait se rabattre sur un système de semi-permanents représentatifs. D'autres encore ont parlé d'une représentation non pas par des États mais par les organisations régionales, Union européenne et autres, mais ce n'est pas mûr.

D'autres auteurs voudraient instituer des conditions supplémentaires pour l'accession au statut de membre permanent: la contribution au budget de l'ONU; la contribution en hommes et en financement aux opérations de maintien de la paix; un respect véritable de la Charte et des droits de l'homme. Mais quelle puissance extraterrestre aurait le pouvoir de juger le respect des critères par les membres actuels et futurs et de séparer les élus des autres? Et n'est-ce pas revenir à la confusion Organisation des Nations unies/communauté idéale?

Examinons maintenant la question du *veto*. La suppression du droit de veto est réclamée par certains pays du Sud qui entendent mettre fin à ce « privilège » abusif, par des pays jaloux qui n'ont aucune chance de devenir membre permanent (groupe informel animé par l'Italie et surnommé au siège des Nations unies le *coffee club*), un moment par les néo-conservateurs américains qui voulaient en priver la France pour la punir de son opposition à la guerre en Irak (bien qu'elle ait pu *in fine* éviter d'avoir à s'en servir), par les Européens intégrationnistes convaincus, par les tenants du droit d'ingérence qui y voient un verrou à faire sauter. Sans discuter les arguments ou les motivations des uns et des autres, j'observerai qu'il n'y a aucune chance, ou aucun risque, que les États-Unis, la Chine, la Russie (les positions de la Grande-Bretagne et de la France étant plus ambiguës) acceptent d'abandonner ce droit et qu'aucune réforme de l'ONU ne peut avoir lieu contre eux. Si la France et la Grande-Bretagne renonçaient à leur droit de veto, elles y



renonceraient seules. On voit ce qu'elles y perdraient, pas ce que le monde, l'ONU, l'Europe ou le droit international y gagneraient. C'est pourquoi je propose plutôt d'essayer d'*encadrer* l'exercice de ce droit, ce qui m'amène à parler du *droit d'ingérence*.

Depuis une trentaine d'années quelques ONG humanitaires françaises sont, sous l'impulsion première et inlassable de Bernard Kouchner, en pointe pour imposer dans les pratiques internationales un « droit d'ingérence » au profit des populations en danger du fait soit de catastrophes naturelles, soit de massacres, y compris de la part de leur propre gouvernement, et cela s'il le faut en feignant d'ignorer la souveraineté nationale des pays concernés<sup>2</sup>. Ne nous arrêtons pas à l'observation malicieuse, selon laquelle c'est, comme par hasard, au moment où, dans les années soixante, les anciennes puissances coloniales européennes ont dû se résigner à laisser leurs anciennes colonies accéder en masse à la souveraineté nationale – laquelle, depuis les traités de Westphalie, leur avait servi de rempart les unes contre les autres – qu'elles ont commencé à en proclamer le caractère relatif ! Passons aussi sur le fait que le monde de l'ingérence n'est pas une panacée, mais est un prolongement fidèle du monde de la géopolitique réelle avec ses rapports de force et ses luttes d'influence. Tenons-nous-en dans cet article à ce qu'il y a de sincèrement généreux dans le refus de la passivité face aux massacres : en effet, à l'époque de l'information mondiale instantanée, « on » ne pourra plus dire « on ne savait pas ». Bernard Kouchner et d'autres après lui ont fait bouger les lignes, sur les Kurdes par exemple, et élevé la barre. À partir de là, comment définir le droit d'ingérence pour qu'il ne puisse pas être invoqué par n'importe quel pays arguant de son bon droit et affirmant l'urgence d'une guerre préventive ? La position des souverainistes intégraux n'est pas tenable ; mais les défenseurs, en général occidentaux, du droit ou du devoir d'ingérence, n'ont jamais réussi non plus à répondre de façon convaincante à la question « qui s'ingère ? » En pratique on sait bien qui entend s'ingérer où : les Occidentaux, au Sud. Mais la question à résoudre est : qui s'ingère *de façon légitime* ?

Durant les années où j'ai été à la tête de la diplomatie française, j'ai constamment cherché une solution à ce dilemme dans la Charte et non en marge de celle-ci. J'en ai parlé souvent avec mes collègues ministres,

---

2. Voir à ce sujet l'ouvrage de Mario Bettati, *Le Droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996, « Ne tirez pas sur le droit d'ingérence », in *Politique internationale*, 2000, ainsi que Samy Cohen, *La Résistance des États*, Paris, Seuil, 2003.

avec Kofi Annan, des intellectuels français et étrangers, des dirigeants d'agences humanitaires, ou d'ONG occidentales et non occidentales. En 1999, après l'échec de la conférence de Rambouillet sur le Kosovo, Robin Cook, le ministre britannique des Affaires étrangères qui l'avait coprésidée, et moi sommes arrivés à la conclusion que tout avait été fait pour stopper par des moyens non militaires l'action de l'armée yougoslave. Nous avons alors recommandé à nos dirigeants respectifs de recourir aux moyens militaires – ceux de l'OTAN étant les seuls disponibles – pour y parvenir. Trois résolutions avaient été adoptées par le Conseil de sécurité dont deux au titre du chapitre VII. Elles condamnaient très fermement l'action de Milosevic et, un ton en dessous, les provocations de l'UCK. Mais elles ne comportaient pas de phrase sacramentelle enjoignant de recourir à la force. Néanmoins il nous a semblé légitime d'agir par la force en raison 1) de ces résolutions, 2) des efforts diplomatiques accomplis, 3) de l'accord unanime des pays voisins, des Européens, des Occidentaux, 4) du caractère modéré et momentané du refus russe. Mais voulant éviter le détournement ultérieur de sens (Irak 2003 ?), je déclarai « *il s'agit d'une exception, pas d'un précédent* ». Ce qui me fut reproché par les maximalistes de l'OTAN, ou de l'ingérence, qui sont parfois les mêmes. Le dilemme restait entier.

Je pense avoir contribué par la suite, avec d'autres, à ce que Kofi Annan confie une mission de réflexion à l'ambassadeur Sahnoun et à l'ancien ministre australien des Affaires étrangères, Gareth Evans, sur la « responsabilité de protéger » que, comme ministre, je soutins activement. Ils ont cherché à ce problème une solution qui soit difficilement récusable par les nombreux pays qui ont tendance à ne voir dans cette approche qu'une forme à peine dissimulée de néo-colonialisme et leur contribution est essentielle.

Ma proposition, déjà avancée dans ses grandes lignes alors que j'étais encore ministre, est la suivante: *dans le cadre de la réforme de la Charte, les membres permanents, nouveaux comme anciens, renonceraient solennellement à faire usage de leur droit de veto pour empêcher le Conseil de sécurité de se saisir du sort d'une population en péril imminent et de prendre toutes mesures pour lui venir en aide*<sup>3</sup>. C'est

---

3. Aujourd'hui, la Charte se borne à envisager le recours à la force quand la paix et la sécurité internationales sont en danger. Mais rien n'interdirait au Conseil, en principe sans qu'il y ait besoin de réformer la Charte, et, en invoquant ses articles 1<sup>er</sup>, 2 et 55, de qualifier de « menace à la paix » une tragédie humanitaire ou politique.

avec ce que j'appelais dans ma lettre à l'ambassadeur Sahnoun en 2000 un usage raisonné « du droit de veto ». Mais qui déciderait que telle ou telle population est en péril, quand un membre permanent est juge et partie ?

Certains auteurs ont proposé de confier cette responsabilité à une instance indépendante d'évaluation des situations humanitaires. Elle pourrait être composée de personnalités internationales – directeurs généraux d'organisations internationales, prix Nobel, chefs religieux, conseils consultatifs composés d'ONG et d'associations, etc. –, la réflexion est ouverte. On peut estimer que jamais les États-Unis (pour ne pas laisser codifier par d'autres les conditions de leurs interventions extérieures), la Russie, ni la Chine (pour ne pas favoriser des ingérences extérieures) ne l'accepteront. Il n'empêche que c'est une proposition intéressante.

131

C'est certainement perdre son temps que de préconiser la suppression du statut de membre permanent ou celle du droit de veto. Je considère en revanche que proposer de confier à l'organe le plus légitime de la Communauté internationale, le Conseil de sécurité, le droit d'intervenir en cas d'urgence humanitaire, fût-ce contre un État membre, est justifié et que cette réforme, avec de la persévérance, peut être atteinte. Ce serait revenir à la vieille notion de « protection d'humanité ». Si ces règles sont claires, cela ne remet pas en cause le principe de la souveraineté nationale; cela en limite les abus. Cela légitime l'ingérence en la canalisant et en la protégeant de la récupération par un seul pays ou de l'instrumentalisation par les exigences impulsives d'une opinion surmédiatisée. Cela se heurtera à des oppositions résolues et l'accord ne sera pas obtenu du premier coup. Mais si ce projet est défendu avec constance par un grand nombre de pays et de personnalités, je pense qu'un jour ou l'autre les pays récalcitrants devront se résoudre à un compromis. Pour y parvenir, il faudra leur rendre leur blocage de plus en plus coûteux politiquement, et proposer simultanément un mécanisme novateur difficilement récusable. D'autres propositions ont été faites pour encadrer l'usage du droit de veto: que le veto de deux pays soit requis pour être effectif; qu'un membre permanent ne dispose pour une période donnée que d'un nombre limité de recours au veto. Elles se heurteraient aux mêmes refus.

Si ces réformes devaient un jour être adoptées, cela entraînerait un accroissement des interventions du Conseil de sécurité et donc la nécessité de concevoir à une tout autre échelle non seulement les inter-

ventions d'urgence et le recours à la force pour *imposer* (problème du bras armé), puis *maintenir* la paix, mais aussi pour construire ou reconstruire les nations et résoudre les conflits politiques souvent très anciens dont sont issus les drames ayant justifié l'intervention internationale. Des propositions ont été faites. Et cela imposera de réactualiser *les mandats ou tutelles* provisoires: qui les instaure, à quelles fins, pour combien de temps, avec quelle participation et quelle responsabilité des populations locales, quelle issue. On peut se voiler la face, et refuser le retour à des instruments caractéristiques de l'époque coloniale tardive, entre les deux guerres. Mais puisque dans la réalité des choses, ces pratiques se redéveloppent, autant les encadrer.

132 Il ne faut pas voir un tel élargissement – même codifié – de l'ingérence internationale comme une démarche caritative ponctuelle – la morale nouvelle l'emportant en fanfare contre l'égoïsme sacré des États –, mais comme un engagement constructif de longue durée, ingrat et difficile, nécessitant pour l'ONU des moyens radicalement nouveaux. Il faut en être conscient. Pour éviter une gigantesque et tragique désillusion. Il faudra alors que les Nations « unies » soient capables d'assumer. Mais nous n'en sommes pas là...

### III

En fait, une alternative implicite pèse en filigrane sur toutes les réflexions actuelles sur la réforme des Nations unies, et le choix que l'on fait se répercute à tous les niveaux de la réforme: s'agit-il seulement de rendre l'ONU plus efficace et plus représentative et donc plus légitime son organe principal, le Conseil? Ou s'agit-il de réunir *les seules démocraties* dans une organisation nouvelle et de poser pour y appartenir des conditions strictes? L'ambivalence est originelle puisque la Charte des Nations unies contient nombre de dispositions que bien des signataires respectent mal ou violent carrément et impunément.

Mais après les guerres mondiales on pensait d'abord paix et sécurité. Et pendant la Guerre froide, les Occidentaux n'étaient pas en mesure d'imposer quoi que ce soit à l'autre bloc et d'ailleurs violaient eux-mêmes, dans l'ardeur de la lutte anticommuniste, nombre des principes qu'ils invoquaient. Mais depuis la fin de l'URSS, les Occidentaux, qui s'estiment en position de force, considèrent que rien ne doit plus entraver la propagation de leurs valeurs, au premier rang desquelles la démocratie. C'est pour eux plus qu'un droit, un devoir qui ne se discute même pas. Les Européens conçoivent cette universa-

lisation de façon « soft », les Américains de façon « hard ». C'est une contradiction secondaire. D'ailleurs, aujourd'hui, un ministre occidental des Affaires étrangères est d'abord interpellé et jugé, non sur la façon dont il défend les intérêts de son pays, mais sur ce qu'il fait pour *imposer* le respect des droits de l'homme et de la démocratie aux régimes non démocratiques et notamment aux Russes, aux Chinois, aux Arabes et aux Africains. Aucun des interpellateurs – parlementaire, ONG, journaliste – ne s'interroge jamais un seul instant sur la légitimité de cette exigence, et rarement au-delà des postures sur la meilleure façon de la mettre effectivement en œuvre. Je me suis beaucoup exprimé à ce sujet<sup>4</sup>. Je ne retiens ici que ce qui concerne l'ONU.

En 2000, le 26 juin, Madeleine Albright organisa à Varsovie, avec le concours de Bronislaw Geremek, alors ministre polonais des Affaires étrangères, une réunion pour fonder une « communauté des démocraties ». Elle avait visé large : il y avait une centaine d'invités. À l'autre bout de l'éventail politique américain, les « néo-conservateurs » se servent souvent, pour discréditer l'ONU et se dispenser de toute obligation multilatérale, de la présence en son sein d'États voyous ou faillis. Jean-Claude Casanova rappelait d'ailleurs récemment que le général de Gaulle ne dédaignait pas de tels arguments pour stigmatiser « le machin » lorsqu'il le gênait dans sa politique africaine. L'élection d'une estimable diplomate libyenne à la tête de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, souhaitée par les Africains pour encourager le régime de Tripoli à confirmer sa nouvelle orientation, a provoqué en Occident indignation et polémique anti-ONU. Certains pensent – je l'ai rappelé – qu'il faudrait strictement respecter la démocratie et les droits de l'homme pour être membre permanent (mais alors quid de certains membres actuels ?), pour participer à une opération de maintien de la paix ou exercer des responsabilités. C'est l'idée américaine de *seuil démocratique*. Richard Haas a par exemple proposé le 14 janvier 2003, à Georgetown, que la souveraineté soit caduque en cas de soutien à des mouvements terroristes, de détention d'armes de destruction massive, d'atteinte répétée aux droits de l'homme. Mais qui en jugerait ? On peut en tout cas trouver logique de vouloir fixer des critères stricts de respect des droits de l'homme au sein de la commission spécialisée de l'ONU. Mais là encore, *qui* en jugera et en sanctionnera

4. Notamment dans mon intervention devant l'IRIS le 16 mai 2000 sur « Morale et relations internationales », et dans mon article dans *Le Monde* du 22 février 2001 « La diplomatie au service de la démocratie », in *Face à l'Hyperpuissance*, Paris, Fayard, 2003.

l'éventuelle violation ? Si c'est impossible, peut-être serait-il tout simplement moins hypocrite de supprimer cette commission paradoxale ? Mais sans doute aussi serait-il sage de demander auparavant leur avis aux pays et aux ONG qui attendent quand même quelques progrès de cette commission ?

134 Ce cas mis à part, ce serait selon moi une grave erreur, une dangereuse preuve d'arrogance de la part de l'Occident, de renoncer à ce qu'il y ait une organisation où *toutes* les nations du monde travaillent ensemble, notamment sur la sécurité et les problèmes globaux. Que les démocraties s'organisent *par ailleurs*, c'est très bien si elles arrivent mieux ainsi à aiguillonner intelligemment de l'extérieur le processus de démocratisation, lequel résultera quand même, chez les autres comme chez nous historiquement, d'une dynamique sociale et politique essentiellement interne. Il faudra bien pourtant que les Occidentaux réalisent que même après la fin de l'URSS, ils ne disposent d'aucun moyen de force, ou de magie pour transformer instantanément les vastes zones non démocratiques du monde en paisible Europe de l'Ouest, quel que soit le harcèlement auquel ils les soumettent, et qu'il faudra donc bien coexister pendant encore un long moment avec elles. N'oublions pas qu'en 1945 ce n'est pas « la communauté internationale », mais des *vainqueurs* qui ont fixé les règles des Nations unies, de Bretton Woods, des tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, etc. On pourrait en déduire que si une nouvelle guerre mondiale avait lieu, et que les Occidentaux la gagnent, ils pourraient alors imposer leurs conceptions au reste du monde<sup>5</sup>. Mais comme elle n'aura – heureusement – pas lieu, il nous faudra surmonter nos impatiences et trouver une autre façon de favoriser intelligemment les évolutions souhaitées.

La réforme des Nations unies sur les points clés – Conseil de sécurité, veto, chapitre VII, recours à la force – a plus de chances d'avoir lieu si elle a été mûrement pensée, si elle est soutenue par un grand nombre de pays et d'opinions dans le monde et si des circonstances internationales (inflexion de la politique américaine) modifient le rapport de forces entre partisans du *statu quo* et réformateurs, et que ceux-ci (les Européens) savent saisir avec hardiesse le moment opportun.

---

5. Les plans de réformes idéales de l'ONU ne manquent pas (voir en France ceux de Maurice Allais, Charles Zorgbide ou André Lewin), sans oublier celui de Régis Debray qui propose que le siège de l'ONU soit fixé ailleurs qu'à New York, par exemple à Jérusalem, ce qui aurait des effets en profondeur sur les mentalités. Le savoureux petit essai d'Alain Dejammé *Supplément au voyage en Onusie* (Fayard, 2003) montre tout le parti que l'on pourrait tirer de la Charte si tous les États étaient d'accord et de bonne foi.

## IV

Pour donner un nouveau départ au multilatéralisme, les réformes du Conseil de sécurité et de quelques autres articles de la Charte sont indispensables, mais ne seraient pas suffisantes. Les chantiers ne manquent pas. La coordination et la coopération entre les différentes institutions et agences des Nations unies sont imparfaites : des problèmes globaux sont abordés plusieurs fois dans différentes enceintes, sous des angles différents de façon contradictoire, d'autres ne le sont jamais nulle part, chaque bureaucratie internationale entend persévérer dans son être. Diverses propositions ont été faites pour remédier à cet état de choses. Par exemple, pourquoi ne pas fusionner l'ONUDI, la CNUCED et le PNUD<sup>6</sup> ? La question de la *régulation économique* a fait l'objet de multiples propositions de la part des sociaux-démocrates – en particulier du gouvernement Jospin entre 1997 et 2002 – qui ne veulent pas se résigner à l'ultra-libéralisme, ni s'arrêter à l'idée que « réguler » la mondialisation, qui est avant tout une dérégulation, serait un oxymore et comme tel voué à l'échec.

135

Dans les institutions de Bretton Woods, FMI et Banque mondiale, le poids des États-Unis est excessif compte tenu de ce que représente aujourd'hui l'économie américaine dans l'économie mondiale. À cela s'ajoutent l'influence idéologique américaine et la localisation de ces organismes à Washington qui favorisent une proximité de vues, une vraie symbiose avec le Trésor américain. Faut-il une réforme de l'Organisation mondiale du commerce ? L'OMC a deux fonctions principales : 1. Offrir le *cadre* de négociations commerciales multilatérales permettant de conclure de nouveaux accords de libéralisation des échanges, censés être préférables au maintien de mesures de protection, comme à des accords simplement bilatéraux. 2. Être avec son Organe de règlement des différends (ORD) une instance juridictionnelle pour faire arbitrer par des *panels* appropriés des contentieux entre ses membres sur l'application desdits accords.

Fallait-il crier à la mort de l'OMC parce qu'à Cancun les Américains et les Européens avaient échoué, à leur grande surprise, à convaincre les pauvres de se contenter des quelques concessions qu'ils

---

6. ONUDI : Organisation des Nations unies pour le développement industriel ; CNUCED : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement ; PNUD : Programme des Nations unies pour le développement.

leur proposaient, plutôt que de soutenir contre eux les moyens riches, tel le Brésil ? Je ne le crois pas. En substance, les pauvres en question avaient estimé qu'ils étaient perdants dans tous les cas : loi de la jungle, comme accords léonins. On peut penser, en bons Européens, que ce n'était pas leur intérêt. Mais n'est-ce pas à eux d'en juger ? En tout cas, cela ne devrait pas remettre en cause le *cadre*. Pas plus qu'en sens inverse on ne peut suivre ceux des altermondialistes qui voudraient supprimer l'OMC pour supprimer les ravages (selon eux) de la libéralisation. Dans ce cas, ils auraient quand même la libéralisation, avec encore moins de régulation.

136 En revanche, plus sérieuse est la question de savoir si on doit ou non, au sein de l'OMC, prendre davantage en considération les normes sociales et environnementales. Devant les ravages de la mondialisation dans ce domaine, on serait tenté de répondre oui. Mais ne risque-t-on pas alors de trop subordonner ces dernières à des considérations toujours prioritairement commerciales et libérales et de donner à l'ORD et à ses panels des pouvoirs excessifs ? Ne vaudrait-il pas mieux renforcer le rôle de l'Organisation internationale du travail (OIT) et créer une Organisation mondiale de l'environnement, par exemple par transformation du Programme des Nations unies pour l'environnement, pour mieux équilibrer et prendre en compte les divers critères, d'autant que ce sont les mêmes gouvernements qui siègent dans ces diverses organisations ? Plusieurs autres idées circulent : ne pas laisser aux seuls marchés ni aux ministres des Finances les plus influents toutes les décisions concernant l'économie mondiale ; gommer ce que le G8 peut avoir acquis avec le temps, sa boulimie et l'hypertrophie médiatique, de provoquant ; donner un rôle dans ces domaines à l'ONU. Cela a conduit Jacques Delors, il y a près de dix ans, suivi depuis par Jacques Chirac et Joseph Stiglitz, à proposer la création d'un Conseil de sécurité économique et social combinant Conseil de sécurité, G8 élargi, Comité intérimaire du FMI et quelques autres grands pays émergents, géographiquement diversifiés. Quel serait le rôle de ce Conseil ? Superviserait-il l'OMC, d'autres organisations ? Cela reste à définir. Le Parti socialiste français propose globalement une « ONU économique », qui engloberait le tout. Cela pourrait se faire à partir de l'actuel Conseil économique et social, pour l'heure vidé de tout contenu.

D'autres encore proposent de créer une seconde chambre, après l'Assemblée générale, consultative, avec les représentants de la société civile (il faudrait un critère de choix), voire un Sénat mondial. Mais en



voulant bien faire, doter le monde d'un « bon gouvernement <sup>7</sup> » avec des pouvoirs sans cesse accrus, ne risque-t-on pas de fabriquer une usine à gaz, un monstre à la Frankenstein, une machine totalitaire à finalités bienveillantes, mais finalement orwellienne ? Où seraient les contre-pouvoirs ? Qu'en pensent les philosophes ? Il serait peut-être plus utile de rechercher de façon pragmatique, comme le suggère Félix Rohatyn, de nouvelles règles pour les relations entre les grandes monnaies. Trente-deux ans après la décision déstructurante de Nixon, il pourrait s'agir de marges de fluctuation entre le dollar, l'euro, le yen et un jour le renminbi, un serpent monétaire mondial en quelque sorte.

## V

137

Pour conclure provisoirement, on est presque gêné d'avoir à redire que les institutions multilatérales ne peuvent que refléter, en le codifiant jusqu'à un certain point et en le corrigeant à la marge, le monde réel, avec ses rapports de force, sans les abolir. Tout en espérant le faire évoluer, l'améliorer par la vertu même de leur existence et des négociations qui s'y déroulent en permanence.

Aujourd'hui les Occidentaux voudraient « moraliser » les institutions internationales et en faire au moyen de multiples conditionnalités, de tuteurs (comme on le dit pour une plante), de chantages à l'aide ou à l'adhésion, etc., des instruments orthopédiques contraignant les pays non libéraux et non démocratiques à la posture démocratique. Est-ce que cela transformerait d'un coup les mondes asiatique, russe, arabe et africain en espaces démocratiques ?

Rien ne l'assure et l'expérience des vingt dernières années ne le démontre pas si cela ne se greffe pas sur une dynamique interne durable.

De toute façon, les Occidentaux sont actuellement paralysés par leur division entre souverainistes unilatéralistes américains et multilatéralistes européens. Ces derniers sont d'ailleurs loin d'être d'accord entre eux sur ce que devrait être un système multilatéraliste réformé, notamment sur la question de la composition du Conseil de sécurité, ce qui limite leur capacité de pression sur les États-Unis.

---

7. À la Renaissance, Lorenzetti peignait au Palais communal de Sienne, avec de forts contrastes, le « bon » et le « mauvais » gouvernement.

Quant aux autres pays, ils se divisent entre rentiers du *statu quo*, opposés à une réforme; candidats au Conseil de sécurité et qui auraient intérêt à cette réforme; et pays qui, n'ayant aucune chance d'accéder au conseil réformé, demanderaient la suppression du veto et l'augmentation des pouvoirs de l'Assemblée générale. La voie de la réforme est donc étroite, mais elle n'est pas fermée. Peut-être cela faciliterait-il les choses de prévoir une conférence de révision vingt ans après l'approbation d'une nouvelle Charte? Inutile pour autant de se lamenter sur les égoïsmes nationaux, de déplorer que les négociations aboutissent à des compromis, de dénoncer les blocages, etc. Si nous refusons les hégémonies, on doit accepter de négocier entre acteurs souverains. C'est vrai aussi en matière de négociations européennes. Ou alors on jette le masque et on fait appel à une force supérieure qui met d'accord tous les protagonistes. Mais les Empires ont tous échoué! Donc il faut respecter et pratiquer le multilatéralisme, et pas seulement l'invoquer contre les États-Unis, en accepter les lenteurs bureaucratiques, ne pas se décourager, travailler à surmonter les antagonismes de civilisation et les chocs d'inculture, à résoudre les mille problèmes révélés ou attisés par la globalisation, bâtir en un mot une vraie communauté internationale.

Des améliorations du fonctionnement de l'ONU sont indispensables et possibles. Une vraie réforme paraît aujourd'hui hors de portée. Il faut néanmoins y travailler, pour être prêt à saisir les circonstances quand elles se présenteront, par surprise.

## R É S U M É

*Ce texte rappelle les arguments en faveur d'une réforme de l'ONU, même si celle-ci paraît aujourd'hui bloquée, et la nécessité d'une relégitimation du système multilatéral pour endiguer la contagion unilatéraliste. En plus de réformes de gestion et de fonctionnement, il préconise l'élargissement du Conseil de sécurité à six nouveaux membres permanents, l'encadrement et l'autolimitation du droit de veto, l'élargissement du chapitre VII à des interventions humanitaires, la réactivation et la redéfinition des tutelles, une seconde chambre constitutive. L'auteur est favorable à un Conseil de sécurité économique et social, mais se méfie d'une « architecture » institutionnelle globale aux pouvoirs excessifs et estime que ce n'est pas au sein de l'OMC qu'il faut veiller à la mise en œuvre des critères sociaux et environnementaux. Hubert Védrine estime que la réforme ne doit pas viser à fabriquer des institutions idéales et parfaites ni à rassembler les démocraties contre les autres régimes, mais à perfectionner l'enceinte au sein de laquelle tous les pays doivent pouvoir coexister et coopérer.*

139

## A N N E X E

Groupe de seize personnalités, chargé par Kofi Annan de proposer une réforme du système international.

Les seize membres du Groupe de haut niveau seront chargés d'examiner les obstacles actuels à la paix et à la sécurité, d'envisager comment des mesures collectives peuvent contribuer à surmonter ces obstacles, d'examiner le fonctionnement des grands organes de l'organisation et les relations entre eux et de faire des recommandations sur les moyens de renforcer l'ONU par la réforme de ses institutions et procédures.

## PRÉSIDENT :

Anand Panyarachun (ancien Premier ministre de la Thaïlande)

## MEMBRES :

Robert Badinter (ancien ministre de la Justice en France)

Joao Clemente Baena Soares (du Brésil, ancien Secrétaire général de l'organisation des États américains)

Gro Harlem Brundtland (ancien Premier ministre de la Norvège et ancienne directrice générale de l'Organisation mondiale de la santé [OMS])

David Hannay (ancien représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'ONU et envoyé spécial de son pays à Chypre)

- Mary Chinery-Hesse (vice-présidente de la Commission de la planification du développement national du Ghana et ancienne directrice générale adjointe de l'Organisation internationale du travail [OIT])
- Gareth Evans (président de « International Crisis Group » et ancien ministre des Affaires étrangères de l'Australie)
- Enrique Iglesias (de l'Uruguay, président de la Banque interaméricaine de développement)
- Amr Moussa (de l'Égypte, secrétaire général de la Ligue des États arabes)
- Satish Nambiar (ancien lieutenant-général de l'armée indienne et commandant en chef de la Force des Nations unies en ex-Yougoslavie [FORPRONU])
- Sadako Ogata (du Japon, ancien haut commissaire pour les réfugiés)
- Yevgeny Primakov (de la Russie, ancien Premier ministre et ministre des Affaires étrangères)
- Qian Qichen (ancien vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de la Chine)
- 140 Nafis Sadik (du Pakistan, ancienne directrice exécutive du Fonds des Nations unies pour la population [FNUAP])
- Salim Ahmed Salim (de la Tanzanie, ancien secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine [OUA])
- Brent Scowcroft (ancien lieutenant-général des forces aériennes américaines et conseiller au Conseil national de sécurité)

# C H R O N I Q U E S



PIERRE ASTIÉ  
DOMINIQUE BREILLAT  
CÉLINE HISCOCK-LAGEOT \*

## REPÈRES ÉTRANGERS

(1<sup>er</sup> OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 2003)

143

### AFGHANISTAN

11 octobre 2003. **Partis politiques.** Une nouvelle loi sur les partis politiques est adoptée. Elle précise que l'État afghan est fondé sur « les principes de la démocratie et du pluralisme des partis ». Les partis ne peuvent « poursuivre des objectifs contraires aux principes de l'Islam, promouvoir l'usage de la force ou de l'intimidation, inciter à la haine raciale, religieuse ou à la violence ». Ils ne peuvent « avoir une organisation militaire ou être affiliés à des forces armées » (*Le Monde*, 14 octobre 2003).

### ALGÉRIE

31 octobre 2003. **Indépendance; FLN.** M'hammed Yazid décède à Alger le 31 octobre des suites d'une chute. Membre du MTLD de Messali Hadj, il avait rejoint le FLN en 1954 dont il fut

le représentant à l'ONU. Ministre de l'Information du GPRA de 1958 à 1962, député puis diplomate jusqu'en 1983, il était réputé pour sa probité. Il avait créé une Maison des libertés (*Le Monde*, 4 novembre 2003).

11 novembre 2003. **Prohibition de l'alcool; Islamistes.** Profitant des dissensions entre le FLN et les partisans du président, les islamistes font adopter un amendement du Mouvement national religieux interdisant l'importation de toute boisson alcoolisée. La Chambre Haute confirme (*Libération*, 21 novembre 2003; *Le Monde*, 18 et 21 novembre 2003; *Courrier international*, 20 novembre 2003).

### ALLEMAGNE

11 novembre 2003. **Laïcité.** À la suite de l'arrêt de la cour de Karlsruhe du 24 septembre, le Bade-Wurtemberg interdit le

---

\* Université de Poitiers – UMR 6567 CECOJI.

port du voile aux enseignantes. Les *Länder* sont divisés sur la question. La Sarre, la Hesse et Berlin veulent interdire le voile dans la fonction publique. La Bavière, le Bade-Wurtemberg et la Basse-Saxe veulent limiter l'interdiction à l'enseignement, et les autres *Länder* ne veulent pas de loi. La Cour constitutionnelle ne permet l'interdiction que s'il y a une disposition législative à cet effet (*Libération*, 14 novembre 2003; *Le Monde*, 13 novembre 2003).

(accords de Dayton). Ses travaux doivent durer deux ans et demi. Les trois années de conflit ont entraîné la mort de 200 000 personnes. Entre 7 000 et 10 000 criminels de guerre présumés pourraient avoir affaire à la justice notamment avec le nouveau tribunal *ad hoc* qui, fin 2004, prendra le relais du Tribunal pénal international de Yougoslavie (*Libération*, 31 décembre 2003).

#### CANADA

#### 144 AUSTRALIE

4 novembre 2003. **Territoire.** Le gouvernement exclut l'île Melville, deuxième île australienne par sa surface après la Tasmanie, située à 80 km au Nord de Darwin, de son territoire – comme 4 000 autres îles – pour empêcher les immigrants illégaux de demander le droit d'asile. Le texte entre en vigueur le 3 novembre à minuit, soit antérieurement à sa rédaction.

Déjà, en 2001, les îles Christmas, Cocos (Keeling) et Ashmore Reef avaient été exclues du territoire australien pour les mêmes raisons. Cependant, à la différence de l'île Melville, partie du Territoire du Nord, ces îles sont des territoires australiens administrés par Canberra (*Le Monde*, 6 novembre 2003; *Courrier international*, 20 novembre 2003).

12 décembre 2003. **Premier ministre.** Le Premier ministre Jean Chrétien, 69 ans, en fonction depuis le 4 novembre 1993 à la tête de trois gouvernements successifs, démissionne et est remplacé par son rival depuis de longues années, Paul Martin, 65 ans, conformément aux décisions de la Convention du parti libéral des 12-15 novembre qui l'a plébiscité à 97 %. Anne McLellan, 53 ans, devient vice-Premier ministre. Les relations entre Jean Chrétien et Paul Martin n'étaient pas exemplaires et, en juin 2002, ce dernier avait été limogé de son poste de ministre des Finances car il avait commencé à rassembler des fonds pour sa campagne électorale. Depuis lors il a tout mis en œuvre pour contraindre Jean Chrétien à partir. Paul Martin, anglophone, ancien homme d'affaires, incarne une position plus à droite, plus proche des États-Unis avec lesquels les relations ont été mises à mal lors du conflit irakien. Il est aussi plus ouvert à l'égard des provinces (*Le Figaro*, 12 décembre 2003; *Libération*, 14, 19 novembre et 13-14 décembre 2003; *Le Monde*, 20 novembre et 14-15 décembre 2003; *Courrier international*, 9 octobre et 4 décembre 2003).

#### BOSNIE ET HERZÉGOVINE

Décembre 2003. **Commission Vérité et Réconciliation.** Une loi prévoit la création d'une commission Vérité et Réconciliation sur les faits survenus entre novembre 1990 et décembre 1995



## CHINE

23 octobre 2003. **Tchang Kaï-chek.** Soong May-ling, veuve du général Tchang Kaï-chek, décède à 106 ans à Long Island près de New York.

Issue d'une des plus riches familles, les Soong, éduquée aux États-Unis, « Madamissime » avait un extraordinaire instinct politique qui a bien souvent servi son mari. Sa sœur aînée avait épousé en 1915 Sun Yat-sen, président du 1<sup>er</sup> janvier au 10 mars 1912 puis à partir du 10 septembre 1917 jusqu'à sa mort, le 12 mars 1925. Soong May-ling épouse en 1927 Tchang Kaï-chek et, méthodiste, amène son mari à devenir chrétien. Celui-ci dirige la Chine à partir du 10 octobre 1928 jusqu'à la prise du pouvoir par les communistes le 1<sup>er</sup> octobre 1949, puis se réfugie à Taiwan et dirige l'île jusqu'à sa mort à 88 ans le 5 avril 1975. Lors de l'incident de Sian en 1936, elle sauve son époux. À partir de 1949, elle poursuit de sa vindicte les « bandits rouges ». Elle doit s'effacer devant son fils, Tchang Ching-kuo lors de la mort du généralissime (*Le Figaro*, 25-26 novembre 2003; *Libération*, 25 octobre 2003; *Le Monde*, 31 octobre 2003).

## ÉTATS-UNIS

2 octobre et 10 novembre 2003. **Taliban; droits de la défense.** Le 2 octobre, la juge Leone Brinkema interdit au gouvernement de demander la peine de mort car les droits constitutionnels de Zacharias Messaoui n'ont pas été respectés. Le gouvernement fait appel.

De façon plus générale, les conditions de détention des 660 prisonniers de Guan-

tanamo, et notamment le refus du droit à un avocat, sont vivement critiquées. La Maison-Blanche refuse de considérer les captifs d'Afghanistan comme des prisonniers de guerre, mais les considère comme « des combattants ennemis », ce qui est contraire à l'article 5 de la troisième convention de Genève.

Le 18 décembre, une cour fédérale de San Francisco estime que les détenus doivent avoir un avocat. La Cour suprême accepte le 10 novembre pour la première fois d'examiner le cas des prisonniers. L'arrêt sera rendu d'ici juin. Elle ne statuera pas sur la légalité des conditions de détention mais sur le statut légal de la base et décidera de la compétence des tribunaux. Les tribunaux qui ont eu à examiner la question ont considéré que la base ne fait pas partie du territoire américain et que les tribunaux civils n'y sont pas compétents. L'adjoint à l'Attorney général a critiqué la décision se référant à un arrêt de 1950 posant que « les étrangers détenus par l'armée hors des États-Unis avaient pour droits ceux définis par les pouvoirs exécutif et militaire, et non par le pouvoir judiciaire » (*Libération*, 8, 11-12 et 20 octobre, 11 et 27 novembre, 1<sup>er</sup>, 4 et 20 décembre 2003; *Le Monde*, 4, 9, 11, 17, 19-20 et 21 octobre, 9-10 et 12 novembre, 3 au 5, 10 [article de Lord Steyn] et 20 décembre 2003; *Courrier international*, 20 novembre et 18 décembre 2003).

7 octobre 2003. **Californie, Recall.** Le *recall* est une technique de démocratie semi-directe née au début du XX<sup>e</sup> siècle dans les États de l'Ouest des États-Unis. Elle a gagné la Californie en 1911. Tous les gouverneurs depuis trente ans ont dû faire face à des tentatives, mais celle contre le gouverneur Davis est la première à atteindre son terme. Quatre parlementaires de l'État avaient déjà été

victimes d'un *recall* en 1913, 1914 et deux en 1995. Une demande de révocation populaire du gouverneur Gray Davis, à ce poste depuis le 4 janvier 1999, signée par 1 356 408 électeurs (il en fallait 897 156) a été organisée le 7 octobre. Elle a recueilli 55,4 % des voix (4 972 524 voix contre 4 006 021 voix). Il est le premier gouverneur destitué depuis quatre-vingt-deux ans, un an après avoir été réélu. Pour remplacer le gouverneur objet du *recall*, l'acteur d'origine autrichienne Arnold Loïs Schwarzenegger, 56 ans, américain depuis 1983, bien que marié à une nièce du président Kennedy, Maria Shriver, portait les couleurs du Parti républicain. Il l'emporte avec 48,7 % des voix (4 203 596) contre 31,5 % (2 723 768) au lieutenant-gouverneur Cruz Bustamante, démocrate, 13,4 % (1 160 182) à Thomas McClintock, sénateur républicain, conservateur et 2,8 % (242 169) à l'écologiste Peter Camejo. 132 autres candidats ont recueilli moins de 1 % des suffrages. Le nouveau gouverneur prête serment le 17 novembre. Il ne pourra cependant pas marcher sur les traces de son prédécesseur Ronald Reagan car pour être élu président des États-Unis, il faut être né américain.

Dans l'immédiat il devra réduire un déficit de 38 milliards de dollars. La tâche ne sera pas facile car il devra cohabiter avec un Congrès démocrate (48 démocrates contre 32 républicains à la Chambre des Représentants et 25 démocrates et 15 représentants au Sénat). En outre, le lieutenant-gouverneur Cruz Bustamante est son adversaire, puisque celui-ci, élu en 1998, n'a pas fait l'objet du *recall* et conserve donc sa fonction (*Libération*, 4-5 au 9 octobre, 17 novembre 2000 et 13-14 décembre 2003; *Le Monde*, 2, 5-6 au 10, 18 octobre, 19 novembre, 20 décembre

2003; *Courrier international*, 3 juillet et 23 et 30 octobre 2003; <http://vote2003.ss.ca.gov/Returns/gov/00.htm>).

Octobre 2003. **Laïcité.** La question du serment d'allégeance « une Nation devant Dieu » fait l'objet de débats juridiques. Une cour d'appel de San Francisco, à la suite d'un recours formé par un père d'élève libre-penseur, a déjà jugé inconstitutionnelle la référence à Dieu car contraire au premier amendement qui interdit les lois visant à instituer une religion. La Cour suprême devra se prononcer mais le juge Antonin Scalia ne siègera pas car il s'est récemment déclaré favorable au serment d'allégeance. Les juges Stevens, Souter, Ginsburg et Breyer sont partisans de la séparation de l'Église et de l'État à la différence du Chief Justice Rehnquist, des juges Scalia et Thomas, les juges O'Connor et Kennedy ayant une position intermédiaire. En 1942, le Congrès rendit obligatoire le serment au « drapeau des États-Unis d'Amérique et à la République qu'il représente, une Nation indivisible », puis en 1954 une référence à Dieu fut ajoutée (« une Nation devant Dieu, indivisible ») (*Libération*, 16 octobre 2003; *Courrier international*, 30 octobre 2003).

## IRAK

13 décembre 2003. **Saddam Hussein.** « We got him. » C'est ainsi que le chef de l'administration civile américaine, Paul Bremer, a annoncé l'événement. L'as de pique du jeu dont les Américains souhaitaient avoir toutes les cartes est maintenant entre les mains des États-Unis. Saddam Hussein, avec une longue barbe poivre et sel, a été capturé sans résistance « dans un trou de souris » dans une

ferme près d'al-Daour, à 15 km de Tikrit, au cours de l'opération *Red Dawn* (Aube rouge) le 13 décembre à 20 h 30. Né le 28 avril 1937 à Al-Ojah, près de Tikrit, dans une famille sunnite, militant du Baas, il est condamné à mort par contumace pour participation à un attentat contre le général Kassem qui sera renversé et exécuté en février 1963 par le Baas. Arrêté en 1964, il s'évade et participe au coup d'État de juillet 1968 du général Ahmed Hassan al-Bakr qui ramène le Baas au pouvoir, avant de remplacer Ahmed Hassan al-Bakr le 16 juillet 1979, conduisant son pays d'une main de fer. Soutenu par les Occidentaux lors de la guerre Irak-Iran qui affaiblit son pays, il envahit le Koweït le 2 août 1990 entraînant l'intervention américaine sous le couvert de l'ONU. Malgré les sanctions économiques, il réussit à se maintenir au pouvoir jusqu'à l'intervention anglo-américaine le 20 mars 2003 et la chute de Bagdad le 9 avril.

Désormais les États-Unis disposent de 41 des 55 cartes de leur jeu.

Mais rien n'est terminé pour autant. Il faudra maintenant juger l'ancien dictateur. Ce sera vraisemblablement le tribunal pénal irakien constitué le 10 décembre. On aurait pu imaginer un tribunal irakien avec implication internationale ou une cour internationale. La Cour pénale internationale semble exclue car, outre l'aversion des États-Unis à son égard, elle n'a de compétences que pour les crimes commis après sa création, le 1<sup>er</sup> juillet 2002. Quelle peine appliquera-t-on ? Déjà, le président Bush a affirmé son option en faveur de la peine capitale alors que Tony Blair est opposé à ce type de sanction.

Bon nombre d'États peuvent aussi craindre d'éventuelles révélations.

Enfin il n'est pas certain que les attentats

et autres actes d'opposition aux forces d'occupation cesseront pour autant (*Libération*, 15 au 19 décembre 2003 ; *Le Monde*, 16 au 19 décembre 2003 ; *Courrier international*, 18 décembre 2003).

## IRAN

10 octobre 2003. **Prix Nobel de la paix.** Le prix Nobel de la paix est décerné à une avocate, Shirin Ebadi. Âgée de 56 ans, elle fut la première femme juge en Iran de 1975 à 1979, puis contrainte d'abandonner sa fonction lors de l'avènement du régime islamique. Elle représente un islam réformiste. Avocate, elle a défendu les victimes des attaques des courants conservateurs. Elle a connu une fois la prison. Recevant le prix le 10 décembre 2003 à Oslo, sans foulard islamique, son discours est apparu à la fois comme une critique des conservateurs iraniens et de la politique menée par les États-Unis (*Libération*, 11-12, 16 octobre et 18 décembre 2003 ; *Le Monde*, 12-13, 16 octobre, 5 et 17 décembre 2003).

147

## ITALIE

23 octobre 2003. **Laïcité.** À la demande d'Adel Smith, président de l'Union des musulmans d'Italie, le tribunal civil de L'Aquila fait interdire la croix dans une école d'Ofena (Abruzzes). Le 31 octobre, la justice suspend le retrait jusqu'au 19 novembre. Le 15 décembre, Adel Smith arrache le christ qui était dans la chambre de l'hôpital où était soignée sa mère et le jette par la fenêtre (*Libération*, 28 octobre, 1<sup>er</sup>-2 novembre 2003 ; *Le Monde*, 28 octobre 2003).

## JAPON

9 novembre 2003. **Élections législatives.**

Quelques semaines après sa réélection triomphale à la tête du Parti libéral démocrate (PLD), le parti politique dominant, au pouvoir de manière quasi ininterrompue depuis 1955, le Premier ministre Junichiro Koizumi, 61 ans, à la tête du gouvernement depuis le 26 avril 2001, annonce le 10 octobre la dissolution de la Chambre basse et la tenue d'élections législatives anticipées, sept mois avant l'expiration du mandat des députés.

148 À l'issue de celles-ci, la coalition conservatrice qui soutient le Premier ministre conserve la majorité à la Chambre basse avec 273 sièges (-13). Néanmoins, le Parti libéral démocrate, avec 237 sièges, perd 7 élus et n'a plus la majorité qu'il détenait antérieurement (244 sièges sur 480). Le Parti Komeito, membre de la coalition, gagne 3 sièges (34), alors que le parti conservateur en perd 5 (4). C'est une déception pour le PLD qui, grâce au Premier ministre et au nouveau secrétaire général du parti, Shinzo Abe, espère progresser.

L'opposition démocratique progresse fortement. Le Parti démocratique (PD) obtient son résultat le plus important depuis 1998, recueillant 177 sièges (+ 39) et devançant en voix le PLD. Cependant le système électoral japonais comporte 300 membres élus au système majoritaire et 180 élus à la représentation proportionnelle. Le PLD a été favorisé par les élus directs.

Les grands perdants sont les partis de gauche traditionnels : le Parti social-démocrate est laminé avec 6 sièges (-12) et le Parti communiste n'a que 9 élus (-11) dont aucun au scrutin uninominal.

Suite à cet effondrement, la présidente du Parti social-démocrate, Takako Doi, a démissionné.

Ces élections confirment la bipolarisation de la vie politique (*Le Figaro*, 11-12 octobre, 8-9 et 10 novembre 2003 ; *Libération*, 10, 11 et 17 novembre 2003 ; *Le Monde*, 12-13 octobre, 8 au 11 novembre 2003 ; *Courrier international*, 11 septembre, 2 octobre, 6 et 20 novembre 2003 ; <http://psephos.adam-carr.net/japan/japan20031.txt>).

<i>partis</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Parti libéral démocrate (PLD)	20 660 185	34,9 (+ 6,2)	244 (=)*
Parti démocratique Komeito	22 095 606	37,4 (+ 11,9)	177 (+ 39)
(Parti du Gouvernement propre)	8 733 444	14,8 (+ 1,7)	34 (+3)
Parti communiste	4 586 172	7,7 (- 3,6)	9 (-11)
Parti social-démocrate	3 072 390	5,2 (- 4,2)	6 (-12)
Autres			10 (-14)**

\* Le PLD passe à 244 grâce à l'arrivée de 3 élus indépendants et de 4 du nouveau Parti conservateur qui s'est dissous.

\*\* 8 indépendants, 1 Ligue libérale et 1 Parti des indépendants.

## ROYAUME-UNI

29 octobre 2003. **Parti conservateur. Leader.** Le quorum de 25 signatures pour un vote de défiance contre le leader du parti conservateur ayant été atteint malgré le défi lancé par Iain Duncan Smith, 49 ans, que ce seuil ne serait pas atteint. Celui-ci est démis de ses fonctions, la motion ayant été adoptée par 90 voix sur 165. Sans charisme, il avait pris la tête des conservateurs à la suite de la défaite de 2001, et avait succédé à William Hague par défaut, étant cependant le premier chef conservateur élu par la base à scrutin secret. Le 6 novembre, Michael Howard, qui en 1997 était arrivé bon dernier pour succéder à John Major est désigné faute d'opposant. C'est un retour miraculeux pour ce fils d'immigrant juif roumain, 62 ans, député de Folkestone depuis 1983, ancien ministre de l'Emploi, de l'Environnement, de l'Intérieur des gouvernements Thatcher et Major, ultraconservateur et europhobe. Il était le géniteur de la très impopulaire *poll tax*. Il devra lisser sa personnalité.

L'une de ses premières décisions est de réformer en profondeur le *shadow cabinet*, en réduisant de 26 à 12 le nombre de membres (*Le Figaro*, 30 et 31 octobre; *Libération*, 29 au 31 octobre, 7 novembre 2003; *Le Monde*, 31 octobre, 1<sup>er</sup>, 8 et 19 novembre 2003; *Courrier international*, 6 novembre 2003).

26 novembre 2003. **Discours du trône; Chambre des Lords.** Lors du traditionnel discours du trône rédigé par le Premier ministre, la reine annonce des réformes visant notamment la Chambre des Lords. Les pairs seront nommés à vie par une commission indépendante. Les 92 « pairs héréditaires » devraient perdre leur droit de vote. 23 projets de loi sont annoncés dont la hausse des droits universitaires, le

durcissement du droit d'asile, l'égalité des droits pour les couples homosexuels (*Libération*, 24 novembre 2003; *Le Monde*, 28 novembre 2003).

## RUSSIE

7 décembre 2003. **Élections législatives.** 110 millions d'électeurs étaient appelés aux urnes pour élire la Douma selon un système mixte visant à élire 225 députés à la représentation proportionnelle, avec clause de 5 %, parmi 23 partis et mouvements présentant 3 384 candidats et 225 députés au système uninominal majoritaire à un tour parmi plus de 200 candidats. 1 154 observateurs de 35 organisations internationales ont suivi ce quatrième scrutin depuis l'éclatement de l'URSS en 1991 qui se tenait trois mois avant les élections.

Ces élections ont été marquées par une faible participation (55,75 % contre 61,85 % en 1999) et un raz-de-marée du parti présidentiel, Russie unie, et de ses alliés nationalistes, par la disparition des deux partis modérés, et l'important recul du Parti communiste qui perd la moitié de ses électeurs.

Russie unie (Edinaïa Rossiia), le parti qui soutient Vladimir Poutine, remporte les élections législatives. Avec 37,4 % des voix au scrutin proportionnel, il devance de loin le Parti communiste (KPRF), qui recueille 12,6 % des voix. Le parti populiste de Vladimir Jirinovski (LDPR, Parti libéral-démocrate de Russie), nationaliste, arrive en troisième position avec 11,5 % des suffrages contre 5,9 % en 1999, alors que le Bloc Rodina (La Patrie), fondé deux mois avant le scrutin par des ex-communistes et des nationalistes et dirigé par Sergueï Glazev, économiste, et Dmitri Rogzine, philosophe, recueille 9 % des voix. L'ensemble totalise 70,3 % des suffrages.

Suffrages exprimés : 60 712 299

<i>partis</i>	<i>voix</i>	<i>voix en %</i>	<i>nbre total de sièges</i>	<i>sièges r.p. et directs</i>
Russie unie (EDIN)	22 529 459	37,4 (+ 2)**	222 (+ 74)*	117+105
Communistes (KPRF)	7 622 568	12,65 (- 11,7)	51 (-62)	41+12
LDPR (Jirinovski, nationaliste)	6 923 444	11,49 (+ 5,5)	36 (+ 19)	38+0
Rodina (La Patrie, communiste)	5 443 053	9,04 (+ 9,0)	37 (+ 37)	29+8
Iabloko (La Pomme, libéral)	2 601 549	4,32 (- 1,7)	4 (-15)	0+4
Union des forces de droite (SPS)	2 390 868	3,97 (- 4,6)	3 (-26)	0+3
Parti des agrariens (APR)	2 201 806	3,65 (+ 3,6)	3 (+ 3)	0+3
Parti des retraités (RPP-RPS)	1 869 729	3,1	0	
Parti de la Renaissance de la Russie (PVR-RPZ)	1 137 193	1,89	0	
Parti populaire de la Fédération russe		1,2 (+ 1,2)	16 (+ 16)	0 + 16
Edinenie	708 408	1,18		0
Indépendants			67 (- 38)	0 + 67
Député du peuple (centre)				0 (- 43)
Régions de Russie (centre)				0 (- 47)
Contre tous	2 843 846	4,72		
Autres		16,2	11 (- 7)	0+11

\* 14 sièges étaient vacants.

\*\* L'Unité qui avait obtenu 24,3 % des voix en 1999 et la Patrie-Toute la Russie (12,3 %) ont fusionné sous le nom de Russie unie.

Les deux partis libéraux démocratiques et pro-occidentaux, Union des forces de droite (SPS) et Iabloko (La Pomme), subissent une défaite grave : ne franchissant pas la barre des 5 %, ils ne siègeront pas à la Douma.

Au lendemain des élections, 85 députés indépendants ont rallié Russie unie, le parti du Kremlin, qui totalise ainsi 308 députés constituant une majorité constitutionnelle (*Le Figaro*, 6-7 au 9 et 27-28 décembre 2003; *Libération*, 4 au 9, 11 et 20 décembre 2003; *Le Monde*, 28 octobre, 4 au 11 et 26 décembre 2003; *Courrier international*, 4, 11 et 18 décembre 2003; <<http://psephos.adamcarr.net/countries/r/russia/russia2003.t>

>> <<http://www.parties-and-elections.de/russia.html>>; <[http://www.izbirkom.ru/izbirkom\\_protokols/sx/page/protokol2](http://www.izbirkom.ru/izbirkom_protokols/sx/page/protokol2)>).

## SUISSE

19 octobre 2003. **Élections législatives.** Ces élections confirment la percée de la droite populiste et traduisent la bipolarisation de la vie politique helvétique : l'essentiel des suffrages se concentre sur le parti populiste et anti-européen du multimillionnaire Christoph Blocher, 63 ans, leader de l'Union démocratique du centre (UDC, droite), qui obtient 27 %

des voix contre 22,9 % en 1999 et 55 (+ 8) sièges sur les 200 du Conseil national et sur le Parti socialiste (PSS) qui, avec 24 % des suffrages, se voit attribuer 52 sièges (+ 1). L'UDC effectue une montée irrésistible avec 29 élus en 1995, 44 en 1999 et 55 aujourd'hui.

C'est en Suisse romande (mais pas en Suisse italophone toujours réticente) que l'UDC fait une percée spectaculaire et enregistre des résultats remarquables dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel, recueillant 20 % des voix à Genève.

Les deux formations centristes, le Parti démocrate-chrétien (PDC) et le Parti radical démocrate (PRD) perdent chacun 7 sièges.

À la suite du renouvellement – presque total – du Conseil des États, quatre partis seulement sont représentés: le PDC avec 15 conseillers (=), le Parti radical avec 14 élus (- 4), le Parti socialiste avec 9 (+ 3) et l'UDC avec 8 conseillers (+ 1). Rappelons que la désignation des 46 membres (2 par canton, 1 par demi-canton) pour un mandat de quatre ans se fait selon la législation de chaque canton.

Le Conseil national compte 52 femmes sur 200. Elles sont 7 sur 13 chez les écologistes, 24 sur 52 chez les socialistes, mais ne sont que 3 sur 55 à l'UDC. Elles sont 10 sur 46 au Conseil des États. Une fois de plus la participation a été faible: 45,6 % (*Le Figaro*, 18-19 au 21 octobre 2003; *Libération*, 17, 20 et 21 octobre 2003; *Le Monde*, 19-20 au 22 octobre et 20 décembre 2003; *Courrier international*, 23 octobre et 4 décembre 2003; <[http://www.ifes.org/eguide/resultsum/swiss\\_par03.htm](http://www.ifes.org/eguide/resultsum/swiss_par03.htm)>; <<http://www.parties-and-elections.de/switzerland.html>>).

10 décembre 2003. **Conseil fédéral.** Premier groupe du Parlement après les élections législatives du 19 octobre avec 63 sièges, l'Union démocratique du centre (UDC) de Christoph Blocher renverse le délicat équilibre établi depuis 1959 au sein du gouvernement helvétique, la fameuse « formule magique » (sept ministres dont deux socialistes, deux radicaux, deux chrétiens-démocrates et un UDC).

Les mandats des sept ministres ont été soumis, l'un après l'autre, au vote des deux chambres réunies (Conseil national et Conseil des États).

Christoph Blocher, 63 ans, avec 121 voix sur 246 votants, au troisième tour, élimine la ministre de la Justice et de la Police, Ruth Metzler, 39 ans, plus jeune des ministres, PDC, qui n'a obtenu que 116 voix. C'est la première fois depuis 1854 qu'un conseiller fédéral n'est pas réélu. Qui plus est, étant vice-présidente de la Confédération, elle aurait dû devenir présidente pour 2004. Christoph Blocher gèrera ainsi l'immigration et le droit d'asile.

Le deuxième ministre UDC, le conseiller fédéral de la Défense, Samuel Schmid, 56 ans, d'une orientation différente de celle de Christoph Blocher, est réélu de même que les autres conseillers qui se représentaient. Seul le conseiller Kaspar Villiger, 62 ans (Finances, radical), qui ne se représentait pas est remplacé par un autre radical, Hans-Rudolph Merz, 61 ans, pas si éloigné de Christoph Blocher, élu par 127 voix contre 96 à Christine Beerli. Il est tout à fait symptomatique que, d'une part, ce soit une femme qui ait été éliminée du Conseil fédéral parmi les sortants et que, d'autre part, ce soit un homme qui ait été préféré à une femme pour le nouveau conseiller radical. Il ne reste plus qu'une femme

Inscrits	4 757 478			
Votants	2 161 921 (45,44 %)			
Nuls	22 972			
Blancs	14 909			
Suffrages exprimés	2 124 040			
<i>partis</i>		<i>Conseil national</i>	<i>%</i>	<i>Conseil national</i> <i>Conseil des États</i>
Union démocratique du centre (UDC, populiste)	564 995	26,6 (+ 4,1)	55 (+11)	8
Parti socialiste suisse (PSS)	494 901	23,3 (+ 0,8)	52 (+1)	9
Parti radical-démocratique de Suisse (PRD)	367 459	17,3 (- 2,6)	36 (- 6)	14
Parti démocrate-chrétien suisse (PDC)	305 862	14,4 (- 1,4)	28 (- 7)	15
Parti écologiste suisse (PES)	157 179	7,4 (+ 2,4)	13 (+ 4)	
Parti évangélique populaire	46 729	2,3 (+ 0,5)	3 (=)	
Autres:	186 915	8,80		
Parti libéral suisse		2,2 (- 0,1)	4(-2)	
Union démocratique fédérale, conservateur		1,3 (=)	2(+1)	
Démocrates suisses, xénophobes		1,0 (- 0,8)	1 (=)	
Parti suisse du travail, communiste		0,7 (- 0,3)	2 (=)	
Ligue des Tessinois		0,4 (- 0,5)	1 (- 1)	
Solidarités, socialiste		0,5 (=)	1 (=)	
Parti chrétien-social		0,4 (=)	1 (=)	
Liste alternative		0,5 (+ 0,2)	1(+1)	
Parti de la liberté		0,2	0	

152

dans le Conseil fédéral: Micheline Calmy-Rey, socialiste, 58 ans, cheffe du département fédéral des Affaires étrangères. Machisme suisse pas mort. En outre les équilibres régionaux ne semblent plus être pris en compte.

Joseph Deiss, 57 ans, ministre démocrate-chrétien de l'Économie est désigné pour un an à la présidence tournante de la Confédération helvétique. Samuel Schmid est élu vice-président et devrait donc être président en 2005.

Jusqu'alors gouvernée au centre et par consensus, la Suisse risque de voir sa politique profondément évoluer (*Le Figaro*, 11 et 17 décembre 2003; *Libération*, 1 et 15 décembre 2003;

*Le Monde*, 12 et 17 décembre 2003; *Courrier international*, 20 novembre et 18 décembre 2003).

#### UNION EUROPÉENNE

4 au 13 décembre 2003. **Constitution.** L'Union européenne aura-t-elle sa Constitution ? Les travaux de la Conférence intergouvernementale laissent perplexes. Dès la première réunion, le 4 octobre, les divergences se font jour. Elles portent essentiellement sur le mode de prise des décisions qui, revenant sur les acquis de Nice, donnerait une place moins forte à l'Espagne et à la Pologne,



ainsi que, accessoirement, sur la question de la référence à l'héritage religieux et à la mention de Dieu dans le texte. Les divergences se manifestent entre les six fondateurs auxquels se rallie le Royaume-Uni, qui a obtenu ce qu'il souhaitait, et les autres États. Intervenant en outre dans le contexte de la violation du Pacte de stabilité par l'Allemagne et la France, les tensions sont fortes. Silvio Berlusconi dont le pays préside l'Union pendant le deuxième semestre, par ses maladresses ou rodomontades, ne permet pas d'obtenir le consensus. Les réunions de Naples les 28-29 novembre et de Bruxelles des 12-13 décembre 2003 consacrent l'échec. L'Irlande réussira-t-elle le miracle d'un accord ? Certains pensent, en cas d'insuccès à constituer un

« noyau dur » qui permettrait de progresser mais officialiserait la rupture (*Libération*, 2 au 6, 15, 16, 28-29 octobre, 11, 14, 28, 29-30 novembre, 1<sup>er</sup>, 6, 10 au 19 décembre 2003 ; *Le Monde*, 1<sup>er</sup>, 3, 4, 7, 8, 12-13, 18, 19-20, 23, 24, 29 au 31 octobre, 1<sup>er</sup>, 6, 8, 20, 29, 30 novembre-1<sup>er</sup> décembre, 2, 3, 5, 6, 9 au 20 décembre 2003 ; *Courrier international*, 2 et 9 octobre et 11 et 24 décembre 2003).

17 octobre 2003. **Conseil européen.** En l'absence de Gerhard Schröder, c'est le président Chirac qui intervient au nom du chancelier allemand. Une première (*Libération*, 15, 17 et 18-19 octobre 2003 ; *Le Monde*, 16 octobre 2003 ; *Courrier international*, 23 octobre 2003).



CHRONIQUE  
CONSTITUTIONNELLE  
FRANÇAISE

(1<sup>er</sup> OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 2003)

155

REPÈRES

- 6 octobre. « Nous sommes dans un contexte récessif sur notre territoire national », reconnaît M. Raffarin lors de sa visite à Moscou. Au surplus, il se déclare favorable à un référendum sur la constitution européenne.
- 7 octobre. Le journal *Le Monde* est condamné, à la suite de la plainte de M. Roland Dumas, relative à un article concernant l'entrée de M<sup>me</sup> Noëlle Lenoir au gouvernement.
- 8 octobre. Les Français souhaitent un référendum sur la constitution de l'Union européenne (sondage BVA-*Le Monde*-France Inter).
- 14 octobre. M. Chirac se prononce pour l'élaboration d'un code universel de bioéthique dans un discours prononcé à l'UNESCO.
- 16 octobre. Le Conseil européen, réuni à Bruxelles, nomme M. Trichet à la tête de la Banque centrale européenne (BCE).
- 27 octobre. Le Conseil français du culte musulman fixe, pour la première fois, le début du ramadan.
- 29 octobre. Le Conseil économique et social préconise l'entrée de 10 000 étrangers supplémentaires par an.
- 30 octobre. M. Sarkozy part en guerre contre le « système mafieux » en Corse.
- 31 octobre. Dans un entretien à *Ouest-France*, M. Stasi affirme que le voile islamique est « objectivement un signe d'aliénation de la femme ».
- 2 novembre. Lutte ouvrière et la Ligue communiste révolutionnaire concluent un accord électoral en vue des prochaines consultations locales et européennes.
- 10 novembre. Les intermittents du spectacle font irruption dans le journal télévisé du 20 heures de France 2.
- 11 novembre. L'UNEDIC dispose d'un droit de réponse sur France 2 après l'incident de la veille.
- 12 novembre. Les altermondialistes

organisent, à Saint-Denis, un « forum social européen ».

Le tribunal correctionnel de Paris prononce des condamnations dans l'affaire Elf.

20 novembre. M. Sarkozy se déclare sur France 2 en faveur de mesures de discrimination positive.

22 novembre. M. Ferry renonce, pour la deuxième fois, à présenter un projet de loi relatif à l'autonomie des universités.

24 novembre. L'Allemagne et la France gèlent le pacte de stabilité au sein de l'Union européenne.

156

M. Sarkozy souhaite une limitation du nombre des mandats électoraux (deux pour l'élection présidentielle), à l'occasion d'un débat organisé par le journal *Le Monde*.

29 novembre. Le président Debré désire que le chef de l'État se représente en 2007.

1<sup>er</sup> décembre. Pour la première fois, les membres des services diplomatiques font grève.

10 décembre. Près d'un Français sur quatre adhère aux idées de M. Le Pen, selon l'enquête annuelle de TNS-Sofres pour *Le Monde*.

11 décembre. M. Giscard d'Estaing est élu à l'Académie française. C'est la première fois qu'un ancien « protecteur » de la Compagnie devient « immortel ».

12 décembre. Visite controversée à l'ENM à Bordeaux de M. Sarkozy, au nom de la séparation des pouvoirs, mis en avant par des syndicats de magistrats.

13 décembre. Échec du Conseil européen de Bruxelles sur le projet de constitution européenne.

Le conseil national de l'UDF se prononce sur le principe des listes auto-

nomes au premier tour des élections régionales.

17 décembre. Le gouvernement français et le parquet de Californie parviennent à un accord de règlement final à propos de l'affaire *Executive Life*.

#### ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Administration*. À la suite de la désignation de M. Yves Michel au secrétariat général de l'Assemblée et de la présidence (cette *Chronique*, n° 108, p. 165), le bureau a procédé, lors de la réunion du 10 décembre, à la nomination de M. Paul Cahoua, au poste de directeur général des services législatifs, tandis que M<sup>me</sup> Martine Boitard, directeur du service du personnel, était appelée à le remplacer à la direction générale du service des Affaires européennes et des Relations internationales (*BQ*, 11-12).

– *Défense*. Le président Debré a porté plainte à la suite de l'envoi à des députés de courriels à « caractère violemment antisémite » (*Le Figaro*, 29/30-11).

– *Réception dans l'hémicycle*. Le président de l'Afrique du Sud, M. Thabo Mvuyewa Mbeki, a été reçu le 18 novembre, à son tour (cette *Chronique*, n° 105, p. 187).

– *Retraite des députés*. Réuni le 8 octobre, le bureau a aligné leur régime sur celui du droit commun : la durée des cotisations passe de 37,5 à 40 annuités ; l'âge d'ouverture est fixé à 60 ans et non plus de 55 ans (*Le Figaro*, 20/21-12) (cette *Chronique*, n° 108, p. 186).

V. *Commissions*. *Missions d'information*. *Parlementaires*. *Parlementaires*

*en mission. Questions orales. Ordre du jour. Séance.*

#### AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* F. Hourquebie, *Le Juge sous la V<sup>e</sup> République, entre pouvoir et contre-pouvoir*, thèse Montesquieu-Bordeaux IV, 2003 ; S. Schmitt, *Le Principe constitutionnel du juge naturel en Italie et en France*, thèse, Toulon, 2003.

– *Indépendance (art. 64 C).* Le garde des Sceaux, intervenant sur France Inter, le 5 novembre, a mis en cause la disposition législative qui pourrait provoquer automatiquement l'inéligibilité de M. Juppé, si celui-ci était condamné dans l'affaire du financement du RPR, pendante devant le tribunal correctionnel de Nanterre : « Ce type de règles [...] sont de mauvaises règles. » Les propos de M. Perben ont soulevé la protestation de syndicats de magistrats (*Le Monde*, 8-11).

– *Gardienne de la liberté individuelle (art. 66 C).* S'agissant de la rétention d'un étranger, le Conseil constitutionnel a validé l'article 49 de la loi 2003-1119 du 26 novembre, sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation, au motif que « l'autorité judiciaire conserve la possibilité d'interrompre à tout moment la prolongation du maintien en rétention de sa propre initiative ou à la demande de l'étranger, lorsque les circonstances de droit ou de fait le justifient » (2003-484 DC).

#### AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie.* F. Hourquebie, *Le Juge sous la V<sup>e</sup> République, entre pouvoir et*

*contre-pouvoir*, *op. cit.* ; B. Latour, *La Fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, La Découverte, 2003 ; « Le juge administratif et les libertés publiques » (colloque du 50<sup>e</sup> anniversaire des TA), *RFDA*, 2003, p. 1046.

– *Ordre de juridiction.* La Commission des recours des réfugiés en forme un, au sens de l'article 34 C, a estimé le Conseil constitutionnel (2003-485 DC).

#### CODE ÉLECTORAL

– *Élection des membres de l'assemblée de Corse.* Le Conseil constitutionnel a été entendu (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 106, p. 177) : l'article L 370 dispose : « Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe » (rédaction de la loi 2003-1201 du 18 décembre) (p. 21678).

– *Simplification.* Prise en vertu de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 108, p. 177), l'ordonnance 2003-1165 du 8 octobre portant simplifications administratives en matière électorale (*JO*, 9-10) modifie plusieurs dispositions du code électoral. En particulier, la désignation d'un mandataire financier par tout candidat est désormais obligatoire (art. L 52-4), les comptes de campagne sont directement déposés à la Commission nationale des comptes de campagne (CCFP) et non à la préfecture (art. L. 52-12) et la CCFP arrête le montant du remboursement forfaitaire prévu à l'article L 52-11-1 (art. 52-15). D'autre part, les conditions de vote par procuration sont simplifiées (art. L 71 et L 74). Sont également modifiées les dispositions relatives à l'élection des députés, qui a lieu le 7<sup>e</sup> dimanche suivant la

publication du décret convoquant les électeurs au lieu du 5<sup>e</sup> (art. L 173), notamment pour l'accès aux émissions du service public de la communication audiovisuelle des partis non représentés par un groupe à l'Assemblée nationale et présentant au moins 75 candidats (III de l'art. L 167-1); à l'élection des conseillers généraux (démission d'office pour cause d'inéligibilité ou d'incompatibilité prononcée par le représentant de l'État : art. L 205 et 210); à l'élection des conseillers municipaux (délai de convocation des élections partielles ou complémentaires) et des conseillers régionaux.

158

#### V. Élections. Habilitation législative. Partis politiques. Transparence.

#### COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* Chr. Geslot, *Élections municipales et Citoyenneté européenne*, L'Harmattan, 2003; A. Haquet, « Quelle est l'étendue du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales ? », *Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 8, 2003, p. 549; Th. Menneson, « De la coopération entre collectivités territoriales en Nouvelle-Calédonie », *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, n° 2, 2003, p. 24.

– *Articles 72 et 72-2 C.* La compensation du transfert aux départements des charges du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité par une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, prévue par l'article 59 de la loi de finances pour 2004, n'est pas contraire au principe de leur libre administration défini dans les articles 72 et 72-2 C, a estimé la décision 489 DC du 29

décembre; mais cette conformité est assortie d'une précision et d'une réserve.

I. La « part déterminante » des ressources des collectivités territoriales que doivent représenter, selon l'article 72-2 C, leurs recettes fiscales et autres ressources propres ne peut être utilement invoquée tant que la loi organique prévue par cet article ne sera pas promulguée; mais le Conseil précise, à l'adresse du législateur organique, que celle-ci devra « définir les ressources propres des collectivités territoriales et déterminer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part minimale que doivent représenter les recettes fiscales et les autres ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources » (cons. 21).

II. La compensation entre les charges du RMI et du RMA et la part de la TIPP transférée aux départements respectent l'exigence des « ressources équivalentes » mentionnée à l'article 72-2 C, mais sous la réserve qu'il appartiendrait à l'État de « maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert », au cas où les recettes départementales provenant de la TIPP viendraient à diminuer (cons. 23).

D'autre part, l'article 117 de la loi de finances pour 2004, qui prévoit que les collectivités territoriales informent l'État avant toute opération affectant le compte du Trésor auquel elles déposent leurs disponibilités, n'a pas porté atteinte à leur *libre administration*, ni à la *libre disposition de leurs ressources*, car le législateur a opéré une conciliation « qui n'est pas manifestement déséquilibrée » entre ces principes et le « bon usage des deniers publics » qui est « une exigence de valeur constitutionnelle ».

La décision 489 DC écarte également l'incompétence négative invoquée à l'encontre du renvoi à un décret de la fixation des seuils de mise en œuvre de cette obligation (cons. 33 et 34).

– *Citoyenneté européenne.* À l'issue des dernières élections municipales, 95 conseillers communautaires ont été élus dans les communes de 3 500 à 9 000 habitants; 76 dans les communes de 9 000 à 30 000, et 33 dans celles de plus de 30 000 (AN, Q, p. 8235).

– *Code général des collectivités territoriales.* L'ordonnance 2003-1212 du 18 décembre en modifie la partie législative (p. 21794), en application de la loi 2003-591 du 2 juillet 2003 habitant le gouvernement à simplifier le droit (cette *Chronique*, n° 108, p. 177).

– *Consultation.* Sur la proposition faite au nom du gouvernement par le Premier ministre (v. *Gouvernement*), le président de la République a pris le 29 octobre, sur le fondement des articles 72-4 et 73 C, quatre décrets décidant de consulter les électeurs de la Guadeloupe, de la Martinique, de l'île de Saint-Martin et de l'île de Saint-Barthélemy sur le projet de création dans les deux premières d'une collectivité territoriale régie par l'article 73 C qui se substituerait au département et à la région, et d'une collectivité régie par l'article 74 C dans les deux dernières (*JO*, 30-10). Cette décision a été suivie de quatre décrets organisant la consultation (décrets du 4 novembre, 2003-1049 à 1052) et de quatre arrêtés fixant les caractéristiques des bulletins de vote (*JO*, 5-11), ainsi que de quatre recommandations du CSA à l'ensemble des services de télévision et de radio le même jour (2003-5 à 2003-8) (*JO*, 8-11).

La consultation a eu lieu le 7 décembre; les électeurs de la Guadeloupe et de la Martinique ont refusé la suppression du département et de la région, respectivement par 98 670 non (72,98 %) contre 36 524 oui (27,02 %) et par 54 705 non (50,48 %) contre 53 654 oui (49,52 %). En revanche, les électeurs de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont approuvé la transformation des deux arrondissements en collectivités régies par l'article 74 C, respectivement par 4 300 oui (76,17 %) contre 1 345 non (23,83 %) et par 2 724 oui (95,51 %) contre 128 non (4,49 %) (*Le Monde*, 9-12).

– *Coopération décentralisée.* Le décret 2003-1155 du 28 novembre porte publication de la convention entre le gouvernement français, représenté par M. Paul Vergès, président du Conseil régional de la Réunion, et le gouvernement malgache relative à la coopération éducative entre la Réunion et Madagascar, signée à Saint-Denis-de-la-Réunion, le 25 juillet 2003 (p. 20792). Au surplus, les représentants des *Bundesländer* allemands et des régions françaises se sont réunis, à Poitiers, en présence du chancelier allemand et du Premier ministre français, les 27 et 28 octobre. Trois orientations majeures ont été retenues : renforcement du rôle de la langue du pays partenaire; mobilité des étudiants, enseignants et chercheurs et développement de réseaux de compétence (*Le Monde*, 29/30-10), (cette *Chronique*, n° 107, p. 169).

– *Coopération intercommunale.* L'article L 5211-1 CGCT (rédaction de la loi du 27 février 2002) rend applicable aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la disposition permettant aux membres du conseil

municipal qui n'appartiennent pas à la majorité de bénéficiaire d'un espace d'expression dans le bulletin d'information générale. Cependant, ainsi que le relève le ministre de l'Intérieur, seuls les membres d'une communauté urbaine sont élus à la représentation proportionnelle. Dans les autres hypothèses, l'expression des minorités doit tenir compte des « circonstances » (AN, Q, p. 8477).

Dans les communes alsaciennes et mosellanes, lesdits établissements publics ne relèvent pas d'un statut particulier (*ibid.*, p. 8475).

160

– *Création d'une commune.* Par arrêté du préfet de l'Yonne en date du 16 octobre, Paroy-en-Othe est érigée en commune distincte de Briennon-sur-Armançon (p. 21377).

V. *Libertés publiques. Premier ministre. Président de la République. Référendum.*

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* A. Derrien, *Les Juges français de la constitutionnalité*, Bruxelles, Sakkoulas/Bruylant, 2003; F. Hourquebie, *Le Juge sous la V<sup>e</sup> République, entre pouvoir et contre-pouvoir*, op. cit.; A.-L. Valenbois, *La Constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, thèse, Dijon, 2003; D. Chagnollaude, « Sherlock Holmes à la poursuite du pouvoir constituant (après la décision 2003-469 du 26 mars 2003) », *LPA*, 20-10 à 24-10; P. Jan, « L'immunité juridictionnelle des lois de révision constitutionnelle », *Ibid.*, 31-10.

– CCC. N° 15, Dalloz, 2003.

– *Chr. RFDC*, 2003, p. 547.

– *Notes.* F. Luchaire, sous 2003-474 DC, 17-7-2003, *RDP*, 2003, p. 1789; J.-É. Schoettl, 2003-486 DC, *PA*, 24-12.

– *Décisions.* V. *tableau ci-après.*

- |       |  |
|-------|--|
| 20-11 | Nomination des rapporteurs adjoints ( <i>JO</i> , 23-11).<br>2003-484 DC. Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité ( <i>JO</i> , 27-11). V. <i>Libertés publiques. Loi. Ordre du jour et ci-dessous.</i> |
| 4-12  | 2003-485 DC. Loi modifiant celle du 25-7-1952 relative au droit d'asile ( <i>JO</i> , 11-12). V. <i>Libertés publiques. Pouvoir réglementaire et ci-dessous.</i>   |
| 11-12 | 2003-486 DC. Loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 ( <i>JO</i> , 19-12). V. <i>Loi de financement de la sécurité sociale et ci-dessous.</i>  |
| 18-12 | 2003-487 DC. Loi portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité (RMA) ( <i>JO</i> , 19-12). V. <i>Collectivités territoriales. Libertés publiques.</i>  |
| 29-12 | 2003-488 DC. Loi de finances rectificative pour 2003 ( <i>JO</i> , 31-12). V. <i>Loi de finances.</i><br>2003-489 DC. Loi de finances pour 2004 ( <i>JO</i> , 31-12). V. <i>Collectivités territoriales. Loi de finances.</i>                                      |



– *Normes de constitutionnalité*. Outre la démarche habituelle à laquelle le Conseil s’est livré (réserve d’interprétation, incompétence négative), il a été appelé à se prononcer sur la sincérité des lois relatives aux prélèvements obligatoires (2003-486 DC; 2003-488 DC et 2003-489 DC) (cette *Chronique*, n° 105, p. 201); à soulever d’office des « cavaliers » (décisions précitées) et à apprécier si la conciliation opérée entre des normes constitutionnelles n’était pas « manifestement déséquilibrée » (2003-484 DC). Mais, on relèvera essentiellement, au vu des décisions *Maîtrise de l’immigration* (2003-484 DC) et *Droit d’asile* (2003-485 DC) que le juge a porté atteinte à « l’effet cliquet », inhérent à la condition des libertés publiques, nonobstant la mise en garde des requérants.

– *Présidence*. En l’absence de M. Guéna, le conseiller-doyen, M. Michel Ameller a présidé la réunion du 18 décembre (p. 21686) (cette *Chronique*, n° 106, p. 176).

– *Procédure*. De façon rarissime, semble-t-il, le principe du contradictoire a franchi une nouvelle étape, avec les répliques du gouvernement aux mémoires en réplique des requérants (2003-484 DC) (p. 20186). En outre, le Conseil a été contraint à faire diligence; bref à statuer en urgence *de facto*, en application de la Constitution (art. 47 et 47-1 C), mais aussi et surtout de la loi ordinaire. La loi 2003-1200 du 18 décembre (p. 21670) prévoyait à cet égard l’entrée en vigueur du RMI et du RMA décentralisés au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

V. *Collectivités territoriales. Libertés publiques. Loi. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances.*

## COMMISSIONS

– *Bibliographie*. P. Türk, *Les Commissions parlementaires permanentes et le Renouveau du Parlement sous la V<sup>e</sup> République*, thèse Lille-II, 2003.

– *Loi de finances*. Les crédits de plusieurs ministères (PME, Ville, Tourisme, Collectivités territoriales, Formation professionnelle, Sports) ont fait l’objet de l’examen par la commission des finances élargie à l’ensemble des députés (*BAN*, n° 42 et suiv.).

V. *Loi de finances, Mission d’information*.

161

## COMMISSION D’ENQUÊTE

– *Assemblée nationale*. Sur les propositions de résolution déposées par les présidents des quatre groupes, une commission d’enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule a été créée le 7 octobre (p. 8160). M. Claude Évin (S) a été élu président et M. François d’Aubert (UMP) rapporteur (*BAN*, n° 42).

V. *Missions d’information*.

## CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Composition*. Un décret du 15 octobre porte désignation de personnalités appelées à siéger dans les sections de l’assemblée du Palais d’Iéna (p. 17703).

## CONSEIL DES MINISTRES

V. *Gouvernement.*CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA  
MAGISTRATURE

– *Avis.* Comme il fallait s’y attendre (cette *Chronique*, n° 107, p. 168), le CSM a spontanément apporté, dans un avis daté du 2 octobre, une « contribution à la réflexion sur la déontologie des magistrats », en s’opposant à l’idée d’un code, en la matière (*Le Monde*, 10-10). La commission Cabannes a rendu son rapport le 27 novembre (*Le Figaro*, 27-11). Le chef de l’État a demandé, le 25 novembre, au CSM de se prononcer, par un avis, à propos de la procédure de récusation d’un magistrat, à raison de sa confession religieuse, déposé par un justiciable (*Le Figaro*, 27-11).

## CONSTITUTION

– *Bibliographie.* S. Rials, *Textes constitutionnels français*, « Que sais-je ? », n° 2022, PUF, 2003, 18<sup>e</sup> éd. ; L. Azoulay, « La Constitution et l’intégration. Les deux sources de l’Union européenne en formation », *RFDA*, 2003, p. 859 ; M.-A. Cohendet, « Les effets de la réforme », *Revue juridique de l’environnement*, n° spécial, 2003, p. 51 ; J. Morand-Deville, « La Constitution et l’environnement » (présentation), *CCC*, n° 15, 2003, p. 120 ; P. Jan, « L’immunité juridictionnelle des lois de révision constitutionnelle », *LPA*, 31-10.

V. *Droit constitutionnel. Révision de la Constitution.*

## CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie.* G. Prunier, « Résultats tangents et contentieux électoral », *LPA*, 10-12.

– *Concl.* S. Boissard sous CE, 17 octobre 2003, *Consultation des électeurs corses*, *RFDA*, 2003, p. 1140.

– *Consultation des électeurs de Corse.* Compétent pour connaître des protestations formées contre les résultats de la consultation du 6 juillet 2003 (cette *Chronique*, n° 108, p. 169), le Conseil d’État a rejeté les requêtes de M. Ciccada et autres le 17 octobre. Les irrégularités alléguées de la campagne électorale n’ont pas été retenues, soit que les partisans du « oui » aient pu y répondre (d’autant que le ministère de l’Intérieur a diffusé des informations susceptibles d’influer en faveur du « oui »), soit qu’ils aient commis des « abus analogues ». En revanche, des irrégularités ont été relevées concernant les bulletins nuls, les émargements et le vote par procuration ; mais, à supposer que la totalité des 621 suffrages annulés se soient ajoutés aux 54 967 voix obtenues par le « oui » et que la totalité des 202 suffrages irrégulièrement émis soient déduits des 57 205 voix obtenues par le « non », l’écart entre le « oui » et le « non » (qui était de 2 238 suffrages) s’élèverait encore à 1 415 et le « non » continuerait de l’emporter.

V. *Assemblée nationale.*COUR DE JUSTICE DE LA  
RÉPUBLIQUE

– *Commission des requêtes.* Les plaintes déposées par des familles de victimes de

la maladie de la vache folle ont été déclarées recevables, le 23 octobre, par ladite commission. Ces plaintes pour homicide involontaire visent 4 anciens ministres de l'Agriculture: MM. Nallet (1988-1990), Mermaz (1990-1993), Puech (1993-1995) et Vasseur (1995-1997) (*Le Monde*, 30-10).

– *Non-lieu*. La Cour a prononcé un non-lieu dans l'affaire du sang contaminé en faveur de M. Évin, le 6 novembre (*Le Monde*, 8-11) (cette *Chronique*, n° 91, p. 212).

#### V. Ministres.

### DROIT COMMUNAUTAIRE ET EUROPÉEN

– *Bibliographie*. L. Dubouis et Cl. Gueydan, *Les Grands Textes du droit de l'Union européenne*, Dalloz, 2003, 6<sup>e</sup> éd.; J.-P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 2003, 2<sup>e</sup> éd.; V. Giscard d'Estaing, *La Constitution pour l'Europe*, Albin Michel et Fondation Robert-Schuman, 2003; E. de Poncins, *Vers une constitution européenne*, « 10/18 », n° 3599, 2003; J.-D. Giuliani, *Quinze + dix: le grand élargissement*, Albin Michel et Fondation Robert-Schuman, 2003; Th. Schmitz, « Le peuple européen et son rôle lors d'un acte constituant dans l'Union européenne », *RDP*, 2003, p. 1709.

– *Adhésion à l'Union européenne*. La loi 2003-1210 du 19 décembre autorise la ratification du traité d'Athènes, signé le 16 avril 2003, relative à l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de

la Slovénie et de la Slovaquie (p. 21793). L'Europe de Yalta a vécu.

– *Médiateur européen*. En 2002, celui-ci a reçu 2 211 plaintes issues pour l'essentiel de particuliers (2 041). La France a été concernée dans 10 % des cas (AN, Q, p. 7806).

– « *Porte-parole d'un chancelier absent* ». Pour la première fois, dans un Conseil européen, un participant s'est exprimé au nom de deux gouvernements. Retenu à Berlin, le chancelier Schröder a été représenté par le président Chirac le 17 octobre en sa qualité de « porte-parole » (*Le Figaro*, 18-10).

### V. Collectivités territoriales. Président de la République.

### DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. J.-L. Mestre, « Les emplois initiaux de l'expression "droit constitutionnel" », *RFDC*, 2003, p. 451; M. Verpeaux (dir.), *Les Annuels du droit. Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, 2003.

### DROIT ÉLECTORAL

– *Bibliographie*. S. Lamouroux, « La disparition de la sanction automatique d'inéligibilité pour les comptables de fait: quel avenir pour la sanction électorale ? », *RDFC*, 2003, p. 609.

### DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « L'autonomie des assemblées parlementaires

(à propos de la décision du Conseil d'État Papon du 4 juillet 2003)», *RDP*, 2003, p. 1227; J.-P. Machelon, «Droit parlementaire», in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 511.

#### V. Parlement.

### ÉLECTIONS

164 – *Élections au Parlement européen*. L'ordonnance 2003-1165 du 8 octobre (v. *Code électoral*) prévoit que les demandes d'inscription sur la liste électorale des ressortissants des États qui deviendront membres de l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004, et remplissant au dernier jour de février 2004 les conditions fixées par la loi 77-729 du 7 juillet 1977, seront déposées jusqu'au 15 avril.

#### V. Contentieux électoral.

### ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

– *Bibliographie*. D. Bailleul, «Le juge administratif et la conventionnalité de la loi. Vers une remise en cause de la jurisprudence *Nicolo* ?», *RFDA*, 2003, p. 876.

– *Concl.* J.-H. Stahl sous CE, 5-3-2003, *Aggoun*, note J.-F. Lachaume, *RFDA*, 2003, p. 1214 (contrôle par voie d'exception de la ratification ou de l'approbation d'un traité).

### FINANCES PUBLIQUES

– *Bibliographie*. M. Lascombe et X. Vandendriessche, *Les Finances publiques*, Dalloz, 2003, 5<sup>e</sup> éd.

#### V. Loi de finances.

### GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. J.-P. Machelon, «Au service du pouvoir politique : remarques sur les préfets de la III<sup>e</sup> République», *RA*, 2003, p. 293.

– *Continuité de l'action*. Le précédent de la canicule meurtrière de l'été dernier (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 108, p. 177) a été pris en compte. Outre la réunion inhabituelle du Conseil des ministres, le 31 décembre, aucun d'entre eux n'avait été convoqué l'an dernier entre le 18 décembre et le 3 janvier, chaque ministre a organisé un système de «veille» pendant les fêtes de fin d'année. De la même façon, le Premier ministre devait recevoir les recteurs, le 31 décembre, à propos du respect de la laïcité dans les établissements scolaires, en les invitant à faire preuve de «discernement» (*Le Figaro*, 1<sup>er</sup>-1). En l'absence du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur, à Noël, respectivement en Allemagne et en Égypte, M. Fillon a été *de facto* chargé de la continuité de la vie gouvernementale, selon une expression discutable (*Le Monde*, 25-12) (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 108, p. 187).

– *Coordination*. Le décret 2003-1000 du 20 octobre crée une mission interministérielle sur les mutations économiques. Placée auprès du ministre chargé de l'Emploi, elle veille, entre autres, «à la cohérence de la politique du gouvernement» (p. 17945).

– *Déclaration* (art. 72-4 C). La consultation des électeurs guadeloupéens et martiniquais a donné lieu le 7 novembre à une déclaration du gouvernement à l'Assemblée nationale (p. 10297) et au Sénat (p. 7699). C'est la première appli-

cation de cette disposition (cette *Chronique*, n° 107, p. 169).

– *Proposition au président de la République*. Par lettre datée du 29 octobre, le Premier ministre a saisi le chef de l'État d'une proposition de consultation des électeurs de Martinique, de Guadeloupe, de ceux de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en application du nouvel article 72-4 C.

– *Représentant de l'État dans les Terres australes et antarctiques françaises*. L'emploi d'administrateur supérieur (loi du 6-8-1955 modifiée) est remplacé par celui de préfet, aux termes du décret 2003-1172 du 8-12 (p. 20984).

V. *Collectivités territoriales. Premier ministre. Président de la République*.

#### HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Procédure*. La publication d'ordonnances destinées à simplifier le droit (2003-1165 du 8 octobre et 2003-1212 du 18 décembre) n'a pas été accompagnée de la lettre traditionnelle adressée au chef de l'État destinée à l'éclairer, autant... que les lecteurs.

V. *Code électoral. Loi*.

#### IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie*. D. Baumont, « Liberté d'expression et irresponsabilités des députés », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* (Faculté de droit de Caen), PUC, n° 2, 2003, p. 33.

– *Article 26, alinéa 2 C*. Saisi le 26 septembre par le garde des Sceaux d'une demande du procureur général près la cour d'appel à Paris, le bureau du Sénat a autorisé, le 5 novembre, le placement en garde à vue de M. Jean Faure, sénateur UMP de l'Isère dans le cadre d'une enquête préliminaire (*JO*, 6-11). Rappelant qu'il se prononce seulement sur « la recevabilité formelle de la requête au regard notamment de son absence de volonté de porter atteinte à l'exercice du mandat parlementaire ou de soustraire arbitrairement l'intéressé aux travaux de son assemblée », le Bureau a considéré que ladite requête « indique avec suffisamment de précision la mesure privative de liberté envisagée, ainsi que les motifs sur lesquels elle est fondée ». Le parquet de Paris a ouvert ultérieurement une information pour viol contre M. J. Faure (*BQ*, 1-12).

– *Inviolabilité*. M. Philippe Marini, sénateur (UMP) de l'Oise, a été condamné par le tribunal correctionnel de Paris, le 21 octobre, à 1 500 euros d'amende pour avoir traité de « nazi » un conseiller régional (FN) de Picardie lors de la campagne électorale des législatives (*BQ*, 22-10).

M. Paul Natali, sénateur (UMP) de Haute-Corse, a été condamné par la cour d'appel de Bastia à 20 000 euros d'amende et deux ans d'inéligibilité pour prise illégale d'intérêt et usage de faux en sa qualité d'ancien président de la chambre de commerce de Bastia pour l'attribution de certains marchés (*BQ*, 4-12).

V. *Assemblée nationale. Sénat*.

## LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. D. Breillat, *Libertés publiques et Droits de la personne humaine*, Gualino éd., 2003; Th. Meindl, *La Notion de droits fondamentaux dans les jurisprudences et doctrines françaises et allemandes*, LGDJ, 2003; G. Drago et M. Lombard (dir.), *Les Libertés économiques*, Éd. Panthéon-Assas, 2003; H. Oberdorff, *Droits de l'homme et Libertés fondamentales*, A. Colin, 2003; S. Monnier, *Les Comités d'éthique et le Droit: éléments d'analyse sur le système normatif de la bioéthique*, thèse, Dijon, 2003; A.-L. Valembos, *La Constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, thèse Dijon, 2003; F. Brenet, « La notion de liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA », *RDP*, 2003, p. 1535; « Les titulaires des droits fondamentaux », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, PUC, n° 2, 2003, p. 9; « Le juge administratif et les libertés publiques », *RFDA*, 2003, p. 1046.

– *Ambassadeur pour les droits de l'homme*. Le décret du 20 novembre nomme M. Keller à cette fonction (p. 19771).

– *Droit à un recours effectif*. L'exigence d'un recours administratif, à peine d'irrecevabilité d'un recours contentieux, en cas de refus de validation de l'attestation d'accueil d'un étranger, ne méconnaît pas l'article 16 de la Déclaration de 1789, a jugé le Conseil constitutionnel (2003-484 DC).

– *Droits d'accès et de séjour des étrangers*. Selon le Conseil constitutionnel (2003-484 DC), « aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de

caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national ». De même, il n'existe pas un droit au maintien ou au renouvellement d'un titre de séjour lorsque les conditions de délivrance ne sont plus satisfaites (*id.*). En retrait par rapport à « l'effet cliquet », la loi 2003-1119 du 26 novembre a été promulguée (p. 20136).

– *Droit d'asile*. La loi 2003-1176 du 10 décembre modifie celle du 25 juillet 1952 (52-893), après déclaration de conformité (2003-485 DC).

Au prix d'une atteinte à « l'effet cliquet », le Conseil constitutionnel a fait bonne justice des critiques. Désormais, l'OFPRA a la possibilité de se dispenser d'une audition du demandeur (II. du nouvel art. 2). Cette « simple faculté » qu'il lui appartient de mettre en œuvre « cas par cas » ne saurait pour autant le « dispenser de procéder à un examen des éléments produits à l'appui de sa demande ». La disposition incriminée, a estimé le Conseil, ne prive pas le droit d'asile d'une garantie essentielle.

De la même façon, il appartient à l'Office d'apprécier les persécutions prises en compte dans l'octroi de la qualité de réfugié (III. du nouvel art. 2); de rejeter la demande de la personne ayant accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine. Le Conseil a validé cette disposition, sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation: il appartiendra à l'Office « de s'assurer que l'intéressé peut, en toute sûreté, accéder à une partie substantielle de son pays d'origine, s'y établir et y mener une existence normale ». Le juge a fait preuve également de la même attention s'agissant de la Commission des recours, qui doit être regardée comme un « ordre de juridiction » (art.

34 C), en liant le pouvoir réglementaire à propos de la durée du mandat de ses membres afin qu'il ne soit pas porté atteinte ni à [leur] impartialité ni à [leur] indépendance. Un dernier exemple de réserve d'interprétation a permis au Conseil d'indiquer que le fait de provenir d'un pays sûr ne dispense pas l'OFPRA d'examiner une demande.

– *Égalité devant la loi*. Au terme d'une jurisprudence ordinaire, le Conseil constitutionnel a estimé que les bénéficiaires du « contrat insertion, revenu minimum d'activité », titulaires d'un contrat de travail « se trouvent dans une situation différente de celle des autres salariés » ; qu'au surplus les dispositions critiquées sont « en rapport direct avec la finalité d'intérêt général poursuivi par le législateur en matière de lutte contre le chômage et l'exclusion ». Par suite, le principe d'égalité n'a pas été méconnu (2003-487 DC).

– *Égalité devant la loi (suite)*. À l'exemple de l'APA (cette *Chronique*, n° 100, p. 193), la gestion du RMI confiée aux départements par le législateur a été opérée de façon régulière, selon le Conseil constitutionnel (2003-487 DC), suivant une démarche présentant « des conditions suffisantes pour prévenir la survenance de ruptures caractérisées d'égalité » dans son attribution. Au demeurant, l'allocation de cette aide sociale « qui répond à une exigence de solidarité nationale » se concilie avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

– *Égalité des sexes*. M<sup>me</sup> Perrette Rey a été élue, le 1<sup>er</sup> octobre, à la présidence du tribunal de commerce de Paris. Elle est la première femme à accéder à cette

responsabilité depuis 440 ans (*BQ*, 2-10).

La sémantique continue d'en rendre compte (cette *Chronique*, n° 108, p. 179) : M<sup>me</sup> la lieutenant-colonelle Torrès a été nommée membre du secrétariat général de la mission du 60<sup>e</sup> anniversaire des débarquements et de la Libération (arrêté du 12-12) (p. 21723).

– *Égalité devant les charges publiques*. Fidèle à sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a estimé, le 20 novembre, que si la loi peut faire supporter, pour un motif d'intérêt général, des charges particulières à certaines catégories de personnes, « il ne doit pas en résulter une rupture caractérisée de l'égalité » découlant de l'article 13 de la déclaration de 1789. En l'occurrence, la prise en charge des frais de séjour d'un étranger hébergé ne méconnaît pas ce dernier. Cependant, en retenant la prise en charge par l'hébergeant des frais de rapatriements éventuels de l'étranger, sans mentionner un plafonnement, ni la bonne foi de l'hébergeant, « le législateur a rompu de façon caractérisée l'égalité des citoyens » (2003-484 DC).

– *État des personnes*. Le garde des Sceaux indique que 795 décisions ont accordé un changement de nom sur 1 377 demandes présentées, au cours de l'année 2002 (AN, Q, p. 8256) il précise, par ailleurs, son souci de respecter les signes diacritiques (*ibid.*, p. 8849).

– *Laïcité*. V. Premier ministre. *Président de la République*. *République*.

– *Légalité et proportionnalité des peines*. Concernant « les mariages blancs », la définition des faits incriminés, « de manière claire et précise », et l'absence de

sanction « manifestement disproportionnée » respectent ces principes énoncés à l'article 8 de la Déclaration de 1789, selon une jurisprudence classique du Conseil constitutionnel (2003-484 DC).

– *Liberté* (art. 2 de la Déclaration de 1789). La liberté proclamée par cet article implique le « respect de la vie privée » (CC, 20-11, 2003-484 DC).

– *Liberté du mariage*. Cette composante de la liberté personnelle (art. 2 et 4 de la Déclaration de 1789) a été méconnue, selon le Conseil constitutionnel, par le législateur, à propos des oppositions à mariage formées par le procureur de la République, impliquant un ressortissant étranger (2003-484 DC).

– *Liberté de la presse et présomption d'innocence*. À la suite de la publication du livre de M<sup>me</sup> Trintignant, *Marie, ma fille* (Fayard), M. Cantat a fait appel de l'ordonnance de référé qui repoussait sa demande de suspension de ladite publication et son retrait sous astreinte. La cour d'appel de Paris, par arrêt du 7 octobre, a ordonné, cependant, à l'éditeur l'insertion d'un encart rappelant le principe de présomption d'innocence (art. 9-1 du code civil et art. 6-2 CEDH) (*Les Annonces de la Seine*, 9-10) (cette *Chronique*, n° 107, p. 174).

– *Moyens convenables d'existence*. La loi 2003-1200 du 18 décembre créant un revenu minimum d'activité (RMA) a été validée par le Conseil constitutionnel (2003-487 DC), conformément au 5<sup>e</sup> alinéa du préambule de la Constitution de 1946 (p. 21670).

– *PACS*. Le garde des Sceaux indique

que les greffes des tribunaux d'instance en ont enregistré 88 679, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 novembre 1999. Au cours de ce laps de temps, 7 568 ont été dissous (AN, Q, p. 9456).

– *Parité* (art. 3 C). V. *Code électoral*.

– *Principe de nécessité des peines* (art. 8 de la Déclaration de 1789). Par une délibération du 23 septembre 2003, la CNIL a mis en cause la légalité des constatations opérées par les radars automatiques installés sur les routes (cette *Chronique*, n° 90, p. 201) (*Les Annonces de la Seine*, 30-10).

– *Privatisation*. Le décret 2003-1185 du 12 décembre autorise la Caisse des dépôts et consignations à transférer au secteur privé la propriété de la société SDFI (p. 21232).

– *Procès équitable* (art. 6 CEDH). Au cours de la période 1999-2002, la Cour de Strasbourg a rendu 216 décisions concernant la France, dont 148 (soit 69 %) relatives au droit d'être jugé dans un délai raisonnable. Sur ces dernières décisions, 113 (soit 76,3 %) ont constaté la violation dudit délai. Au surplus, sur ces mêmes 148 décisions, 65 (soit 44 %) concernaient des procédures administratives ; 47 (soit 31,7 %) étaient relatives à des procédures civiles ; 32 (soit 21,6 %) statuaient sur des procédures pénales ; le reste relevant de procédures mixtes (AN, Q, p. 9457).

Dans cet ordre d'idées, la loi du 26 novembre (2003-1119) relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France prévoit le recours à des salles d'audience spécialement aménagées à proximité immédiate des lieux de rétention ou à des moyens de télécommunication audio-



visuelle. Outre la limitation des « transferts contraires à la dignité des étrangers concernés », le législateur a retenu, selon le Conseil constitutionnel (2003-484 DC), des modalités précises en vue de la bonne administration de la justice, soit la « clarté, la sécurité et la sincérité des débats », afin de permettre au juge de « statuer publiquement ».

– *Protection de la santé. V. Loi de finances.*

– *Respect de la vie privée et informatique.* La lutte contre l’immigration irrégulière, selon le Conseil constitutionnel (2003-484 DC), « participe de la sauvegarde de l’ordre public qui est une exigence de valeur constitutionnelle ». Par suite, la loi « opère entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l’ordre public une conciliation qui n’est pas manifestement déséquilibrée ».

## LOI

– *Bibliographie.* C. Lecomte, « De la difficulté de codifier », *LPA*, 13-11.

– *Inflation législative et sécurité juridique.* À l’occasion de la réunion du Conseil des ministres, le 31 décembre, le Premier ministre a mis en garde les ministres « contre l’excès de législation qui nuit à la sécurité juridique » (*Le Monde*, 3-1).

– *Loi expérimentale.* Le nouvel article 35 octies de l’ordonnance du 2 novembre 1945 (rédaction de la loi du 26 novembre 2003) prévoit que l’État est habilité à passer avec des personnes de droit public ou privé des marchés relatifs aux transports de personnes retenues en centres de

détention. Le Conseil constitutionnel a reconnu la conformité de cette disposition sous réserve d’une interprétation, notamment, concernant le décret en Conseil d’État qui en fixera les modalités (2003-484 DC).

– « *Trop de lois* » ? Le Premier ministre a conclu le 7 novembre le congrès de la CFE-CGC en déclarant : « Je pense qu’il y a trop de lois... Dès qu’il y a un problème, on dit : « il faut faire une loi », mais celle-ci ne débarrasse pas du problème, ni sur la laïcité ni sur d’autres sujets » (*Le Monde*, 9/10-11). Cette affirmation est à rapprocher du volume du *Recueil des lois* (1<sup>er</sup> avril-30 septembre 2003) qui a battu tous les records avec 1 382 pages...

V. *Engagements internationaux. Pouvoir réglementaire.*

## LOI DE FINANCES

– *Conformité de la loi de finances rectificative pour 2003.* La décision 2003-488 DC rendue par le Conseil constitutionnel, le 29 décembre, a déclaré conforme cette loi. Sous ce rapport, le principe de sincérité, visé à l’article 32 de la LO du 1<sup>er</sup> août 2001, interprété l’an dernier (2002-464 DC) (décision mentionnée, du reste, dans les visas), a été sauvegardé. En l’occurrence, le juge a relevé, au prix d’une désapprobation, il est vrai, que « l’absence de dépôt d’un projet de loi de finances rectificative en temps utile, si critiquable soit-elle, est sans effet sur la constitutionnalité de la loi déferée ».

Par ailleurs, l’exemption dont bénéficiaient les imprimés nominatifs, à l’opposé d’autres imprimés distribués gra-

tuitement au domicile des particuliers (art. 20 de la loi), a été censurée au motif que le législateur instaurait une différence de traitement injustifiée au regard de l'objectif de protection de l'environnement.

Quant à la réforme de l'aide médicale de l'État, apportée aux étrangers en situation irrégulière, séjournant en France depuis moins de trois mois (art. 97 de la loi contrôlée), elle s'avère régulière au regard du principe de protection de la santé, visée au 11<sup>e</sup> alinéa du préambule de la Constitution de 1946, dès lors que « les soins urgents » leur sont assurés.

Enfin, le Conseil devait censurer d'office divers « cavaliers » (art. 58, 70 et 100).

– *Conformité de la loi de finances pour 2004*. La décision 489 DC du 29 décembre a écarté les griefs invoqués par les députés socialistes qui dénonçaient tout d'abord l'absence de la sincérité prescrite par l'article 32 de la LO du 1<sup>er</sup>-8-2001. S'agissant de la loi de finances de l'année, le Conseil précise que la sincérité « se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre » et que les prévisions critiquées doivent être appréciées « compte tenu des informations disponibles à la date du dépôt et de l'adoption du texte », ainsi que « des aléas inhérents à leur évaluation » ; or il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil qu'elles soient « entachées d'une erreur manifeste ». En outre, le gouvernement a informé le Parlement de ses intentions d'user de ses prérogatives pour l'exécution de la loi de finances (mise en réserve de crédits ouverts). Ont également été écartés les griefs concernant une amende fiscale, la taxe d'aviation civile, l'épargne retraite,

le forfait unifié pour la CMU complémentaire (le principe d'égalité n'oblige pas à « traiter différemment les personnes se trouvant dans des situations différentes »), ainsi que, avec une réserve, les dispositions concernant les collectivités territoriales (v. *Collectivités territoriales*).

En revanche, le Conseil a soulevé d'office la présence de dispositions relatives à la présentation de l'annexe explicative concernant les dépenses fiscales, dispositions qui empiètent sur le domaine réservé à la loi organique relative aux lois de finances et elles ont donc été déclarées contraires à la Constitution.

### V. Finances publiques.

#### LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Cavaliers sociaux*. La décision 486 DC du 11-12 a censuré quatre articles de la LFSS pour 2004, dont trois d'office. Les dispositions de l'article 39, contestées à d'autres titres par les députés socialistes, « n'affectaient pas de façon significative l'équilibre financier » ni « n'amélioreraient pas non plus le contrôle du Parlement », et elles n'ont donc pas leur place dans une LFSS. Il en va de même de l'article 35 et de l'article 77 reconduisant la prise en charge par l'État des arriérés de cotisations sociales des employeurs de main-d'œuvre agricole en Corse ; quant à l'article 6, il n'aurait une incidence que sur les ressources des départements d'outre-mer.

– *Sincérité*. Les députés socialistes contestaient la sincérité des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses d'as-

surance maladie fixés par la LFSS pour 2004, mais ce grief n'a pas été retenu par la décision 486 DC qui transpose la démarche suivie à propos de la sincérité prescrite pour les lois de finances (v. *Lois de finances*). S'agissant des prévisions qui « doivent être respectées au regard des informations disponibles à la date du dépôt et de l'adoption du texte... et compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation », elle écarte l'erreur manifeste. L'objectif des dépenses d'assurance maladie n'est pas non plus entaché d'une telle erreur, compte tenu « de l'effet des mesures nouvelles », et « l'objectif fixé pour les dépenses de la branche maladie, maternité, invalidité et décès n'est pas manifestement sous-évalué ». En conséquence, la loi 2003-1199 du 18 décembre a été promulguée (*JO*, 19-12).

#### V. Validation législative.

#### MAJORITÉ

– *Divisions*. Les députés UDF ont voté contre (25) ou se sont abstenus (5) sur le projet de loi relatif à la politique de santé publique, le 14 octobre (p. 8543). Le lendemain, le président de l'UDF, M. François Bayrou, a subordonné l'approbation par ce groupe de la loi de finances pour 2004 à l'adoption de trois amendements (p. 8624) et ces amendements ayant été écartés par le gouvernement, l'UDF s'est abstenue sur la 1<sup>re</sup> partie, le 21 octobre (p. 9138), à l'exception de M. Gilbert Gantier qui n'a pas pris part au vote et a démissionné du groupe, auquel il s'est apparenté le 31 ; le groupe UDF s'est également abstenue sur la 2<sup>e</sup> partie et l'ensemble, sauf M. Gantier qui a voté pour le 18 novembre (p. 10773). En revanche, l'Union centriste qui

regroupe au Sénat les UDF ont voté avec l'UMP.

#### MINISTRES

– *Condition*. La présence, le 13 septembre 2003, de M. Aillagon à la « Techno Parade » à Paris entre, selon l'expression de l'intéressé, dans « les missions du ministère de la Culture et de la Communication de veiller à la diversité des expressions musicales dans notre pays » (*AN, Q*, p. 8951).

– « *Ministres de proximité* ». Le Premier ministre indique les exemples de « pôles ministériels déconcentrés ». Par ailleurs, 1 750 déplacements en région ont été effectués (*AN, Q*, p. 8265) (cette *Chronique*, n° 106, p. 190).

– *Ministre-écrivain*. M. de Villepin a reçu, à Brive, le 9 novembre, le prix de la Langue française, décerné par la Foire du livre (*BQ*, 10-11).

– *Solidarité*. La suppression du lundi de Pentecôte comme jour férié a donné lieu à une polémique entre le Premier ministre et M. Fillon accusé d'être à l'origine d'une fuite dans la presse (*BQ*, 31-10 et 3-11).

De la même façon, ce dernier devait réfuter les propos de M. Sarkozy en faveur de l'admission de la discrimination positive, tout autant que ceux relatifs à son dessein présidentiel (*ibid.*, 9 et 11-12).

En dernier lieu, l'ouvrage de M. Darcos, rédigé en collaboration avec M. Meirieu (*Deux Voix pour une école*, Desclée de Brouwer, 2003), a été publié au moment où s'ouvrait le « débat national » sur l'école, le 17 novembre. Sa sortie avait été retardée au nom du prin-

cipe de la solidarité gouvernementale (*Le Monde*, 14/15-9-2003).

« On ne peut pas être à la fois dedans et à l'extérieur... Si un ministre n'est pas d'accord, il s'en va », se bornera à observer le président Debré dans un entretien au *Parisien-Dimanche*, le 2 novembre.

#### V. Cour de justice de la République.

#### MISSIONS D'INFORMATION

172

– *Assemblée nationale*. La mission d'information de l'Assemblée nationale et du Bundestag sur l'Office franco-allemand de la jeunesse a tenu sa réunion constitutive le 2 octobre (*BAN*, n° 40).

En application de la nouvelle rédaction de l'article 145 RAN (cette *Chronique*, n° 107, p. 175), le président Debré a proposé la création d'une mission d'information sur l'accompagnement de la fin de vie; celle-ci a désigné son bureau le 15 octobre, et son président est M. Jean Leonetti (UMP) (*BAN*, n° 41).

La mission commune d'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail a nommé président M. Patrick Ollier (UMP), président de la commission des Affaires économiques, et M. Hervé Novelli (UMP) rapporteur (*BAN*, n° 43). L'opposition, qui revendiquait une de ces deux fonctions, a refusé les postes de vice-président et de secrétaire (*BQ*, 29-10).

– *Sénat*. Le Sénat a autorisé le 8 octobre les six commissions permanentes à désigner les membres de la mission commune « La France et les Français face à la canicule: les leçons d'une crise » (*Info-Sénat*, 855). Les sénateurs de gauche ont

décidé de ne pas participer au bureau de la mission, présidée par M. Jacques Pelletier (RDSE), pour protester contre le refus de la majorité de leur accorder un poste de rapporteur (*BQ*, 17-10).

#### V. Commission d'enquête.

#### OPPOSITION

– *Bibliographie*. S. Milacic, « Le contre-pouvoir, cet inconnu », *Mélanges Chr. Lapoyade-Deschamps*, PUB, 2003, p. 675.

#### ORDRE DU JOUR

– *Article 48, alinéa 3 C*. Confirmant sa pratique (cette *Chronique*, n° 106, p. 191), le groupe UMP a consacré sa « niche » à deux débats, l'un sur les suites du sommet de Cancun, le 9 octobre (p. 8345), l'autre à la conciliation des exigences de la continuité du service public des transports et du droit de grève, le 9 décembre (p. 11933).

– *Prérogative gouvernementale et parlementaire*. L'article premier de la loi du 26 novembre relative à la maîtrise de l'immigration disposait que le gouvernement déposerait devant le Parlement un rapport sur la politique d'immigration, « dépôt suivi d'un débat ». Cette disposition a encouru la censure du juge constitutionnel, motif pris de ce qu'« il n'appartient pas au législateur d'imposer l'organisation d'un débat en séance publique ». Cette obligation faisait obstacle à la prérogative gouvernementale ou parlementaire découlant de l'article 48 C (2003-484 DC).

#### V. Gouvernement. Parlement.

PARLEMENT

– *Bibliographie.* B. Rullier, « Le Parlement sous la XI<sup>e</sup> législature 1997-2002 (2), *RFDC*, 2003, p. 591 ; J.-P. Machelon, « L'organisation du travail parlementaire », in J.-M. Mayeur, J.-P. Chaline et A. Corbin (dir.), *Les Parlementaires de la III<sup>e</sup> République*, Publications de la Sorbonne, 2003, p. 327.

– *Autonomie du droit parlementaire.* Saisis à nouveau par M. Papon, les questeurs de l'Assemblée nationale ont rejeté sa demande en vue du rétablissement de sa pension de député. Cette démarche peut s'interpréter, semble-t-il, comme le prélude à un recours devant la Cour de Strasbourg (*Le Monde*, 3-10) (cette *Chronique*, n° 108, p. 186).

V. *Assemblée nationale. Ordre du jour.*

PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie.* D.-G. Lavroff, « À propos de la représentation politique dans la France contemporaine », in *Le Concept de représentation dans la pensée politique*, PUAM, 2003, p. 451.

– *Régime de retraite.* L'article 83 de la loi de finances rectificative pour 2003 (p. 22625) unifie le régime des décotes des régimes visés aux articles 5 de l'ordonnance du 13 décembre 1958 et 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, en vue de la détermination de la durée d'assurance.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations.* Le succès ne se dément pas (cette *Chronique*, n° 108, p. 186) : 10 nouveaux élus, soit 6 députés et 4 sénateurs ont été distingués. Au premier cas, M. Laffineur (Maine-et-Loire) (UMP) auprès des ministres respectifs des Affaires étrangères et de l'Économie (décret du 7-10) (p. 17910) ; M. Anciaux (Saône-et-Loire) (UMP) de ceux de la Jeunesse et de l'Éducation nationale, de la Recherche et de l'Équipement (décret du 9-10) (p. 17319) ; M. Bur (Bas-Rhin) (UMP) aux côtés du ministre de la Santé et du secrétaire d'État aux PME (décret du 10-11) (p. 1924) ; M. Lucas (Alpes-Maritimes) (UMP), au même rattachement (id.) ; M. Raoult, vice-président de l'Assemblée (Seine-Saint-Denis) (UMP) auprès des ministres de l'Intérieur et de la Santé (décret du 20-11) (p. 19768) ; et enfin, M. Kert (Bouches-du-Rhône) (UMP) à la Culture et à la Communication (décret du 23-12) (p. 22179).

Au second cas, M. Vinçon (Cher) (UMP) a été nommé auprès des ministres des Affaires étrangères et de l'Économie (décret du 7-10) (p. 17190) ; M. Lepeltier (Cher) (UMP) à Matignon (décret du 20-12) (p. 17977) ; M. Bizet (Manche) (UMP) aux côtés du ministre délégué au Commerce extérieur (décret du 2-12) (p. 20646) et M. Demuynck (Seine-Saint-Denis) (UMP), auprès du ministre délégué à l'Enseignement (décret du 22-12) (p. 21995).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

PARTIS POLITIQUES

– *Consultations.* Le président de la République a consulté les formations

représentées au Parlement sur le projet de Constitution de l'Union européenne avant le Conseil européen de Bruxelles (*Le Monde*, 19/20-10).

– *Financement*. L'ordonnance 2003-1165 du 8 décembre modifie le dernier alinéa de l'article 9 (rédaction de la loi 2003-127 du 11 avril 2003 : cette *Chronique*, n° 106, p. 193) de la loi 88-227 du 11 mars 1998 relative à la transparence financière de la vie politique en ce qui concerne la répartition de la 1<sup>re</sup> fraction de l'aide publique. Il est précisé que la liste des partis auxquels les candidats à l'élection de députés déclarent se rattacher est établie par le ministère de l'Intérieur et publiée au *Journal officiel*; elle comprend tous les partis ayant déposé une demande en vue de bénéficier de l'aide publique. Mais les candidats peuvent choisir un parti ne figurant pas sur cette liste.

#### V. Code électoral. Transparence.

##### POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. P. Jan (coordination), « Forum : la simplification du droit », *RDP*, 2003, p. 1511.

– « *Qualité de la réglementation* ». Une circulaire du 30 septembre (*JO*, 2-10) a été adressée, en ce sens, par le Premier ministre aux membres du gouvernement. Chaque ministère, en vue de maîtriser l'inflation normative, sera tenu d'adopter une charte de la qualité de la réglementation et de désigner, à cet effet, des hauts fonctionnaires responsables.

– *Titulaire*. Le législateur est habilité à confier « à une autorité de l'État autre que le Premier ministre le soin de fixer des

normes permettant de mettre en œuvre une loi », a jugé, de manière classique, le Conseil constitutionnel (2003-485 DC). En l'occurrence, l'OFPPA peut établir, en matière de droit d'asile, l'établissement de la liste des pays sûrs (nouvel art. 3 de la loi du 25 juillet 1952).

– *Travail réglementaire*. Dans la perspective de la circulaire susmentionnée, le Premier ministre a présenté une communication, lors du Conseil des ministres du 31 décembre, en demandant une accélération des décrets d'application : au 1<sup>er</sup> octobre, sur 65 lois votées depuis le début de l'année, 10 à 15 % desdits décrets ont été publiés (*Le Monde*, 1<sup>er</sup>-1). En un mot, il a souhaité que « la publication des décrets suive de près celle de la loi » (*ibid.*, 3-1).

M. Raffarin a incité les ministres à faire diligence en bousculant leur cabinet et leur administration (*ibid.*, 3-1).

Au surplus, le Premier ministre indique que, dans le cadre de la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2003 (cette *Chronique*, n° 108, p. 182), « il est envisagé d'organiser ponctuellement, dans les jours qui suivent la promulgation d'une loi, une réunion interministérielle permettant d'effectuer le recensement des décrets nécessaires... et d'arrêter un échéancier prévisionnel » (AN, Q, p. 7614). De ce point de vue, dans le cadre de la programmation du travail du gouvernement, le SGG renforce le suivi à la faveur de réunions tenues avec chaque ministère (*ibid.*, p. 8615).

##### PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. B. Gurrey, « Jean-Pierre Raffarin, le plus longtemps possible »,

*Le Monde*, 4-10; H. Gattegno et Chr. Jakubyszyn, « La République revisitée de Jean-Pierre Raffarin », *ibid.*, 21-10.

– *Appréciation*. « Quand on aime la France et quand on est Premier ministre, on n’a pas droit au découragement », a déclaré M. Raffarin sur France 3, le 6 novembre (*Le Monde*, 8-11).

– *Arbitrage*. « Il y a des ministres qui font de mes arbitrages des motifs de fierté », a relevé M. Raffarin, le 17 novembre, en rendant hommage à M. Borloo, lors de l’installation de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) (*Le Monde*, 19-11).

– *Autorité*. Invité d’Europe 1, le 23 novembre, le Premier ministre s’est défini comme un « patron moderne, pas hiérarchique et brutal, qui aide les autres à gagner. J’ai des relations de loyauté avec les ministres, et je leur en demande autant. Je sais aussi de temps en temps sortir les cartons jaunes. Je n’ai pas encore sorti de carton rouge. » Mais, il a tenu, cependant, à déclarer : « c’est moi qui décide et les ministres mettent en œuvre », rappelant à l’attention de M. Sarkozy, notamment, que « la réussite n’est pas solitaire ». Au surplus, il a réitéré son autorité sur l’ensemble de la majorité : « Je suis le chef du gouvernement et de la majorité, c’est la responsabilité qui m’a été confiée et je l’assume avec détermination et un certain plaisir » (*Le Figaro*, 24-11) (cette *Chronique*, n° 108, p. 188).

Fort de l’appui du chef de l’État, M. Raffarin n’a pas hésité à déclarer, le 3 décembre, lors d’une réunion de l’UMP, à Paris : « Personne ne s’arrêtera en dehors de lui ! » (*Le Monde*, 5-12).

– *Cabinet*. M. Michel Boyon, conseiller d’État, a été nommé directeur de cabinet du Premier ministre (décret du 28-10) (p. 18490) en remplacement de M. Pierre Steinmetz qui devient conseiller d’État en service extraordinaire (décret du 28-10) (p. 18491). Un « remaniement interne », à défaut de remaniement gouvernemental, a-t-on relevé (*Le Monde*, 30-10) (cette *Chronique*, n° 108, p. 184).

– *Communication et centralisation*. Un document intitulé « Schéma directeur de la communication gouvernementale » a été remis, le 20 octobre, aux attachés de presse des ministres, à toutes fins utiles, lors de la traditionnelle réunion hebdomadaire à l’hôtel de Matignon (*BQ*, 22-10).

– *Lettre au président de la République*. Conformément à l’article 72-4 C (rédaction de la LO du 28-3-2003), le Premier ministre a proposé, au nom du gouvernement, au chef de l’État de consulter les électeurs de la Guadeloupe et de la Martinique (p. 18535). Cette démarche épistolaire cultive le mimétisme avec la procédure référendaire visée à l’article 11 C (lettre de M. Debré, datée du 8 décembre 1960, adressée au général de Gaulle).

– *Services*. Le décret 2003-1164 du 8 décembre crée, auprès du Premier ministre, un comité interministériel de lutte contre le racisme et l’antisémitisme (p. 20960).

V. *Gouvernement. Ministres. Président de la République*.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. Ch. Guettier et A. Le Divellec (dir.), *La Responsabilité pénale*

du président de la République, L'Harmattan, 2003; O. Beaud et Ph. Lavaux, « Sur le soi-disant "empêchement à la française". Réflexions sur le projet de loi constitutionnelle instaurant une responsabilité politique du président de la République », *D*, 2003, n° 39, p. 2646; N. Baverez, « Une présidence offshore », *Le Point*, 20-11; B. Gurrey, « Enquête sur le nouveau pouvoir de Bernadette Chirac », *Le Monde*, 3-10; J. Jaffré, « Et si c'était Chirac lui-même qui affaiblissait Raffarin... », *ibid.*, 18-10; P. Rr, « Le budget "réel" de l'Élysée est très difficile à évaluer », *ibid.*, 3-10; H. Gattegno, « Chirac-Raffarin, le rêve évanoui », *ibid.*, 25-11.

– *Ambition*. À Valenciennes, le 21 octobre, le président a affirmé: « J'ai placé au cœur de mon engagement une ambition: rendre tout leur sens aux valeurs républicaines, à l'égalité des chances, au droit à la sécurité et à la tranquillité, au droit à la dignité et au travail » (*La Croix*, 22-10).

– *Collaborateurs*. Par arrêté du 3 décembre (*JO*, 4-12), M<sup>me</sup> Helena Perroud, qui était chargée de mission, est nommée conseillère technique à la présidence de la République.

– *Conseil restreint*. Le président de la République a convoqué, le 17 novembre, dans l'urgence, un conseil après l'incendie d'une école juive à Gagny (Seine-Saint-Denis): « Quand on s'attaque à un juif en France, c'est à la France tout entière que l'on s'attaque », a-t-il lancé. La création d'un comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme s'ensuivra (*supra*).

– *Conseil de sécurité intérieure*. Le chef

de l'État a présidé, le 28 novembre, un CSI en vue de dresser le bilan de la politique menée en 2003 en matière de sécurité et de définir les priorités pour l'année à venir (*BQ*, 1<sup>er</sup>-12).

– *Consultation des électeurs de Martinique, de Guadeloupe, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin*. Par décret du 29-10, le président de la République a donné suite à la proposition de gouvernement (nouvel art. 72-4 C).

– *Directives*. Lors de la délibération par le Conseil des ministres du projet de loi relatif aux « responsabilités locales », M. Chirac a demandé, le 1<sup>er</sup> octobre, aux ministres de présenter un programme de modernisation des administrations de l'État afin de tirer toutes les conséquences de la décentralisation (*BQ*, 2-10).

À l'occasion de ses vœux à la nation, le 31 décembre, le président de la République a fixé des objectifs au Premier ministre en vue de faire de l'année 2004 celle de l'emploi: « Beaucoup a été fait par le gouvernement. Mais nous avons besoin de passer à la vitesse supérieure », a-t-il observé (*Le Figaro*, 1<sup>er</sup>-1).

– *Conjointe*. M<sup>me</sup> Chirac a participé, aux côtés du Premier ministre, le 19 octobre, à la cérémonie de béatification de Mère Teresa à Rome, (*Le Monde*, 21-10). M. Hollande, arguant d'un changement de statut de l'intéressée, a saisi, le 15 octobre, le CSA s'agissant de la répartition du temps de parole consécutif à sa participation, le 27 septembre dernier, à une émission de TF1 (cette *Chronique*, n° 108, p. 190). L'instance de régulation devait répondre au premier secrétaire du Parti socialiste « qu'un partage avait été établi entre les propos de M<sup>me</sup> Chirac



qui, relevant d'une prise de position politique, sont affectés au temps de la majorité parlementaire, et ceux qui, liés à son statut d'épouse du président de la République, ne sont affectés à aucune force politique particulière. En effet, le temps de parole du président de la République n'entre pas dans l'appréciation par le Conseil du respect du pluralisme dans les médias audiovisuels » (*La Lettre du CSA*, n° 168, décembre, p. 15). Par suite, le temps de parole de M<sup>me</sup> Chirac dans l'émission contestée a donné lieu à cette répartition : 7 minutes ont été affectées au décompte de la majorité parlementaire ; les 25 minutes 51 secondes restantes ayant été relevées mais non affectées (*ibid.*) (*Le Figaro*, 29/30-11).

– *Garant des principes républicains* (art. 1<sup>er</sup> C). « La laïcité n'est pas négociable », s'est exclamé le président Chirac, à Valenciennes, le 21 octobre (*Le Monde*, 23-10). Dans un discours prononcé au palais de l'Élysée, le 17 décembre, il devait affirmer à propos de ce principe « pierre angulaire de la République, faisceau de nos valeurs communes de respect, de tolérance, de dialogue [...]. La République s'opposera à tout ce qui sépare, à tout ce qui retranche, à tout ce qui exclut ! ». Il s'est déclaré hostile aux signes « qui manifestent ostensiblement l'appartenance religieuse » à l'école, à l'opposé des signes discrets. De la même façon, il a prôné « l'égalité et la dignité des femmes », la parité étant promue au rang de « nouvelle frontière » (*ibid.*, 19-12).

– *Immunité*. Le juge d'instruction Courroye, saisi de l'affaire des dépenses de la questure de la mairie de Paris, au temps du mandat de M. Chirac (cette *Chronique*, n° 107, p. 179), a estimé que les faits incriminés étaient prescrits et qu'aucun élément ne permettait d'établir

l'existence de faux en écriture publique (*BQ*, 16-10).

– *Interventions*. M. Chirac s'est rendu à Valenciennes, le 21 octobre (cette *Chronique*, n° 108, p. 190). Reprenant le thème central de sa campagne présidentielle de 1995 de la « fracture sociale », il a élargi son propos pour mettre en garde contre cette « fracture sociale qui menace de s'élargir en une fracture urbaine, ethnique et parfois même religieuse ». La lutte contre ces fractures constitue, devait-il ajouter, « les nouvelles frontières de l'action publique ». C'est sur ces questions qu'« il faut agir pour défendre les valeurs républicaines » (*BQ*, 22-10).

– « *Porte-parole d'un chancelier absent* ». V. *Droit communautaire et européen*.

– *Président-législateur*. Au lendemain de la remise du rapport de la commission Stasi (cette *Chronique*, n° 108, p. 191), le président s'est prononcé, au cours d'une allocution prononcée au Palais de l'Élysée, le 17 décembre, pour le dépôt de deux projets de loi relatifs à la laïcité à l'école, ce « sanctuaire républicain », et dans les hôpitaux publics (*Le Figaro*, 18-12).

– *Vœux*. Le chef de l'État a présenté ses vœux à ses compatriotes, le 31 décembre (*Le Figaro*, 1<sup>er</sup>-1).

V. *Gouvernement. Partis politiques. Premier ministre. Référendum. République*.

## QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan*. Une nouvelle estimation (cette *Chronique*, n° 106, p. 196) est dressée au 6 octobre (AN, Q, p. 7712).

## QUESTIONS ORALES

– *Question au gouvernement.* Le président Debré a coupé le micro à M. Folco, secrétaire d'État aux personnes âgées, le 28 octobre, qui avait dépassé son temps de parole, après l'avoir prévenu trois fois (p. 9548) (cette *Chronique*, n° 105, p. 208).

## RÉFÉRENDUM

178 – *Champ d'application du référendum local (art. 72-1 C).* S'il est loisible à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de consulter les électeurs (art. L. 5211-49 CGCT), en revanche, il ne peut recourir à un référendum local à caractère décisionnel. Seule, en effet, une collectivité territoriale administrée par un conseil élu « au premier degré au suffrage universel » peut se dessaisir de son pouvoir de décision, indique le ministre de l'Intérieur (AN, Q, p. 9664) (cette *Chronique*, n° 108, p. 191).

## V. Collectivités territoriales.

## RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* S. Pinon, *Les Réformateurs constitutionnels des années trente. Aux origines de la V<sup>e</sup> République*, LGDJ, 2003; M. Verpeaux, « L'affaire Papon, la République et l'État », *RFDC*, 2003, p. 513; M. Frangi, « État, langue et droit en France », *RDP*, 2003, p. 1607; L. Jospin, « Le temps des mystificateurs », *Libération*, 13-10.

– *Commémoration.* Un arrêté du 8 octobre porte nomination des membres du

conseil d'orientation de la mission du 60<sup>e</sup> anniversaire des débarquements et de la Libération (p. 17231) (cette *Chronique*, n° 108, p. 191).

– *Communautarisme et laïcité.* À l'occasion de l'installation de l'Agence nationale de rénovation urbaine, le 17 novembre, M. Raffarin a estimé: « La menace est grande dans notre pays de voir le communautarisme s'installer... Si nous voulons nous battre pour ces valeurs républicaines telles que la laïcité, il faut que les valeurs de la République soient accessibles à tous » (*BQ*, 18-11).

– *Laïcité.* La cour d'appel de Nancy a rejeté le recours déposé par une étudiante avocate portant le voile islamique contre le refus d'inscription aux examens qui lui avait été opposé (*BQ*, 16-10). Le garde des Sceaux a donné instruction au procureur de la République, près le TGI de Paris, d'engager des poursuites pour outrage à magistrat à l'encontre d'un justiciable d'origine tunisienne qui avait récusé un magistrat dudit tribunal, récusation fondée sur son appartenance à la confession juive. La cour d'appel de Paris avait rejeté, le 3 novembre, la requête en récusation et condamné son auteur à une amende (*BQ*, 24-11). Dans le même ordre d'idées, une jurée de la cour d'assises de la Seine-Saint-Denis a été contrainte, le 24 novembre, à se retirer au motif qu'elle avait revêtu un voile islamique (*BQ*, 25-11).

– *Pacte républicain et droits sociaux.* En procédant à l'installation, le 14 octobre, du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, le Premier ministre s'est interrogé sur « le juste équilibre » à trouver « entre ce qui doit relever du pacte

républicain de la solidarité collective et de la responsabilité personnelle» (*Le Monde*, 16-10).

– *Règles républicaines*. À l'occasion de sa visite à Tunis, le chef de l'État a estimé, le 3 décembre, que « le premier des droits de l'homme, c'est manger, être soigné, recevoir une éducation et avoir un habitat ». Face aux critiques de la gauche, M. Charasse, sénateur socialiste du Puy-de-Dôme, a rappelé que « l'on ne critique pas son président quand il est en voyage à l'étranger... ce sont des règles républicaines fondamentales » (*BQ*, 5-12). Mais l'habitude s'est prise depuis peu pour les responsables nationaux d'aborder, en dehors du territoire national, des problèmes nationaux. À preuve, M. Chirac à Tunis a récusé, le 5 décembre, l'idée de discrimination positive formulée par M. Sarkozy quelques jours plus tôt (*ibid.*, 6-12).

– *Valeurs républicaines*. Selon M. Raffarin, le 17 novembre, « le communautarisme progresse là où la République a échoué. Il faut que les valeurs de la République soient accessibles à tous » dans les ghettos urbains (*Le Monde*, 19-11).

#### RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. P. Jan, « L'immunité juridictionnelle des lois de révision constitutionnelle », *LPA*, 31-10.

#### V. Constitution.

#### SÉANCE

– *Incident*. L'attitude des collaborateurs de M. Christian Jacob, ministre délégué

à la Famille, auxquels l'opposition reprochait de ne pas respecter leur devoir de réserve, a fait l'objet de plusieurs rappels au règlement le 29 octobre (p. 9660 et 9662).

– *Incident (suite)*. Au moment où le ministre de la Culture allait répondre à une question de M. Patrick Bloche (S) sur les intermittents du spectacle, le 12 novembre, une personne dans les tribunes du public a tenté de prendre la parole; le président Debré a aussitôt suspendu la séance qui a ensuite repris avec la poursuite de la discussion de la loi des finances (p. 10364).

– *Incident (suite)*. Le Premier ministre saluait les délégations des nouveaux États membres de l'Union européenne qui assistaient à la séance de questions au gouvernement, le 3 décembre, lorsqu'il a été interrompu à plusieurs reprises par les députés socialistes et communistes. Il a répliqué en évoquant « certains qui ont la nostalgie du communisme », ajoutant : « Quand on me cherche, on me trouve ! » ce qui a redoublé les protestations (p. 11598).

– *Motions de procédure*. M. Philippe de Villiers (NI) a défendu successivement une exception d'irrecevabilité, une question préalable et une motion d'ajournement contre le projet de loi autorisant la ratification du traité d'Athènes relatif à l'élargissement de l'Union européenne, le 25 novembre (p. 11129, 11149 et 11185).

– *Quorum*. Un scrutin public a été demandé par le président du groupe communiste sur la question préalable à la loi de finances, assorti d'une demande de vérification du quorum, le 14 octobre. Le quorum n'étant pas atteint, la séance a été suspendue une heure et la question

préalable a été repoussée à la reprise par 93 voix contre 6, dont 3 communistes... (p. 8563). La même demande a été présentée le 16 octobre pour le vote d'un amendement à la 1<sup>re</sup> partie, mais cette fois la séance a été levée et le vote renvoyé: il était 0 h 15 (p. 8782).

## SÉNAT

– *Bibliographie*. Sénat (service de la séance): la séance plénière et l'activité du Sénat (année parlementaire 2002-2003), *Statistiques*, 2003.

180

– *Durée du mandat et répartition par tirage au sort des sièges de la série « C »*. En application de l'article 2 de la LO 2003 du 30-7-2003 (cette *Chronique*, n° 108, p. 194), les sièges de ladite série renouvelables en septembre prochain ont été répartis en deux sections à durée variable (6 ou 9 ans). Conformément à sa décision du 24 septembre, il a appartenu aux secrétaires du bureau (*InfoSénat*, 853, p. 30), non concernés par le prochain renouvellement, de procéder aux opérations de tirage au sort; trois sénateurs de l'opposition, au demeurant. À l'issue du choix opéré par M<sup>me</sup> Printz (Moselle) (S), le 1<sup>er</sup> octobre, la première section a visé 20 départements allant du Bas-Rhin à l'Yonne, sauf la Seine-et-Marne, pour un mandat de 9 ans; la deuxième section, englobant 11 d'entre eux: Guadeloupe, Martinique, Île-de-France, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, pour un mandat de 6 ans (p. 6089). Par suite, le premier groupe des départements est rattaché à la série 2, le second groupe à la série 1, renouvelables respectivement en 2013 et 2010. Quant aux 4 sièges représentant les Français établis hors de France, ils seront renouvelés en 2004. Le CSFE procédera à cette date au tirage

au sort concernant la durée de leur mandat.

– *Retraite des sénateurs*. Réuni le 16 décembre, le bureau a approuvé un arrêté portant modification du règlement de la caisse des retraites des anciens sénateurs. Dans le respect de la spécificité du statut parlementaire, cet arrêté applique le régime de droit commun, à l'égal des députés, s'agissant de la durée des cotisations et l'âge d'ouverture du droit à pension (*InfoSénat*, 864, p. 37).

V. *Assemblée nationale. Missions d'information. Ordre du jour. Parlementaires. Parlementaires en mission*.

## SESSION

– *Suspension*. Les travaux parlementaires ont été suspendus du 19 décembre 2003 au 6 janvier 2004 (*AN*, 18-12, p. 12663).

## TRANSPARENCE

– *Bibliographie*. Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, *Septième Rapport d'activité*, 2002, *JO*, n° 34457.

– *Autorité administrative indépendante*. L'ordonnance 2003-1165 du 8-10 (v. *Code électoral*) érige la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en autorité administrative indépendante. La nouvelle rédaction de l'article L 52-14 du code électoral précise que les crédits de la CCFP sont inscrits au budget général de l'État, qu'elle peut recruter des agents contractuels pour les besoins de son fonctionnement, que ses personnels sont tenus au

secret professionnel et qu'elle peut demander à des officiers de police judiciaire de procéder à toute investigation qu'elle juge nécessaire.

#### V. Code électoral, Partis politiques.

#### VALIDATION LÉGISLATIVE

– *Loi de financement de la sécurité sociale*. Conformément à une jurisprudence constante en vertu de laquelle le motif d'intérêt général doit être suffisant pour justifier une validation, la décision 486 DC du 11-12 a censuré d'office l'article 13 de la LFSS pour 2004. Cette disposition validait les actions de recouvrement engagées sur la base d'une interprétation annulée par le Conseil d'État de la contribution due par les entreprises pharmaceutiques; or, « eu égard au montant des recouvrements concernés, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ne pouvaient être affectées de façon significative en l'absence de validation ». Celle-ci n'était donc pas justifiée.

#### VOTE BLOQUÉ

– *Routine*. Un scrutin unique a été demandé le 21 octobre sur l'article d'équilibre de la loi de finances pour 2004 (p. 9127), puis en seconde délibération de certaines dispositions et sur l'ensemble de la 1<sup>re</sup> partie (p. 9139). Non moins classiquement, l'article 44, al. 3 C a été appliqué le 14 novembre en seconde délibération de dispositions de la 2<sup>de</sup> partie, mais le scrutin public sur l'ensemble du projet a été renvoyé au 18-11 (p. 10718).

Les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale dont le vote avait été réservé ont également fait l'objet d'un scrutin unique, le 31 octobre, mais le scrutin public sur l'ensemble a été reporté au 4 novembre. Il est à noter que ce recours à l'article 44, al. 3 C, tout en étant regretté par M<sup>me</sup> Catherine Génisson (S), a cependant permis, selon elle, « à nos débats de retrouver une certaine sérénité », ce que M. Maxime Gremetz (C) n'a pas apprécié (p. 9895).



---

# SUMMARIES

## BOUTROS BOUTROS-GHALI **Can the United Nations Be Reformed?**

The structure and operation of the United Nations have not changed for fifty years, although the period has witnessed the end of the Cold War and a redistribution of powers within the family of nations in the context of globalization. A drastic reform is necessary. The main obstacles for such a reform come from the North-South divide. The rich nations tend to see the UNO as an extension of their own foreign policy. In addition, since the end of the Cold War, the United States has become the sole superpower. On the other hand, the Third World developing countries demand a democratization of the UN and the taking into account of their own expectations in terms of development and assistance. One must imagine a United Nations Organization able to satisfy the needs of mankind, to encourage a renewed North-South dialogue, and to create the conditions of a democratization of the globalization process before this process distorts democracy.

183

## PHILIPPE MOREAU DEFARGES **From the Society of Nations to the United Nations**

The Society of Nations and the United Nations are the successive children of the same project of perpetual peace through collective security. The United States was the initiator of this project and it imposed itself, at the end of the First World War, as the umpire of the world balance of power. With the creation of the Society of Nations, three key questions were raised: who should be associated? What police power? What economic bases? The Society of Nations was an extraordinary “first experiment”, but it was probably bound to fail, given the enormous discrepancy between goals and means. The United Nations

drew the lessons from these shortcomings but could not help be confronted again to the very structure of the world system which was articulated around sovereign and highly unequal national states, unwilling to give up their main asset, *i.e.* the control of their armed forces.

JEAN-PIERRE MAURY

### **The UN System**

184 The UN system includes the UNO itself and a number of specialized or related institutions. The activities of these institutions and the many agencies of the UN cover the entire spectrum of social life. But the system created at the end of the Second World War has aged. It is being criticized for its slowness and inefficiency. The UNO vessel seems to have lost its captain. The unequal character of the IFM and the World Bank, together with the policies they impose on poor countries from the South are often criticized. With the World Trade Organization, the IFM and the World Bank appear as the instruments of “neo-liberal globalization”. The question is whether the international organization can be democratized and become the instrument of a renewed multilateralism.

ALAIN PELLET

### **A Useless General Assembly**

The General Assembly which, until the beginning of the 1980s, had been the real gravity center of the UN, has gradually turned into a chat box without any grip on reality since the end of the Cold War. However, it is not without a number of assets in the framework of the “particular bicephalousness” created by the authors of the Charter, and it has forged the instruments and concepts necessary to compensate for the weaknesses of the Security Council. To this end, on the occasion of the Kosovo and Iraq crises, it could have used the “Dean Acheson resolution” of 1950, had it had the political will to do so.



SERGE SUR

**The Paralysis, Renewal, and Future of the Security Council**

The unusually mediatized trials and tribulations of the Security Council in 2003, should not mask the permanent questions about its role and usefulness. It is often criticized for its very conception, its composition, the right of veto, its inability to implement its decisions, or its supposedly arbitrary judgment. This criticism should be tempered. Indeed one could mention the progress achieved by the Council for some years, its institutional dynamic, the functional adjustments it has operated, and the adaptation to new themes which has led it to intervene in such domains as state reconstruction, international terrorism, and tomorrow maybe the proliferation of weapons of mass destruction. The real challenge it faces is the determination of the United States to avoid any limitation to its hegemony.

185

CARL-AUGUST FLEISCHHAUER

**The Position and Role of the United Nations General Secretary**

The media focus on the General Secretary of the United Nations is as important as the number of articles of the UN Charter dealing with this position is limited. His appointment is discussed in a very rudimentary manner leaving many questions unanswered. The member states have been able to find practical and acceptable solutions to the problems that have appeared. They have thus expressed their interest for a General Secretary who should be able to work without being continually involved in conflicts about the legitimacy of his election. The administrative tasks of the General Secretary – as well as all his exclusively international tasks for that matter – are also presented in a very rudimentary and general manner in the Charter. He, nevertheless, plays an important role in the preparation and the implementation of almost all the resolutions and decisions of the various agencies and sub-agencies of the United Nations. On the other hand, the role of Article 99 of the Charter is often overestimated. Even without this Article, the General Secretary would not be a purely administrative position and Article 99 does not give him, in practice, an explicitly political responsibility. His responsibilities for the management of the staff are clearly established in the founding texts, but here again in a

very general fashion. The role of the General Secretary is extremely important for the smooth operation of the Organization in all its spheres of competence. Despite Article 99, this role is highly political and very difficult to perform.

GILBERT GUILLAUME

### **The United Nations Organization and its Judges**

186 According to the UN Charter, the World Court of Justice is the main judicial organ of the UN. Although the Court is an independent judicial institution, it is nevertheless part of the Organization. It therefore entertains a complex relationship with the General Assembly and the Security Council, as regards its composition, its administrative operation, the mode of referral of cases, or the implementation of its rulings. The recent multiplication of international courts within and outside the UN raises questions about the role the World Court could play in this new context in order to guarantee the unity and respect of international law.

GUILLAUME PARMENTIER

### **Why Do the United Nations Annoy the United States ?**

The United States has, to a large extent, inspired the creation of the United Nations and the idea that an “international community” could have a legitimacy superior to that of the states which compose it. However, in recent years, the United Nations have been the target of caustic criticism by the United States. Their mutual relationship has changed from the hope, following the first Persian Gulf War, that the UN might finally perform the role envisaged by its founders, to the bitter quarrels of the late 1990s. However, since September 11, Americans think that the legitimacy of any international action comes from the participation to a system of democratic values rather than from the reproduction of the very imperfect world reality represented by the UN. The question now is whether the traumatized United States will maintain this idealistic vision of the international community, or whether it will move back to the realism that characterized most of its policy from 1945 to the 1990s.

MARIO BETTATI

### **The Use of Force by the United Nations**

Since its creation the United Nations have decided, led or authorized military operations to maintain peace, to restore peace, or for humanitarian reasons. At first simple actions of interposition, these operations have become more constraining, in particular since the end of the Cold War, to the point of representing actions that aim to impose peace. But the material, judicial, and human means given to the Organization by the member states have not always been equal to its needs. Consequently, the efficiency of its interventions has declined and it has been the target of sometimes harsh criticism. This has, in turn, led the Security Council to subcontract these actions to the states that were willing to undertake them, in particular for humanitarian aims. However, several recent military interventions have been deployed without the consent of the United Nations. A general reappraisal of the UN's intervention capacity has become necessary but it depends on the political will of the member states.

187

HUBERT VÉDRINE

### **Reflections About the Reform of the United Nations**

In this article Hubert Védrine recalls the arguments in favor of a reform of the United Nations – even if such a reform seems at a stand-still today –, as well as the necessary re-legitimization of the multilateral system in order to counter the unilateralist trend. In addition to reforms regarding the management and operation of the Organization, he advocates the opening of the Security Council to six new permanent members, the monitoring and self-limitation of the right of veto, the widening of Article VII to humanitarian interventions, the reactivation and redefinition of administrative supervision, and a second constitutive chamber. The author favors an Economic and Social Security Council, but is suspicious of a global institutional “architecture” with excessive powers, and feels that it is not up to the WTO to implement social and environmental criteria. Hubert Védrine thinks that this reform should not aim to create ideal and perfect institutions, nor

to regroup democracies in opposition to other regimes, but to improve the framework within which all countries should be able to coexist and cooperate.

## CHRONICLES

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET  
CÉLINE HISCOCK-LAGEOT

**Foreign Notes (October 1<sup>st</sup>-December 31, 2003)**

PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL

188 **French Constitutional Chronicle (October 1<sup>st</sup>-December 31, 2003)**

© « POUVOIRS », AVRIL 2004

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-062868-6

CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL  
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI  
DÉPÔT LÉGAL : AVRIL 2004. N° 62868 (04-XXXX).  
IMPRIMÉ EN FRANCE





