

LA GLOBALISATION DES VALEURS PAR L'ACTION DES OPÉRATIONS DE PAIX DES NATIONS UNIES

Julien ANCELIN

Docteur en Droit public de l'Université Montesquieu – Bordeaux IV

Le monde n'est plus unifié autour d'un ordre axiologique commun comme pouvaient l'être la morale ou l'éthique, mais il est éclaté entre différents systèmes de valeurs qui sont propres aux différentes organisations humaines qui le composent¹. Lorsque les Nations Unies interviennent sur un territoire pour rétablir ou consolider la paix, leur action suppose nécessairement l'imposition des valeurs qui leur sont propres. En tant qu'organisation internationale garante de la sécurité collective², l'ONU véhicule, sur tous les terrains conflictuels ou post conflictuels dont elle connaît, une certaine conception de la construction de la paix. Cette conception n'est pas désincarnée. Lorsque les opérateurs de paix créent des normes au sein des territoires sur lesquels ils interviennent, ces dernières sont guidées par des valeurs philosophiques, politiques, économiques ou sociales particulières. De manière générale, une valeur s'entend d'une « *qualité objective correspondant à un effet souhaité, à un but donné* »³. Les valeurs peuvent donc être perçues comme des sources matérielles de droit, en ce qu'elles influencent son contenu par leur « *participation au processus d'émergence du droit positif* »⁴. Elles sont, pour reprendre la formule de G. RIPERT, des « *forces créatrices à l'arrière-plan des normes juridiques* »⁵ ou, pour citer M. DELMAS MARTY, les « *forces imaginantes du droit* »⁶.

A l'échelle de l'action onusienne, ces valeurs sont diffusées sur de nombreux territoires. Lorsque l'organisation met en place une opération de paix, les démarches normatives auxquelles elle procède impliquent, par conséquent,

¹ H. RABAULT, « Droit et axiologie : la question de la place des « valeurs » dans le système juridique », Congrès français de droit constitutionnel organisé par l'Association française de droit constitutionnel à Nancy du 16 au 18 juin 2011, p. 2.

² S. SUR, « Sécurité collective », in T. DE MONTBRIAL et J. KLEIN (dir.), *Dictionnaire de stratégie*, PUF, 2000, pp. 305 – 309.

³ Trésor de la langue française informatisé, v. « valeur », consultable sur le site internet du Centre National de Ressources Textuelles et Linguistiques du CNRS.

⁴ P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 8^{ème} éd., 2009, p. 124, n° 58.

⁵ G. RIPERT, *Les forces créatrices du droit*, Paris, LGDJ., 1955, p. 86, n°31.

⁶ M. DELMAS-MARTY, *Le relatif et l'universel*, Paris, Seuil, coll. « Essais », 2005, pp. 7 – 8.

JULIEN ANCELIN

une certaine globalisation des valeurs qu'elle porte. La mise en place de ces actions par une entité unique engendre une diffusion de valeurs identiques sur des terrains aux spécificités politiques, économiques, sociales ou culturelles différentes. Les opérations de paix des Nations Unies constituent ainsi l'instrument principal par lequel s'opère cette globalisation. Depuis qu'elles sont devenues multidimensionnelles, ces opérations déploient des actions très étendues. Depuis la fin de la Guerre Froide, leur périmètre a été redéfini et il recouvre des domaines qui étaient jusqu'alors strictement exclus⁷. Les opérateurs de paix sont titulaires de mandats complexes⁸ impliquant la mise en place de programmes de plus en plus étendus. En conséquence, plus le champ des actions se développe, plus les valeurs qu'elles véhiculent sont nombreuses et deviennent les garanties de la cohérence de l'opération. Conscientes de la nécessité de retenir une stratégie efficace répondant aux besoins et aux espoirs suscités par la fin de l'affrontement Est/Ouest, les Nations Unies ont adopté un « agenda pour la paix »⁹ et son « supplément »¹⁰. Dans ces deux documents, on trouve la référence à certaines valeurs devant innover les opérations de paix. En définissant ce qu'elle entend par *peacebuilding* – rétablissement, maintien et consolidation de la paix – l'organisation identifie ainsi les orientations politiques, économiques ou sociales qui doivent y concourir.

Dans le cadre de ces nouveaux horizons, les Nations Unies postulent que la construction de la paix passe nécessairement par l'éradication des « *causes les plus profondes du conflit* »¹¹. Le traitement de ces « causes » implique la mise en place d'actions politiques dans des domaines variés. Les missions déployées comportent ainsi des volets civils et ne sont plus exclusivement

⁷ Les grandes puissances n'éprouvant plus le besoin de régler elles-mêmes les situations menaçant la paix et la sécurité, les acteurs internationaux sont désormais, dans une certaine mesure, placés en capacité d'agir. Les opérations de paix ne sont plus exclusivement des opérations destinées à maintenir le cessez le feu.

⁸ Voir à titre d'exemple : D. BESSON, *Le peacebuilding : concept, mise en œuvre, débats : le point sur les péripéties complexes d'un outil de paix en construction*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 24. Selon l'auteur : « la mission en Somalie de 1992-1995 (ONUSOM) impliquait des tâches extrêmement variées, et souvent très floues, allant des simples tâches d'acheminement de l'aide humanitaire, à des missions plus complexes telles que : rétablir la paix alors que la guerre civile continue, s'occuper du désarmement des parties, aider au retour des réfugiés, aider le peuple somalien à reconstruire la vie économique et sociale du pays et à remettre en l'état les institutions, à assurer la réconciliation nationale, à reconstituer un Etat somalien sur des bases démocratiques ».

⁹ Assemblée générale et Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport présenté par le Secrétaire général intitulé « Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix » du 17 juin 1992, document A/47/277 et S/24111.

¹⁰ Assemblée générale et Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport présenté par le Secrétaire général intitulé « Supplément à l'Agenda pour la paix » du 25 janvier 1995, document A/50/60 et S/1995/1.

¹¹ Assemblée générale et Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport présenté par le Secrétaire général intitulé « Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix » du 17 juin 1992, *préc.*, § 15, p. 5.

L'ONU, ENTRE INTERNATIONALISATION ET CONSTITUTIONNALISATION

centrées sur des objectifs militaires. Les valeurs portées changent et se multiplient car l'objectif recherché est d'« *asseoir la paix sur une base durable* »¹². Par ailleurs, selon la doctrine CAPSTONE publiée par l'organisation universelle en 2008¹³, le *peacebuilding* constitue l'ensemble des « *mesures visant à réduire les risques de reprise d'un conflit et à jeter les bases d'une paix durable à travers le renforcement des capacités nationales en matière de gestion des conflits* »¹⁴. A titre d'exemple de ces politiques, la doctrine CAPSTONE prévoit le « *renforcement de l'état de droit et du respect des droits de l'homme* » ou encore l'« *appui à la création d'institutions politiques et [la] mise en place de processus participatifs légitimes* »¹⁵. Qu'il s'agisse du pan politique ou économique de ces opérations, leur mise en œuvre implique nécessairement la réalisation de choix quant aux valeurs permettant de parvenir à l'objectif fixé. Consciente des risques de critiques sur la légitimité qu'engendre la mise en place de telles politiques, la doctrine onusienne a adopté un discours performatif en affirmant la légitimité de son action¹⁶. L'action onusienne a donc pour objectif de construire une paix durable reposant sur les ressorts de ce que J. GALTUNG nomme la « *paix positive* »¹⁷. A cet égard, l'organisation vise à bâtir les conditions dans lesquelles les parties vont vivre ensemble dans un climat apaisé. Dès lors, nous nous interrogerons sur les valeurs qui se situent à l'arrière plan des normes onusiennes mises en place sur les territoires touchés par une opération de paix et qui visent la construction d'une paix durable. Cette interrogation nous amènera à caractériser le mouvement de globalisation et à observer les conséquences qu'il engendre sur les ordres juridiques internes. En effet, par le déploiement d'un modèle de gouvernance conçu à l'origine dans les ordres internes¹⁸ et souvent méconnu ou inappliqué à l'échelle internationale, les opérateurs de paix amorcent un mouvement orienté de constitutionnalisation de l'ordre juridique interne. Par ailleurs, par

¹² Assemblée générale et Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport présenté par le Secrétaire général intitulé « Supplément à l'Agenda pour la paix » du 25 janvier 1995, *préc.*, § 22, pp. 6 – 7.

¹³ Organisation des Nations Unies, Département des opérations de maintien de la paix, Département de l'appui aux missions, « Opération de maintien de la paix des Nations Unies, principes et orientations », New York, Nations Unies, 2008.

¹⁴ *Ibidem.*, p. 105.

¹⁵ *Ibid.*, p. 27.

¹⁶ Assemblée générale et Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport présenté par le Secrétaire général intitulé « Supplément à l'Agenda pour la paix » du 25 janvier 1995, *préc.*, § 24, p. 7.

¹⁷ J. GALTUNG, « An editorial », *Journal of Peace Research*, 1964, Vol. 1, n°1, Oslo, éd. H. Urdal, p. 2. Cette conception s'oppose à l'approche négative de la paix qui consiste à éviter la guerre. La conception positive de la paix vise la construction des conditions permettant aux individus de vivre ensemble, dans un climat apaisé.

¹⁸ P. LAVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, collection Droit fondamental – Classiques, 3^{ème} éd., 2004, pp. 15 et s., v. « les différentes approches du terme démocratie » ; E. ZOLLER, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental – Droit politique et théorique, 2^{ème} éd., 1999, pp. 17 – 20.

JULIEN ANCELIN

la mise en place de normes traduisant des valeurs ne pouvant être conçues efficacement qu'à l'échelle internationale, les opérateurs de paix participent également à l'internationalisation des ordres juridiques internes. D'une part, la constitutionnalisation de l'ordre juridique interne pourra être observée au travers du déploiement des valeurs de la démocratie politique (I), et d'autre part, l'internationalisation de ces mêmes ordres juridiques pourra être analysée par le truchement de l'imposition des valeurs du libéralisme économique (II).

I. LA CONSTITUTIONNALISATION DES ORDRES JURIDIQUES INTERNES PAR LE DÉPLOIEMENT DES VALEURS DE LA DÉMOCRATIE POLITIQUE

Les opérateurs de paix s'attachent, dans l'exercice de leur mandat, à instaurer la démocratie et à en déployer les principaux mécanismes. En diffusant un modèle de gouvernance reposant nécessairement sur les mécanismes démocratiques, les Nations Unies optent pour le développement de régimes particuliers considérés comme nécessaires à la construction d'une paix durable. L'organisation impose ainsi l'adoption de normes fondamentales relatives à la dévolution du pouvoir politique et à la protection des droits et libertés fondamentaux. Néanmoins, le périmètre des valeurs qui sont transposées dans les ordres internes n'est pas toujours le même que celui qui existe dans l'ordre international, questionnant ainsi la légitimité de l'action engagée. La démocratie constitue une valeur politique incontournable (A) à laquelle les opérateurs de paix attachent certains des mécanismes de l'état de droit (B).

A. La démocratie comme valeur politique structurante

La démocratie est considérée comme un modèle de gouvernance incontournable pour la protection des droits de l'homme et pour le développement. Elle est ainsi déployée au sein des territoires sur lesquels les opérateurs de paix onusiens interviennent (1). Néanmoins, cette démarche ne trouve qu'un écho limité à l'échelle de l'ordre juridique international. Si la démocratie constitue une référence inévitable dans le mandat des opérateurs de paix, ce modèle n'est que partiellement intégré par les organes de l'organisation universelle émetteurs de ces mandats (2).

1. *Un modèle de gouvernance explicitement relié à la paix durable*

La démocratie est explicitement identifiée par l'organisation universelle dans son « Agenda pour la paix » comme une valeur d'action. En mettant en avant ce modèle d'organisation politique, les Nations Unies font la « *promotion de certaines valeurs, d'une certaine « morale »* [perçue] *comme de plus en plus*