

LA FORCE D'ATTRACTION DES ORGANES DES NATIONS UNIES : LE CONSEIL DE SÉCURITÉ ET LES ORGANISATIONS TIERCES

Laurent TRIGEAUD

Maître de conférences à l'Université Paris II – Panthéon-Assas

L'affaire, pour beaucoup, semble entendue : la Charte n'est pas – l'a-t-elle jamais été ? – la constitution de l'ordre juridique international, et l'on connaît les arguments-forces qui justifient une approche aussi stricte. Elle n'arrive pas à faire exister les normes du droit international, ni à faire exister comme sujets de droit international les Etats, organes, et autres institutions tierces aux Nations Unies, soit que les premiers préexistent à l'ordre juridique pour en être les fondateurs, soit que les autres sont créés sous l'effet de la volonté des premiers, indépendamment de tout lien avec la Charte.

Et il est vrai que si l'on s'arrête sur ce dernier point, c'est-à-dire sur l'aspect proprement *constituant* de la Charte, et que l'on cherche à appliquer les concepts de la science constitutionnelle aux rapports qu'entretient l'ONU avec les autres sujets du droit international, la conclusion arrivera bien vite. L'ONU n'est pas un « super-Etat »¹, et moins encore une super-organisation internationale unissant institutions des Nations Unies et institutions tierces autour d'un seul instrument, quand bien même ces dernières poursuivraient les mêmes buts et adhèreraient aux mêmes valeurs que les Nations Unies. Union très *précaire*, car elle se délitéra facilement sous l'impulsion de l'une d'elles par exemple qui déciderait, subitement, de procéder différemment. Union *factuelle* surtout, car ce n'est là qu'une convergence de valeur, et non une confluence née une base commune ; on le sait, la Charte n'est pas véritablement créatrice de valeurs telles que l'égalité souveraine des Etats ou encore l'interdiction du recours à la force, mais elle « présume »² au contraire, si bien que les constitutions des organisations tierces pourraient fort bien s'estimer tournées non pas vers la Charte en elle-même, mais vers les principes que la Charte ne fait que relayer à sa manière. Le schéma

¹ CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, *Rec. CIJ*, p. 179.

² Voir Tribunal de première instance des Communautés européennes, *Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, arrêt du 21 septembre 2005, affaire T-306/01, § 279, à propos de l'existence de principes impératifs de droit international.

habituel est alors maintenu, car les rapports inter-personnels qui s'organisent autour de cet axe demeurent contenus dans une logique de *collaboration*, qui profite certes à la satisfaction de certains buts politiques ou sociaux propres à la société internationale, mais qui ne profite pas spécifiquement à la Charte des Nations Unies. Au mieux la Charte permet-elle de savoir, pour les organes des Nations Unies et pour eux seuls, si une telle coopération est possible au regard des buts qu'ils doivent légalement poursuivre, ou qu'ils ne peuvent pas compromettre. Peu importe du reste pour les tiers, qui agissent en fonction de leur propres actes constitutifs, quelle que soit leur volonté de suivre l'action des Nations Unies.

Mais c'est précisément ici qu'apparaissent certains points d'incertitudes, lesquels obligent à revenir sur la fonction constitutionnelle de la Charte pour les organisations internationales indépendantes de son "système". Sans que la Charte ne soit formellement la constitution des autres organisations internationales, c'est-à-dire la référence statutaire par laquelle elles existent, elle forme tout de même une référence d'action, notamment en matière de sécurité et de maintien de la paix. La chose se décline, en effet, sous deux aspects :

– *Rapports constitutionnels*. Si la Charte n'entend à aucun moment décider de l'existence d'autres organisations internationales (elle prend acte de leur existence, tout en essayant d'en contenir la puissance d'action), il est des cas dans lesquels les actes constitutifs de ces organisations internationales tierces renvoient eux-mêmes – et surtout *d'eux-mêmes* – à la Charte. Voilà des règles constitutionnelles ou statutaires propres à des organisations déterminées qui s'en remettent formellement à des règles constitutionnelles exogènes (la Charte) qui ne valent, en toute rigueur, que pour un organe tiers (les Nations Unies). A la faveur d'un tel mouvement, l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) est prise en compte non sous l'effet de la Charte, mais sous l'effet des actes constitutifs des organisations internationales.

– *Rapports dérivés*. Le rapport précédent, qui repose sur un système de renvoi normatif, s'accompagne d'un processus moins formel mais tout aussi important, qui voit le Conseil de sécurité et les organes exécutifs des organisations tierces entretenir en commun des relations politiques et juridiques placées volontairement sous les auspices de la Charte. Cette volonté de s'en référer à la Charte n'est pas seulement le fait du Conseil de sécurité, dont on perçoit aisément son intérêt à cela, mais aussi le fait de l'initiative des organisations tierces elles-mêmes.

Ces deux tendances conjuguées, la Charte est mise en position de devenir non pas la *constitution* de l'ordre juridique international, ni même, plus

L'ONU, ENTRE INTERNATIONALISATION ET CONSTITUTIONNALISATION

modestement, celle des organisations internationales tierces, mais du moins, pour ces dernières, une *norme constitutionnelle* de référence en matière de paix et de sécurité internationales intégrée dans le corps des normes statutaires de certaines organisations internationales – celles qui s'intéressent à ces matières –, formant ainsi, avec ces normes statutaires que l'on pourrait dire 'de base', un ensemble ou un 'bloc de constitutionnalité'³. Cette formule ne conduit pas à faire de la Charte la 'constitution mondiale', ni encore la constitution des organisations tierces car, saisie dans une certaine mesure seulement par les actes constitutifs d'organisations tierces, elle ne fait que s'insérer sous l'effet d'un renvoi normatif dans un ensemble de règles qui ont seules, pour ces organisations tierces, une valeur constitutionnelle intrinsèque. Aussi la Charte ne tient-elle sa valeur constitutionnelle comme une qualité attribuée et non comme une qualité propre, de sorte qu'elle sera autant de fois norme constitutionnelle qu'il y aura de statuts qui renverront à elle. Le relativisme s'accroîtra alors à mesure que les statuts des organisations tierces ne renverront qu'à certaines dispositions seulement de la Charte, ne saisissant que des aspects au détriment d'autres.

Ainsi la Charte acquiert-elle un rôle structurant quant aux actions sécuritaires des organisations tierces. Cette cohésion sera assurée non seulement par les normes constitutionnelles de ces mêmes organisations tierces (I), mais aussi par leurs propres discours dans lesquels apparaît, dans bien des cas, leur volonté de se placer d'elles-mêmes dans les pas du Conseil de sécurité (II). Ce n'est toutefois pas là le signe d'une subordination volontaire et systématique de ces organisations tierces, qui restent attentives – la chose se vérifie particulièrement en matière de lutte contre le terrorisme – à conserver un certain degré d'autonomie par rapport au Conseil de sécurité.

I. LES FONDEMENTS JURIDIQUES :

LES RENVOIS DES STATUTS DES ORGANISATIONS RÉGIONALES
À LA CHARTE ET AUX POUVOIRS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Il est certain que la Charte serait réellement la constitution de ces organisations si leurs compétences et leurs pouvoirs procédaient ensemble, directement ou indirectement⁴, de celle-ci, à l'exemple des cinq organes principaux des Nations Unies qui tirent leur existence et leur puissance légale

³ Le renvoi au Préambule de la Constitution de 1946 par le Préambule de la Constitution de 1958 n'est pas de nature à placer les deux instruments sous le même statut logique : la nature constitutionnelle du Préambule de 1946 procède du renvoi de la Constitution de 1958, si bien que, autant l'existence de la Constitution de 1958 ne dépend pas de la Constitution de 1946 et de son Préambule, autant la valeur constitutionnelle du Préambule de 1946 dépend, sous le régime constitutionnel actuel, de ce qu'en dit la Constitution de 1958.

⁴ Par la voie de normes de droit dérivé.