

# LES ÉTUDES DU CRIF

NUMÉRO 22



→ **ONU,  
LA DIPLOMATIE MULTILATÉRALE :  
ENTRE GESTICULATION  
ET COMPROMIS FEUTRÉS...**

*par Gérard Fellous*  
*Expert aux Nations unies*

*Crif*

→ **DANS LA MÊME COLLECTION...**

**Pierre-André Taguieff**

*Néo-pacifisme, nouvelle judéophobie  
et mythe du complot*  
N°1 > Juillet 2003 • 36 pages

**Marc Knobel**

*La capjpo : une association  
pro-palestinienne très engagée ?*  
N° 2 > Septembre 2003 • 36 pages

**Père Patrick Desbois et Levana Frenk**

*Opération 1005. Des techniques  
et des hommes au service de l'effacement  
des traces de la Shoah*  
N° 3 > Décembre 2003 • 44 pages

**Joël Kotek**

*La Belgique et ses juifs : de l'antijudaïsme  
comme code culturel à l'antisionisme  
comme religion civique*  
N° 4 > Juin 2004 • 44 pages

**Jean-Yves Camus**

*Le Front national :  
état des forces en perspective*  
N° 5 > Novembre 2004 • 36 pages

**Georges Bensoussan**

*Sionismes : Passions d'Europe*  
N° 6 > Décembre 2004 • 40 pages

**Monseigneur Jean-Marie Lustiger**

**Monseigneur Jean-Pierre Ricard**

**Monseigneur Philippe Barbarin**

*L'église et l'antisémitisme*  
N° 7 > Décembre 2004 • 24 pages

**Ilan Greilsammer**

*Les négociations de paix israélo-palestiniennes :  
de Camp David au retrait de Gaza*  
N° 8 > Mai 2005 • 44 pages

**Didier Lapeyronnie**

*La demande d'antisémitisme :  
antisémitisme, racisme et exclusion sociale*  
N° 9 > Septembre 2005 • 44 pages

**Gilles Bernheim**

*Des mots sur l'innommable...  
Réflexions sur la Shoah*  
N°10 > Mars 2006 • 36 pages

**André Grjebine et Florence Taubmann**

*Les fondements religieux et symboliques  
de l'antisémitisme*  
N°11 > Juin 2006 • 32 pages

**Iannis Roder**

*L'école, témoin de toutes les fractures*  
N°12 > Novembre 2006 • 44 pages

**Laurent Duguet**

*La haine raciste et antisémite tisse sa toile  
en toute quiétude sur le Net*  
N°13 > Novembre 2007 • 32 pages

**Dov Maimon, Franck Bonneteau & Dina Lablou**

*Les détours du rapprochement Judéo-Arabe  
et Judéo-Musulman à travers le Monde*  
N°14 > Mai 2008 • 52 pages

**Raphaël Draï**

*Les Avenirs du Peuple Juif*  
N°15 > Mars 2009 • 44 pages

**Gaston Kelman**

*Juifs et Noirs dans l'histoire récente  
Convergences et dissonances*  
N°16 > Mai 2009 • 40 pages

**Jean-Philippe Moinet**

*Interculturalité et Citoyenneté :  
ambiguïtés et devoirs d'initiatives*  
N°17 > Février 2010 • 28 pages

**Françoise S. Ouzan**

*Manifestations et mutations du sentiment  
Anti-juif aux États-Unis :  
Entre mythes et représentations*  
N°18 > Décembre 2010 • 60 pages

**Michaël Gbnassia**

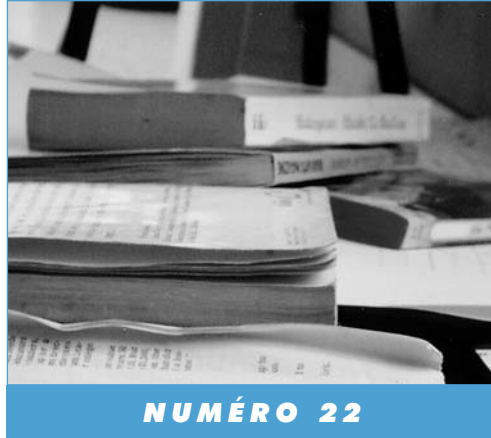
*Le Boycott d'Israël : Que dit le droit ?*  
N°19 > Janvier 2011 • 32 pages

**Pierre-André Taguieff**

*Aux origines du slogan «Sionistes, assassins !»  
Le mythe du «meurtre rituel» et le stéréotype  
du Juif sanguinaire*  
N°20 > Mars 2011 • 66 pages

**Dr Richard Rossin**

*Soudan, Darfour ; les scandales...*  
N°21 > Novembre 2011 • 32 pages



# ONU, LA DIPLOMATIE MULTILATÉRALE : ENTRE GESTICULATION ET COMPROMIS FEUTRÉS...

par

**Gérard Fellous**

*Expert aux Nations unies*

*Crif*

© Copyright 2012 • CRIF

Les propos tenus dans *Les Etudes du Crif* n'engagent pas  
la responsabilité du CRIF

## BIOGRAPHIE DE L'AUTEUR

Né en 1938 à Tunis, Gérard Fellous suit une double carrière, tout d'abord de journaliste, puis de haut fonctionnaire national et international dans le domaine des droits de l'homme.



Après un passage comme conseiller au cabinet du secrétaire d'État aux Droits de l'homme (novembre 1986), il occupe pendant vingt ans (1987 à 2007), au sein du secrétariat général du gouvernement, la fonction de secrétaire général de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), auprès de neuf Premiers ministres qui se succèdent au cours de cette période.

Dans le cadre des fonctions de la CNCDDH, qui consistent à donner des avis au gouvernement sur tous les grands sujets de société, il est en particulier l'auteur, de 1990 à 2006, du « *Rapport annuel sur le racisme et la xénophobie* ». Il est co-organisateur des cérémonies françaises marquant le 50<sup>ème</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il intervient à l'Institut international d'administration publique (IIAP-Paris) et à l'ENA (Strasbourg).

Il fait partie de la délégation française à la Conférence mondiale des droits de l'homme (Vienne, 1993), ainsi qu'à la Conférence mondiale sur le racisme (Durban, 2001).

### Expert auprès du haut-commissariat aux Droits de l'Homme des Nations unies

Il organise, sous l'égide des Nations unies, les réseaux régionaux et les rencontres internationales des Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme. En qualité de consultant du programme d'assistance des Nations unies, il participe à la création et à la formation de nouvelles institutions nationales dans le monde (Égypte, Algérie, Maroc, Mali, Cameroun, Madagascar...). À Genève, il est rapporteur des Rencontres internationales sur l'impunité (1992). Il intervient au cours des forums mondiaux des droits de l'homme (Nantes), à l'Institut des hautes études de management de Rabat (2010), ainsi que devant les clubs UNESCO (Genève, 2011).

### Expert auprès de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe

Membre de la Commission consultative sur le racisme de l'Union européenne, il participe à la création de l'Observatoire des phénomènes racistes de l'Union européenne (Vienne) et devient rapporteur (1999-2000) du rapport annuel de cette nouvelle institution. Entre 2009 et 2011, il effectue des missions d'expertise et de formation en Arménie, dans le cadre du programme européen d'assistance à la démocratie et aux droits de l'homme. Il anime le forum des ONG du Conseil de l'Europe (Oslo, 2010).

### Expert auprès de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF)

Secrétaire général de l'Association francophone des Commissions des droits de l'homme, il est également expert auprès de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF-2006-2007).

Il est auteur-associé du rapport intitulé « *État des pratiques de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone* » (2006) et des rapports annuels de l'OIF en la matière.

Il a participé à la supervision des élections au Cameroun et en Haïti.

### Expert auprès du Médiateur de la République

En qualité de consultant pour l'Association des médiateurs et ombudsmans de la Méditerranée, il a présenté des études lors des réunions de Marseille (2008), Athènes (2009) et Madrid (2010).

Durant sa **carrière journalistique** qui a précédé, Gérard Fellous a collaboré au groupe Combat (*La Presse de Tunisie*), à Jeune Afrique, au Monde (*religions*), au Figaro (*éducation*), à L'Express. Il a été rédacteur en chef pendant sept ans du Bulletin de l'Agence télégraphique juive (ATJ). Il a créé Radio Communauté (1982).

Il a été directeur exécutif de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) et rédacteur en chef de son organe *Le Droit de Vivre*.

Il est l'auteur de plusieurs ouvrages dont :

- *Les Institutions nationales de promotion et de protection des Droits de l'Homme : acteurs de troisième type*, Paris, La Documentation française, 2006.
- *Les Droits de l'homme ; une universalité menacée*, Paris, La Documentation française, 2010.
- *1990-2012 : Chronique d'une laïcité agressive, en France et dans le monde (à paraître)*.

## PRÉFACE

**L**e pire des arrangements internationaux à l'exception de tous les autres ? On aurait envie d'appliquer aux Nations unies la phrase de Churchill à propos de la démocratie, et les conclusions de Gérard Fellous suggèrent qu'il n'est pas loin d'adhérer à cette idée. Il y a un monde entre ce que devraient être les Nations Unies et ce qu'elles sont. Ceux qui suivent de près et sans œillères le conflit israélo-arabe sont effarés par le nombre des résolutions antisraéliennes, dont Gérard Fellous tient le compte précis. On y apprend notamment que l'année 1997, relativement paisible sur le terrain, fut celle où les résolutions furent les plus nombreuses, ce qui montre bien leur déconnexion avec les faits et leur dépendance à l'idéologie. A côté de cela, combien de motions bloquées voire même détruites avant leur conception ! Les cibles faisaient partie ou avaient des liens avec ce groupe d'anciens « non alignés » qui fait la loi des nombres à l'Assemblée générale et pourrait décider s'il le jugeait bon que la terre doit être considérée comme plate. Cependant, il faut comme on dit « faire avec » ce que le Général de Gaulle, qui n'a jamais daigné lui accorder une visite, a appelé le « machin ».

Ce dysfonctionnement traduit en réalité d'autres apories que Platon avait déjà pointées dans le cadre réduit de la cité grecque : celles de la démocratie, ici un pays, une voix, celles du vote sous influence, militaire, idéologique ou

financière, celle du vote dans le cadre d'alliances dans le jeu de billard diplomatique. Et pour finir cette aporie de base : sur quel critère les droits de l'homme tels que les pays occidentaux les ont définis seraient-ils universels alors qu'ils les ont eux-mêmes élaborés après avoir accepté l'esclavage, le racisme et pour certains le génocide ?

C'est justement cette capacité à se remettre en question et à reconnaître que les systèmes sont approximatifs qui est la faiblesse et la force des démocraties. Porteurs d'une vérité partielle, ils doivent l'universaliser car ils savent que dans le monde d'ici-bas le rapt de la vérité transcendante par ceux qui s'en prétendent les dépositaires ne peut conduire, au mieux, qu'à la servitude intellectuelle. Et nous devons lutter pour ces avancées de la raison qui introduisent le sécularisme dans la cité : la liberté de blasphème en est en quelque sorte un marqueur.

Il faut lire ce dossier remarquable de Gérard Fellous sur les organisations internationales. Ecrit par un des grands experts sur le sujet, qui est aussi un homme engagé dont la parole est rigoureusement libre...

> Richard PRASQUIER  
*Président du CRIF*

## INTRODUCTION

Autant, dans le cadre de la diplomatie bilatérale, les relations – de guerre et de paix – entre pays font partie de la culture des peuples et sont audibles au plus grand nombre, autant les relations multilatérales restent mystérieuses, voire ignorées du grand public. De toutes les institutions internationales, telles que l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Fonds monétaire international (FMI) ou l'Agence internationale de l'Énergie atomique (AIEA), l'Organisation des Nations Unies (ONU) demeure, en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, et après plus de soixante ans d'existence, celle vers qui se tournent les plus grands espoirs, mais qui attire aussi les plus acerbes critiques, alors même qu'elle est censée pacifier les relations entre ses 193 États membres.

Tel, un Janus des temps modernes, l'ONU offre d'un côté le visage policé d'un forum vertueux de la négociation, des compromis obtenus dans des textes équilibrés, issus de la discrétion des chancelleries ; et de l'autre le visage rubicond d'une foire d'empoigne planétaire, caisse de résonance des gesticulations et des pressions, des faux-semblants, de son instrumentalisation par des pays ou des groupes d'États qui lui sont hostiles – ce fut notamment le cas durant la guerre froide.

Dans la première partie de cet essai, nous tenterons une étude de certains cas qui ont mobilisé récemment la communauté

internationale et mettrons en lumière le fonctionnement complexe de l'Organisation, que nous avons pu examiner dans le cadre de nos fonctions. Dans la deuxième partie, nous entrerons dans le dédale de l'ONU en soulignant les progrès, les bienfaits et la capacité à structurer la vie internationale et le droit supranational qu'elle a apportés depuis sa création.

Enfin, dans une dernière partie, nous détecterons les manquements, les insuffisances et les échecs de l'Organisation, ainsi que les multiples tentatives de la réformer pour parvenir à un idéal.

Ces éléments, à décharge et à charge, permettront peut-être au lecteur de se familiariser quelque peu avec la diplomatie internationale et de se forger une opinion personnelle sur l'ONU.



> Gérard Fellous  
*Expert aux Nations unies*





## **I. TROIS SITUATIONS SIGNIFICATIVES**

*Les choses ne sont jamais si bonnes ni si mauvaises qu'on le croit.*

*> Klemens von Metternich*

Complexes et évolutifs, le rôle, le fonctionnement et les insuffisances de la diplomatie multilatérale dans le système des Nations unies peuvent être illustrés par trois situations internationales récentes, que j'ai vécues à l'ONU de l'intérieur. La première est une conférence mondiale, comme il en existe peu, sur une question d'intérêt planétaire : elle portait sur la lutte contre le racisme et les discriminations. La deuxième a eu pour théâtre le Conseil des droits de l'homme, à Genève, réformé au cours de ces dernières années, après la faillite de la Commission des droits de l'homme. La troisième situation concerne un dossier endémique aux Nations unies, celui du Proche-Orient et d'Israël, qui mobilise les structures onusiennes et, au premier chef, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. Le trait commun entre ces trois situations est de réunir paradoxalement deux aspects du système onusien : la médiatisation – certains parlent de propagande – qui vise à mobiliser les opinions publiques et les peuples en une sorte de « roulement de tambour » qui se voudrait mobilisateur ; et la diplomatie multilatérale menée par les professionnels des chancelleries, dans ce que l'on appelle des « négociations feutrées », faites de compromis et d'équilibres. Si les premières manifestations spectaculaires sont bien connues du grand public, les secondes ne le sont généralement pas, ou restent sous-estimées car peu lisibles.

### **CAS N° 1 : 2001, LA CONFÉRENCE SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME ET LES DISCRIMINATIONS**

En ce mois de septembre, printanier dans l'hémisphère sud, la douce et calme station balnéaire de Durban, en Afrique du Sud, perd vite sa sérénité en accueillant la troisième « Conférence mondiale des Nations unies contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée ». Le contraste est saisissant entre, d'une part, les quartiers downtown de Johannesburg, mégapole aux rues défoncées et dangereuses, à l'ombre des terrils d'anciennes mines à ciel ouvert ; le quartier huppé des gratte-ciel de Sandton, d'autre part ; et enfin l'immense concentration horizontale de Soweto, jadis explosive, aujourd'hui quadrillée de rues viabilisées, rénovées de constructions en dur proposant restaurants touristiques et visite incontournable de la maison de Mandela. À Durban, les hôtels de bord de mer se transforment vite en quartiers généraux des délégations officielles, envoyées par une centaine de pays, ainsi que des militants (plus de quatre mille) de centaines d'associations, venus des quatre



coins de la planète et arborant, pour certains, leur costume traditionnel. Le Centre des conférences internationales est un vaste complexe de halls mis à disposition de la conférence onusienne, mais aussi des ONG qui y organisent des manifestations parallèles ou des expositions hors de la responsabilité de l'ONU.

L'objectif avoué de la haut-commissaire pour les droits de l'homme, également secrétaire général de cette conférence mondiale, Mme Mary Robinson, est de constituer une vaste « alliance contre le racisme » afin de susciter une participation active de la société civile, des ONG nationales et internationales, des Institutions nationales des droits de l'homme, encouragées à y présenter leurs actions contre le racisme et à débattre librement. S'y tiennent de multiples forums, traitant de thèmes allant des « liens entre le sida/VIH et la discrimination » jusqu'à la traite négrière ou aux migrations internationales. Des happenings permanents sont organisés en marge des travaux par des collectifs ou des regroupements de lobbying. Des spectacles musicaux, des meetings politiques, des défilés protestataires ont lieu au milieu d'un marché aux objets folkloriques.

Techniquement, la conférence interétatique se déroule dans un bâtiment séparé : y sont admis, sur accréditation, les représentants des États, mais aussi, sur le modèle de la Commission des droits de l'homme de Genève, les représentants officiels des Institutions nationales et des ONG. Le règlement de la conférence prévoit que ces dernières « peuvent participer, à titre d'observateurs, aux délibérations de la conférence, de tous comités ou groupes de travail sur les questions de leur compétence ». Elles sont donc admises à présenter des propositions écrites au sein des différents groupes de travail, et particulièrement au Comité principal des résolutions. La conférence à proprement parler s'ouvre dans un climat feutré et courtois. Il est vrai qu'elle a été précédée de trois conférences préparatoires à Genève qui ont tenté de baliser l'ordre du jour, les interventions et même un projet de résolution finale. Bien vite cependant, on réalise que « l'enfer est pavé de bonnes intentions ». La conférence se transforme en gigantesque forum politique dans lequel toutes les « causes », tous les thèmes, sont exposés et défendus par une myriade d'ONG de toute nature, accréditées ou non, véritablement « non gouvernementales » ou faussement indépendantes.

Une « cause » domine néanmoins dans le brouhaha général : celle de la Palestine, qui se transforme aussitôt en acte d'accusation contre Israël, qualifié d'« État raciste ». Le conflit du Proche-Orient est transposé à Durban, avec la particularité qu'Israël n'y est pas représenté, pas plus que des ONG capables de défendre ses positions. La mobilisation est unilatérale et très violente. Ses échos traversent les murs de la conférence interétatique pour être repris par certaines délégations, comme celle de Cuba, d'autres pays d'Amérique latine ou encore des pays arabes. Par moment, la conférence contre le racisme devient une conférence anti-israélienne, à relents antisémites.

Aux yeux de certains diplomates, le phénomène apparaît comme spontané. C'est faire preuve d'une grande naïveté. En témoigne la présence au troisième étage du Royal Hôtel, non loin du centre des expositions, d'un groupe de militants tiers-mondistes de haut niveau, mené entre autres par l'Algérien Ahmed Ben Bella qui, tout au long des travaux de la conférence, tient réunie en permanence une cellule d'action. Les délégations officielles des États s'en trouvent aussitôt paralysées, assaillies par des projets de modification de la résolution finale condamnant l'État d'Israël en dépit de leurs tentatives de faire valoir une diplomatie traditionnelle de compromis. Certaines délégations, celle de Cuba par exemple, menacent de s'opposer à toute résolution finale, ce qui aurait fait « capoter » la conférence – une issue à laquelle se refuse le pays hôte, l'Afrique du Sud, qui préside les travaux.

Le dernier jour se déroule dans une atmosphère de crise. À minuit moins le quart, aucun consensus pour un texte de résolution finale ne se dégage. Certains – parmi lesquels l'ambassadeur français des droits de l'homme – pensent déjà « arrêter les pendules », selon l'expression onusienne qui vise à repousser d'un jour la date de clôture. En réalité, le bras de fer a été discrètement géré par un groupe d'États occidentaux qui a préparé un texte final, à ses yeux acceptable, et qui s'apprête à accuser certains États perturbateurs de saboter cette conférence mondiale. À minuit, l'Afrique du Sud accepte de convaincre les pays africains ; ces derniers la suivent, constituant ainsi une majorité. La déclaration et le programme d'action de Durban ne désignent plus un pays – Israël – à la vindicte universelle. Il s'agissait du reste du seul pays qui devait faire l'objet d'une attention spéciale. Mais deux points de cet accord diplomatique – sur 122 –, confèrent un semblant d'équilibre entre les revendications des uns et des autres au Proche-Orient :

*63. Nous sommes préoccupés par le sort du peuple palestinien vivant sous l'occupation étrangère. Nous reconnaissons le droit inaliénable du peuple palestinien à l'autodétermination et à la création d'un état indépendant, ainsi que le droit à la sécurité de tous les États de la région, y compris Israël, et engageons tous les États à soutenir le processus de paix et à le mener à bien rapidement.*

*64. Nous lançons un appel en faveur d'une juste paix, globale et durable dans la région, qui permette à tous les peuples de coexister et de vivre dans l'égalité, la justice et la sécurité en exerçant les droits de l'homme reconnus à l'échelle internationale.*

Des diplomates occidentaux qui ont participé à la rédaction du texte font remarquer que ces deux points sur le Proche-Orient ne contiennent aucune « condamnation » et n'apportent rien de nouveau par rapport aux textes antérieurs adoptés par les Nations unies. Reste que l'on ne voit pas en quoi la question du Proche-Orient aurait sa place dans une conférence

mondiale sur le racisme, qui n'évoque par ailleurs aucune autre situation spécifique de conflit dans le monde. Sur le terrain de la propagande et de la communication, la « manœuvre » a été présentée et perçue, dans un certain nombre de pays, comme la condamnation d'un « État raciste » et, pour certaines opinions publiques arabes ou latino, comme une « victoire ». Remarquons que la déclaration finale de Durban comporte deux autres articles dignes d'intérêt et qui entrent bien dans l'objet de la conférence :

*58. Nous rappelons que l'Holocauste ne doit jamais être oublié [...]*

*61. Nous constatons avec une profonde inquiétude la montée de l'antisémitisme et de l'islamophobie dans diverses régions du monde, ainsi que l'apparition de mouvements racistes et violents inspirés par le racisme et des idées discriminatoires à l'encontre des communautés juives, musulmanes et arabes.*

On notera que par « Holocauste », on entend « Shoah ». En outre, la « technique » de la diplomatie multilatérale qui cherche des satisfactions partagées met, ici, sur un même plan « antisémitisme » et « islamophobie », « juifs » et « musulmans et arabes », en un amalgame entre religions, races et ethnies. L'ONU en est encore à utiliser le concept de « race », ethnologiquement et biologiquement disqualifié depuis des décennies. Pour certains Occidentaux, le pire aurait été évité à Durban. Pour d'autres des traces délétères demeureront pour de longues années. Ceux qui n'ont pas obtenu victoire reviendront à la charge dans les années suivantes.

## CAS N° 2 : 2009, LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME

Au Conseil des droits de l'homme, réuni en séance plénière du 20 au 24 avril 2009 au Palais des Nations, à Genève, le président de la République islamique d'Iran, Mahmoud Ahmadinedjad, monte le premier à la tribune. Il est accueilli par le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, en présence de la haut-commissaire aux droits de l'homme, Mme Navy Pillay, et de la majorité des États membres de l'ONU. Plusieurs pays (États-Unis d'Amérique, Israël, Canada, Italie, Pologne, Pays-Bas, Australie, Nouvelle-Zélande) se sont abstenus de participer aux travaux.

**Premier tableau.** L'atmosphère est tendue, non seulement parce qu'il s'agit d'une conférence (dite Durban II) chargée d'examiner les progrès et d'évaluer la mise en œuvre de la déclaration et du programme d'action de la conférence mondiale de Durban sur le racisme de 2001, mais aussi et surtout parce que le président iranien vient d'annoncer la poursuite de son programme nucléaire et de menacer de faire disparaître Israël de la carte.

La délégation iranienne a soigneusement planté le décor : devant la porte de la salle de la Société des Nations aux fresques Art déco, rouverte pour l'occasion, un groupe de rabbins vêtus de noirs, appartenant à la secte ultra-orthodoxe (haredim) des « Neturei Karta », répond à la nuée de micros et de caméras qui se tendent vers eux tout au long de la matinée. Ils proclament leur antisionisme radical, prônant le « démantèlement » de l'État d'Israël et son remplacement par un État palestinien.

À l'intérieur de la salle, la partie droite est réservée à une délégation iranienne pléthorique ; dans le fond, réservé aux observateurs, prennent position plus d'une cinquantaine de femmes portant foulards islamiques et se déclarant militantes d'ONG iraniennes – celles-ci ont en réalité été créées par le gouvernement, ce qui empêche toutes autres ONG de siéger. L'arrivée du président iranien est saluée par une standing ovation. La première partie du discours du président Ahmadinedjad est réservée à une lecture révisionniste des deux guerres mondiales du XXe siècle, dont l'aboutissement, dit-il, aurait été la création de l'État d'Israël par un Conseil de sécurité de l'ONU manipulé par l'Occident. C'est de cet État que la disparition est réclamée dans la formule: « Il est temps que l'idéal du sionisme, qui est le parangon du racisme, soit brisé ». Le président iranien propose également une présentation négationniste de la Shoah, qualifiée de « question ambiguë et douteuse ». Cette déclaration provoque aussitôt la sortie des délégations de pays de l'Union européenne dont la France, et divers incidents de salle. Il n'en demeure pas moins que la fin de l'intervention de Mahmoud Ahmadinedjad est saluée par les applaudissements des pays de l'Organisation de la conférence islamique (OCI) et de pays asiatiques tels que le Sri Lanka. La réaction des pays occidentaux est résumée en ces termes par un diplomate français : « Nous n'acceptons pas que cette tribune devienne une tribune de haine. Ceux qui tiennent de tels discours, comme le président iranien, se discréditent eux-mêmes. »

**Deuxième tableau.** En réalité, cette mise en scène devait être l'aboutissement d'une opération diplomatique initiée dans le cadre de trois réunions du Comité préparatoire (PrepCom) de la conférence d'examen de Durban, tenues en 2008 et 2009. Ces réunions préparatoires, présidées par la Libye, avaient été le théâtre de plusieurs offensives. Au cours de la première session (21 avril-2 mai 2008), le groupe des pays africains avait plaidé pour une conférence de nature politique semblable à celle de Durban en 2001, qui avait elle-même laissé le souvenir d'affrontements idéologiques violents, et de débordements. Non sans difficultés, c'est finalement l'argument de l'Union européenne qui avait prévalu, celui d'une conférence « d'examen » des mises en œuvre des décisions de Durban, conformément au mandat initial. Autre sujet de friction : l'accréditation des ONG qui seraient présentes à la conférence : l'Iran, soutenu par les pays de l'OCI, s'opposait à l'accréditation d'une ONG canadienne (Canadian Council for Israël and Jewish Advocacy). Celle-ci fut contrainte de se retirer, alors que de multiples manœuvres de dernière minute permirent l'accréditation, hors délai, d'une dizaine d'ONG

islamiques au cours de la deuxième session du PrepCom (6-17 octobre 2008). L'objectif était de mettre en place un « Forum de la société civile » parallèle à la conférence d'examen, à l'image de celui qui avait parasité la conférence mondiale de Durban. Sur le fond, un projet de document final fut mis en préparation : des contributions écrites de l'OCI, de l'Union européenne et du Groupe asiatique l'alimentèrent, complétant des documents issus de conférences régionales du Groupe des non-alignés (Grulac) et du Groupe africain. La première mouture était un document démesuré de 640 paragraphes, simple compilation des différentes contributions régionales, dont un certain nombre portait sur la condamnation de la « diffamation religieuse ». Aucun projet de synthèse ne put aboutir en 2008. La dernière session du PrepCom (15-20 avril 2009), qui se tint quelques jours avant l'ouverture de la conférence, aboutit à un texte en 143 points qui atténuait la majorité des questions controversées, mais n'offrait aucune cohérence. Le ton monta, avec une déclaration du chef de l'État libyen, le colonel Mouammar Kadhafi qui lança, à propos de cette conférence, que « l'islam règnera[it] sur la planète, comme Allah l'a[vait] promis », dans la perspective de « l'universalité de la religion musulmane ».

**Troisième tableau.** Ces préparatifs incertains, ainsi que le discours du président iranien et la menace de retrait de nombreux pays font basculer la Conférence en quelques heures. À l'issue de tractations discrètes, le Groupe africain et certains pays asiatiques se désolidarisent de l'OCI. Deux jours avant la fin des travaux, une assemblée plénière est rapidement réunie dans une salle annexe. En moins de quinze minutes est adoptée une déclaration finale – préparée par les chancelleries occidentales. Ainsi, après les propos outranciers du président iranien et les pressions tonitruantes de l'OCI, la haut-commissaire aux droits de l'homme pouvait-elle tirer une conclusion : « Que le document ait été adopté par tous les États sauf neuf [absents] a été notre réponse. C'est un succès. »

Cette déclaration finale de Durban II efface plusieurs points de friction :

- Toute référence explicite à un pays, Israël, est supprimée. Génériquement, la déclaration appelle à s'attaquer au racisme « dans toutes les régions du monde, y compris toutes celles sous occupation étrangère ». L'allusion au « sort du peuple palestinien » disparaît.
- Disparaît également la notion de diffamation des religions, remplacée par une condamnation des cas « d'islamophobie, d'antisémitisme, de christianophobie, et d'anti-arabisme se manifestant à l'égard des personnes par des stéréotypes désobligeants et une stigmatisation fondées sur leur origine ou convictions » (§ 12). On revient ainsi aux normes juridiques internationales qui condamnent toute discrimination envers des personnes, et non envers des groupes, écartant pour l'heure l'idée de pénaliser le « blasphème ».

- Sont de plus réaffirmés « le droit à la liberté d'opinion et d'expression », qui fait partie des libertés fondamentales des droits de l'homme, d'une part, et le paragraphe consacré au devoir de mémoire de l'Holocauste, que l'Iran voulait faire disparaître, d'autre part.

Les réactions de satisfaction sont quasi unanimes : pour le Brésil, ce document final accorde une place centrale à la personne victime de racisme, avant les politiques et les religions. Pour le Mexique, il est une réponse aux provocations lancées dans la salle comme à l'extérieur. Au nom du Groupe africain, l'Afrique du Sud remercie toutes les parties qui ont accepté de faire des concessions significatives. Seules deux fausses notes se font entendre. La première est que l'OCI prône de nouveaux combats. En son nom, le Pakistan souligne que « la souplesse de l'Organisation » ne signifie pas que l'OCI a « renoncé à ses convictions ». La seconde vient du Mouvement des pays non-alignés, représenté par Cuba : il annonce que la fin du processus d'examen de Durban « ne signifie pas la fin de nos efforts collectifs ».

**Quatrième tableau.** Ces intentions « revanchardes » vont se manifester diversement dans les mois et les années qui suivent : d'abord par des tentatives de modifier les normes du droit international dans le cadre des travaux d'un « Comité ad hoc pour l'élaboration de normes complémentaires en matière de racisme » ; puis par une modification du mandat du rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression imposée par une résolution de l'OCI ; ensuite par une réécriture de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination et du mandat du comité CERD qui en découle ; enfin par une reprise de l'offensive dans le cadre du dixième anniversaire de la déclaration et du programme d'action de Durban.

Afin d'éviter de nouvelles dérives à l'avenir, les Nations unies changent de cadre et abandonnent le Conseil des droits de l'homme de Genève pour l'Assemblée générale de New York. Ainsi, le point final de la Conférence mondiale sur le racisme de Durban s'écrit-il lors d'une séance exceptionnelle dite de « haut niveau » de la 66e session de l'Assemblée générale, tenue dans la journée du 22 septembre 2011. Les diplomates ont déjoué là quatre difficultés :

- Une session plénière d'une demi-journée, ouverte aux chefs d'État et de gouvernement, ne pouvait donner la parole aux plus extrémistes. Les interventions étaient réservées aux représentants des cinq groupes régionaux, à l'exclusion de l'OCI. La voix de la société civile était portée par une ONG de défense des droits de l'homme du Mississippi (États-Unis). Dans cette configuration, l'absence de certains États (États-Unis, Canada, Israël...) ne serait pas remarquée. À l'ouverture des travaux, le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, s'est dit conscient de l'immense controverse qu'avait suscitée la Conférence

de Durban en 2001 : « Pour cet anniversaire, réaffirmons quelques principes fondamentaux. Ce processus est destiné à lutter contre le racisme. Nous devons condamner quiconque utilise cette plateforme pour subvertir cet effort en prononçant des discours provocateurs et haineux. » Le chef de l'ONU a réitéré son appel à lutter contre l'antisémitisme, l'islamophobie et les discriminations contre les chrétiens.

- Les trois tables rondes organisées dans l'après-midi du 22 septembre ont néanmoins permis à certains États, comme l'Iran ou la Chine, de tenter des diversions : pour le ministre des Affaires étrangères de la République islamique d'Iran, M. Salehi, le « territoire palestinien occupé » était victime des mêmes « humiliations, souffrances et injustice » que l'esclavage, le colonialisme ou l'apartheid sud-africain. Il estimait que « les soutiens du régime sioniste raciste qui ont boycotté cette conférence sont les mêmes qui permettent que des palestiniens soient victimes de ce même État raciste dans les territoires occupés ». Il dénonçait la « persistance de l'existence d'un État-apartheid dans les territoires palestiniens occupés ». Pour sa part, l'ambassadeur de la République populaire de Chine, M. Wang Min, a demandé l'application pleine et entière de la déclaration et du programme d'action de Durban.
- Le règlement de l'Assemblée générale empêchant toute participation d'ONG aux travaux a ainsi évité tout « Forum » intempestif.
- Enfin, la déclaration politique finale, selon le vœu d'une résolution préparatoire, devait être « courte et concise ». Elle était préalablement rédigée par les chancelleries. Elle a été adoptée par consensus. Dans son contenu, elle ne reprenait aucune des questions qui avaient provoqué des controverses, se bornant à demander aux organes de l'ONU et aux États membres d'exprimer « tous ensemble notre volonté résolue de faire de la lutte contre le racisme, ainsi que de la protection des victimes, une grande priorité ». Cette résolution de l'Assemblée générale entérinait néanmoins et la déclaration et le programme d'action de Durban (2001), ainsi que le document final de la conférence d'examen de Durban (Genève, 2009) sans y apporter d'amendement.

Ainsi, cet exercice de diplomatie multilatérale peut être lu comme « un verre à moitié plein, ou un verre à moitié vide ».



**CAS N° 3 : 2011, LA 66<sup>ÈME</sup> SESSION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE  
DES NATIONS UNIES**

Cette session s'est ouverte à New York après plusieurs semaines de campagne dans l'opinion palestinienne et de polémiques à propos d'une demande de « reconnaissance de l'adhésion d'un État palestinien ». L'autorité palestinienne a appelé à « une large mobilisation en Cisjordanie, dans les camps, dans le monde arabe et dans de nombreux pays pour soutenir cette démarche aux Nations unies ». À Gaza, le porte-parole du Hamas, Sami Abou Zouhri, a critiqué l'initiative lancée par Mahmoud Abbas, estimant qu'elle « comport[ait] de nombreux risques et [pouvait] constituer une violation des droits nationaux comme le droit au retour, notre droit à la résistance et à l'autodétermination ». Un certain nombre de pays membres du Conseil de sécurité, parmi lesquels les États-Unis et la France, ont tenté de dissuader le président de l'Autorité palestinienne d'entreprendre cette démarche.

Pourtant, le 23 septembre, Mahmoud Abbas a déposé auprès du secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, une demande adressée au Conseil de sécurité « d'adhésion de la Palestine, sur la base des frontières du 4 juin 1967, avec Al-Qods Al-Sharif comme capitale, comme membre à part entière de l'Organisation des Nations Unies ». Dans le discours qu'il a prononcé devant un hémicycle comble, Mahmoud Abbas s'est placé dans la continuité de Yasser Arafat qui, en 1974, était venu à la même tribune, pistolet à la ceinture et « rameau d'olivier à la main » : il a parlé au nom « de l'Organisation de Libération Palestinienne et [du] peuple palestinien », et dénoncé « la discrimination raciale contre notre peuple », conséquence des « activités de colonisation qui constituent le cœur de la politique d'occupation militaire coloniale de la terre du peuple palestinien ». Ce discours a été acclamé par une grande partie des représentations étatiques. À Ramallah, siège de l'Autorité palestinienne, des scènes de liesse sont organisées, la foule saluant prématurément cette « reconnaissance de l'État palestinien ».

Quelques instants plus tard, le chef du gouvernement israélien, Benjamin Netanyahu, a porté à cette même tribune un jugement critique sur le système des Nations unies, faisant remarquer que, devant cette même Assemblée générale, « année après année, Israël est injustement condamné. Israël est plus condamné que toutes les nations du monde réunies ! 21 des 27 résolutions de l'Assemblée générale condamnent la seule véritable démocratie du Moyen-Orient ». Il a souligné qu'une « organisation terroriste, [...] le Hezbollah, qui contrôle le Liban, préside aujourd'hui le Conseil de sécurité de l'ONU », avant de conclure que si, « à l'ONU, la majorité automatique peut décider de tout [...], la vérité est que nous ne pouvons pas obtenir la paix avec une résolution de l'ONU ». Pour Benjamin Netanyahu, « les Palestiniens doivent d'abord faire la paix avec Israël, puis obtenir leur État ». Survient quelques jours plus tard, un rebondissement inattendu : tandis que Mahmoud Abbas refuse de s'asseoir dans l'immédiat à une table

de négociations dans le cadre des Nations unies, le Hamas, engage des pourparlers avec le gouvernement israélien par l'intermédiaire de l'Égypte et de l'Allemagne, et parvient, le 18 octobre 2011, à un échange de prisonniers (le soldat franco-israélien Gilad Shalit, enlevé en Israël et retenu prisonnier à Gaza depuis cinq ans, contre plus d'un millier de Palestiniens jugés et détenus en Israël), cela hors de toute intervention des Nations unies ou de la Croix-Rouge internationale. Dans la liesse organisée à Gaza à la suite du retour de certains prisonniers, le Hamas tente de démontrer qu'il est le seul interlocuteur d'Israël, aussi bien dans ses actions de terrorisme que dans des tractations diplomatiques. Néanmoins, pour le gouvernement israélien, l'Autorité palestinienne reste le seul partenaire politique – le Hamas étant, de notoriété internationale, une organisation terroriste exclue de la table des négociations.

Parallèlement, le 31 octobre, l'Autorité palestinienne obtient de la conférence générale de l'Organisation pour la culture, l'Unesco, une reconnaissance du statut d'État membre pour la Palestine. Le vote est acquis par 107 voix sur 193, dont la quasi-totalité des pays arabes et la France (on a compté 14 voix contre, dont les États-Unis, l'Allemagne, le Canada et Israël ; et 52 abstentions, parmi lesquelles le Royaume-Uni et l'Italie). En effet, les statuts de l'Unesco autorisent « les États non membres de l'ONU [à] être admis comme membres de l'Unesco, sur recommandation du Conseil exécutif, par la Conférence générale votant à la majorité des deux tiers » (art. II, § 2). L'Autorité palestinienne a estimé que, dans les mois à venir, ce précédent lui ouvrirait la porte vers une reconnaissance pleine dans 16 autres agences de l'ONU. À vrai dire, il s'agit pour elle d'une victoire à la Pyrrhus.

### PROCÉDURE D'ADMISSION D'UN NOUVEL ÉTAT MEMBRE À L'ONU

C'est le Conseil de sécurité qui examine cette demande formulée auprès du secrétaire général. La recommandation d'admission faite auprès de l'Assemblée générale doit être approuvée par un vote favorable d'au moins 9 de ses 15 membres, dont celui de l'ensemble des cinq membres permanents (Chine, France, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie et Royaume-Uni). C'est l'Assemblée générale qui accorde le statut d'État membre par un vote majoritaire favorable des deux tiers.

*Absence de majorité ?* À ce premier épisode joué sur la place publique succède une nouvelle phase qui, à partir du 28 septembre 2011, laisse place à la diplomatie multilatérale. Le Conseil de sécurité<sup>1</sup> saisit le « Comité d'admission de nouveaux membres » de la demande de la Palestine transmise par Mahmoud Abbas, qui signe : « Président de l'État de Palestine, président du Conseil exécutif de l'Organisation de Libération de la Palestine ». Réuni à huis clos à New York le 30 septembre (110<sup>e</sup> session), le Comité déclare, après 40 minutes de délibération, qu'il est « incapable d'émettre une recommandation unanime au Conseil de sécurité », ce que l'ambassadeur allemand à l'ONU, Peter Wittig, traduit en ces termes : « Il n'y a pas de majorité pour l'admission de la Palestine à l'ONU. »

Les observateurs avaient noté qu'au cours des débats au Conseil de sécurité qui avaient précédé, le Brésil, la Chine, l'Inde, le Liban, la Russie et l'Afrique du Sud avaient publiquement annoncé leur soutien à la candidature palestinienne. Mais la France, la Grande-Bretagne et la Colombie avaient indiqué qu'elles comptaient s'abstenir. De même probablement que l'Allemagne (qui pourrait même voter contre), le Portugal et la Bosnie. Les positions du Nigeria et du Gabon restaient incertaines. Les États-Unis avaient annoncé de longue date qu'ils s'y opposeraient, et qu'ils feraient au besoin usage de leur veto. Reste un dernier recours, en cas de vote négatif ou de veto au Conseil de sécurité : celui de la saisine directe de l'Assemblée générale par les Palestiniens, où ils trouveraient une majorité des 193 membres. Le statut accordé ne serait alors plus celui d'État membre : l'Autorité palestinienne passerait du statut actuel d'« entité observatrice » à celui d'« État non-membre observateur ». La formule définitive pourrait être décidée fin 2011 ou janvier 2012.

*En droit international, l'ONU peut-elle créer un État ?* La réponse est non. En 1947, l'Assemblée générale s'est bornée à approuver la recommandation d'un plan de partage de la Palestine. L'ONU n'étant ni un État, ni un gouvernement, elle n'est pas habilitée à constituer un État ou un gouvernement : seuls les autres États ou gouvernements peuvent le faire. En tant qu'association d'États indépendants, l'ONU peut admettre ou non un nouvel État parmi ses membres ou accréditer les représentants d'un nouveau gouvernement. Peuvent devenir membres de l'ONU, conformément à la Charte des Nations unies, « tous les États pacifiques qui acceptent les obligations de la [...] Charte et sont capables de les remplir ».

Notons que le 15 décembre 1988 déjà, l'Assemblée générale avait « reconnu », à une forte majorité de 104 voix (2 voix contre et 36 abstentions), un État palestinien proclamé par Yasser Arafat à Alger en novembre de la même année. Par ailleurs, au plan bilatéral, et avant même la mise en place de l'Autorité palestinienne, de nombreux États avaient reconnu l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP) comme un gouvernement. Ils avaient établi avec elle, à la suite des accords de Washington conclus en 1993 entre Israël et l'OLP, des relations diplomatiques bilatérales.

<sup>1</sup> Séance 6624e  
du 28 septembre  
2011 ; S/2011/592.

Si la Palestine était alors admise aux Nations unies, c'était avec un statut spécial d'observateur, et non avec celui d'État membre, en l'absence de sa propre proclamation comme État pleinement souverain. Or aujourd'hui l'Autorité palestinienne présidée par Mahmoud Abbas n'a pas proclamé l'indépendance de la Palestine, car une telle initiative constituerait une violation des accords d'Oslo, auxquels elle déclare rester attachée. L'« accord intérimaire » de cinq ans signé le 13 septembre 1993 par Itzhak Rabin et Yasser Arafat (résultat de la Conférence de Madrid de 1991), portait sur l'organisation de l'indépendance d'un territoire constitué par la Cisjordanie et Gaza. Par ailleurs, l'éventualité de créer un « État intérimaire » peut sembler antinomique dans les termes. Il en a été pourtant ainsi de nombreux mouvements de libération nationale, reconnus comme État par leurs soutiens, avant même leur constitution à proprement parler. Il en a été de même pour des « gouvernements de fait » lorsque ceux-ci faisaient l'objet de contestations internes entre régions ou populations, par exemple la République démocratique Allemande (RDA) ou les trois républiques baltes du temps de l'Union soviétique.

Pour certains experts, comme Emmanuel Decaux, professeur de droit international public à l'université de Paris II-Panthéon Assas, si la Palestine doit être reconnue par les Nations unies, c'est avec un statut spécial d'observateur, et non celui d'État membre, faute de la proclamation officielle d'un État doté d'une pleine souveraineté. Ainsi, les États non-membres de l'ONU, mais membres d'une ou plusieurs institutions spécialisées, comme l'Unesco, peuvent demander à devenir observateur permanent. Ce statut d'observateur permanent relève en réalité de l'usage, car aucune disposition de la Charte n'en fait mention. Il est apparu en 1946, lorsque le secrétaire général a pris l'initiative d'accepter que le gouvernement suisse devienne « observateur permanent » – la Suisse a été élevée au rang d'État membre le 10 septembre 2002. L'Autriche, la Finlande, l'Italie et le Japon sont eux aussi passés par cette étape. En 2001, le statut d'État non-membre, invité à participer en qualité d'observateur aux travaux de l'Assemblée générale et entretenant une mission permanente d'observation au siège de l'ONU, a été accordé au Saint-Siège.

Le statut d'entité invitée permet à un État de participer en qualité d'observateur aux sessions de l'Assemblée générale et d'entretenir un bureau permanent au siège de l'ONU ; la Palestine bénéficie déjà de ce statut, qui pourrait donc être élevé d'un cran, ainsi que le proposait la France.

*Dès lors, que signifie cette offensive politique de l'Autorité palestinienne à l'ONU ?* Pour des observateurs, comme le député français (UMP) Claude Goasguen, « il ne s'agit que d'une opération de propagande. La résolution ne changera rien sur le terrain. Compte tenu des difficultés que rencontrent les "Printemps arabes", je crains que la démarche palestinienne ne fournisse aux peuples de la région l'occasion de retourner leur frustration contre Israël.

Au lieu de contribuer à la paix, on est en train de créer un phénomène de brasier et de mettre le doigt dedans ».

Aux États-Unis, les républicains suggèrent des mesures similaires à celles que le président George Bush senior avait prises en 1988-1989, lorsque Yasser Arafat s'était adressé à l'Assemblée générale des Nations unies pour transformer le siège d'observateur de l'OLP en représentation de la Palestine. Le président américain avait alors menacé de cesser de payer la quote-part américaine dans toutes les agences de l'ONU et de se retirer de certaines d'entre elles. Le résultat fut faible.

Pour certaines chancelleries, l'opération lancée par Mahmoud Abbas viserait à consolider la légitimité interne de sa fonction. En effet, son mandat présidentiel s'est achevé en janvier 2010, mais depuis deux ans, des élections n'ont pu être organisées. Son rôle est aujourd'hui contesté par certains courants politiques internes. De plus, l'autorité de l'OLP ne s'exerçait plus que sur une partie du territoire palestinien. Enfin, les négociations entre l'Autorité palestinienne et le mouvement extrémiste islamiste du Hamas avaient connu des difficultés. Cette stratégie, si elle se révélait exacte, reviendrait à instrumentaliser les Nations unies en tentant de leur arracher un adoubement de Mahmoud Abbas. Cette opération n'ayant pu aboutir, la dernière chance pour Mahmoud Abbas était un nouveau rapprochement avec le Hamas et le Jihad Islamique, afin de relancer leur « accord de réconciliation » conclu en juin 2011. L'« accord de partenariat » signé en novembre 2011 au Caire prévoit des « alternatives » aux négociations de paix avec Israël, ainsi qu'un calendrier : des élections présidentielle, législative et au Conseil national palestinien, en mai 2012, et la formation d'un gouvernement d'union nationale, dont la composition sera discutée fin décembre 2011. L'objectif immédiat, selon le responsable du Fatah, Azzam al-Ahmad, est de mettre en œuvre « l'accord pour unifier les forces de sécurité et les institutions civiles. »

De nombreux observateurs notent par ailleurs que les « Printemps arabes », qui versent aujourd'hui dans le fondamentalisme islamique, n'ont pas encore désigné Israël comme l'« ennemi fédérateur » de la *oumma*<sup>2</sup>. La solidarité avec le mouvement palestinien paraît se distendre dans un premier temps, aussi bien au sein de la Ligue arabe que dans le concert de l'Organisation de la conférence islamique (OCI). Il en résulte une stratégie d'utilisation du multilatéralisme pour relancer le mouvement fédérateur d'hostilité envers Israël.

<sup>2</sup> *Communauté des musulmans à travers le monde.*

## LE PROCHE-ORIENT, TERRAIN HISTORIQUE DE LA DIPLOMATIE ONUSIENNE

Au lendemain même de la création de l'Organisation des Nations Unies, le Royaume-Uni introduisait la « question de Palestine » ; celle-ci fut confiée à une commission spéciale de 11 membres, constituée à la première session de l'Assemblée générale, en avril 1947. La deuxième session de l'Assemblée générale adopta, le 29 novembre 1947, la résolution 181, sur le rapport de la commission *ad hoc* chargée de la question palestinienne. Celle-ci organisa, avec précision, la transition entre la fin du mandat du Royaume-Uni, le 1<sup>er</sup> août 1948 et la mise en place, sous l'autorité du Conseil de sécurité, d'un « plan de partage avec union économique » entre deux États, l'un dénommé « État arabe », l'autre « État juif », avec un statut particulier pour « la ville de Jérusalem ». L'Assemblée générale créa en outre la « Commission des Nations unies pour la Palestine », chargée d'appliquer ses recommandations, et demanda au Conseil de sécurité de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le plan de partage. L'Agence juive accepta cette résolution, bien qu'elle ne fût pas satisfaisante pour répondre à des questions comme l'immigration juive d'Europe ou les limites territoriales imposées à l'État juif proposé.

Le plan de l'ONU fut aussitôt refusé par les Arabes de Palestine, les États arabes limitrophes et la Ligue arabe. L'autorité des Nations unies fut déniée au nom du « droit de chaque peuple de décider de son propre destin » et du rejet de « tout plan prévoyant la dissection, la ségrégation ou le partage de notre pays, ou accordant des droits et un statut spéciaux et préférentiels à une minorité ». À cette fin de non-recevoir s'ajouta la guérilla menée par les Arabes palestiniens, qui conduisit le Conseil de sécurité à convoquer d'urgence une Assemblée générale (16 avril-14 mai 1948). Le 23 avril, il créa également une Commission de trêve chargée d'un cessez-le-feu. De plus, l'Assemblée générale releva la Commission sur la Palestine de ses responsabilités et décida de nommer un médiateur chargé de promouvoir un règlement pacifique, en coopération avec la Commission de trêve. La médiation fut confiée au comte Folke Bernadotte. À peine le Royaume-Uni eut-il mis fin à son mandat et désengagé ses forces armées, que les Juifs de Palestine proclamèrent l'État d'Israël sur le territoire qui lui était alloué par le plan de partage des Nations unies (14 mai 1948). Dès le lendemain, les troupes des États arabes voisins

pénétrèrent sur le territoire israélien, marquant ainsi leur refus armé des dispositions onusiennes. Les Nations unies n'abandonnèrent pas pour autant leur rôle de maintien de la paix : une première tentative fut faite par le Conseil de sécurité quelques jours après l'invasion arabe afin d'obtenir, le 29 mai 1948, une trêve de quatre semaines. Celle-ci entra en vigueur le 11 juin, supervisée par le médiateur des Nations unies avec le concours d'un groupe d'observateurs militaires internationaux qui, par la suite, prit le nom d'« Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine » (ONUST). En dépit des efforts de l'ONU, les armées arabes reprirent les combats dès le 8 juillet suivant.

Dans une résolution du 15 juillet 1948, le Conseil de sécurité ordonna un nouveau cessez-le-feu, déclarant que toute inobservance serait considérée comme une rupture de la paix et exigerait immédiatement des mesures coercitives, conformément au chapitre VII de la Charte. En pleine négociation, le comte Bernadotte fut assassiné le 17 septembre 1948 à Jérusalem, aussitôt remplacé par Ralf Bunche. Le 11 mai 1949, Israël devint membre de l'ONU. En admettant ce nouvel État, l'Assemblée générale prenait expressément acte des déclarations et explications qu'il avait fournies devant la Commission politique spéciale au sujet des résolutions et recommandations onusiennes.

C'est sous les auspices des Nations unies que des accords séparés d'armistice furent signés, de février à juillet 1949, entre Israël d'une part, et l'Égypte, la Jordanie, le Liban et la Syrie de l'autre. En août 1949, le Conseil de sécurité mandata les observateurs de l'ONUST pour le contrôle de l'armistice. Sur le strict plan du maintien de la paix, l'ONU estima avoir joué son rôle, en dépit du fait que l'une des deux parties au Plan de partage lui avait contesté toute légitimité. La solution guerrière des Arabes n'ayant pas porté ses fruits, ils relancèrent l'offensive devant les Nations unies dès la troisième session de celles-ci : la résolution 194 du 11 décembre 1948 « définissait les modalités de règlement du problème palestinien », en particulier à propos du retour et de l'indemnisation des Palestiniens qui espéraient revenir à l'issue d'une victoire militaire arabe. D'une certaine manière, cette résolution visait à satisfaire les Arabes qui avaient rejeté la résolution 181, en mettant seulement l'accent sur la question du retour des réfugiés palestiniens.

Enfin, le conflit israélo-palestinien au sein des Nations unies se caractérise par une inflation peu commune de structures d'intervention et de condamnations de la seule partie israélienne à travers des résolutions du Conseil de sécurité aussi bien que de l'Assemblée générale ou du Conseil des droits de l'homme. Le Conseil de sécurité a également dépêché des observateurs militaires et déployé des forces de maintien de la paix dans la région pour tenter de réduire les tensions et séparer les belligérants. Par ses résolutions 242 (1967) et 338 (1973), il a esquissé les principes de base d'un règlement pacifique, connus sous la formule « d'échange de territoires contre la paix ».

#### INFLATION DE CONDAMNATIONS D'UN SEUL PAYS

À l'Assemblée générale, entre 1994 et 2010 (soit en 17 ans), Israël s'est vu condamné par 31 résolutions ou décisions, soit une moyenne de deux à trois par session ; il a même été condamné par cinq décisions à la 51<sup>e</sup> session (1997). Au Conseil des droits de l'homme, en seulement 6 ans (2006-2011), Israël a été condamné par 53 résolutions, soit une moyenne de huit par an. Deux organismes permanents dédiés ont été mis en place dans le système onusien :

- Le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, créé le 22 novembre 1974 (résolution 3236) par l'Assemblée générale, est chargé d'intervenir dans les domaines de « l'autodétermination sans ingérence extérieure, de l'indépendance et de la souveraineté nationale, et du retour des Palestiniens dans leurs foyers et vers leurs biens ». En 2011, il se compose de 22 membres parmi lesquels l'Afghanistan, l'Afrique du Sud, Cuba, l'Indonésie, le Pakistan ou la Turquie et de 26 observateurs, dont la Ligue arabe, l'Organisation de la Conférence islamique et l'OLP (depuis 1976). Le bureau est coprésidé par le représentant permanent de l'Afghanistan.
- La Division des droits des Palestiniens a été créée en 1975 pour « informer l'opinion publique dans le monde afin d'assurer le respect de ces droits » et d'assister le Comité. Elle est chargée en particulier de « planifier et organiser le programme de séminaires, colloques régionaux et réunions internationales d'ONG ».

Relevons qu'Israël, contrairement à certains États hostiles aux Nations unies, comme la Birmanie, la Corée du Nord ou l'Iran, a signé et ratifié les textes onusiens, en particulier ceux qui relèvent du chapitre IV des droits de l'homme : pactes, conventions, protocoles facultatifs et amendements, soit 26 instruments internationaux. Il a soumis ses rapports périodiques à sept organes de contrôle des Nations unies, par exemple ceux relatifs à la Convention contre la torture et les traitements inhumains ou dégradants, le Comité



international des droits civils et politiques, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de racisme ou la Convention des droits de l'enfant. Il faut enfin souligner que, tandis que le Conseil de sécurité était saisi de la demande de « reconnaissance » d'un État palestinien, l'instance décisionnaire de l'ONU restait muette face aux soulèvements populaires et à la répression qui a fait plus de 4 000 morts , dont 307 enfants entre mars et novembre, et des milliers de blessés en Syrie. La Chine et la Russie, avec l'assentiment de l'Inde, du Brésil et de l'Afrique du Sud, opposèrent leur veto à toute résolution imposant des sanctions au régime de Damas. Afin de contourner ce blocage, la Commission des droits de l'homme de l'Assemblée générale des Nations unies adoptait le 22 novembre 2011 une condamnation de la Syrie pour « exécutions arbitraires et usage excessif de la force » contre les manifestants, obligeant Moscou et Pékin à une abstention. Cette résolution co-parrainée par l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France était une première tentative de réintroduire la question devant le Conseil de sécurité. La deuxième tentative était menée par la Ligue arabe qui excluait la Syrie de ses rangs et la menaçait d'un boycott sévère. La troisième tentative était menée par le Conseil des droits de l'homme de Genève qui, après avoir diligenté une commission d'enquête internationale sur les violations commises en Syrie – qui n'a pu entrer dans le pays- demandait à la communauté internationale de « prendre d'urgence des mesures efficaces pour protéger la population syrienne ». Ce cas illustre bien une autre configuration des équilibres de force à l'ONU où deux puissances, la Chine et la Russie, s'opposent à de larges majorités. Autre cas de figure, sous la pression du Hezbollah, le gouvernement libanais rejetait les conclusions du Tribunal pénal des Nations unies sur l'assassinat de Rafik Hariri, prétextant que ce pays souverain refuse « toute ingérence étrangère ». La justice internationale en est paralysée.

Comment déchiffrer les procédures et les règles qui s'imposent aux Nations unies telles qu'elles apparaissent dans les études de cas précédents ?

Comment interpréter l'ambivalence entre mises en scène publiques et efforts diplomatiques discrets, dans l'action des Nations unies ?



## **II. LES ACQUIS DES NATIONS UNIES : MULTILATÉRALISME ET DROIT INTERNATIONAL**



*Je crois que l'humanité ne doit pas désespérer de son avenir. Le seul danger, c'est que l'on soit blasé devant les horreurs. La raison permettra de bâtir un monde plus juste.*

*> René Cassin*

### **LA LÉGITIMITÉ HISTORIQUE ET LES ÉVOLUTIONS**

Les relations internationales sont historiquement décrites comme faisant partie d'un « état de nature », c'est-à-dire d'un monde anarchique qui règne du fait de l'absence de supra gouvernement des affaires universelles, de pouvoir central planétaire ou d'instance supérieure de contrôle de l'autonomie des États. Thomas Hobbes décrit cet « état de nature » comme un monde dans lequel chacun dispose du droit absolu de recourir à la force pour se faire lui-même justice.

Cependant dans la réalité au cours des siècles, des rapprochements se sont effectués entre États qui se reconnaissaient dans des intérêts communs – hégémoniques ou défensifs – mettant ainsi en place des sortes de stratégies coopératives visant à réduire les effets pervers de l'anarchie et à limiter ou repousser le recours à la guerre, durant des périodes de paix plus ou moins longues. Les philosophes des Lumières ont conceptualisé un ordre mondial, dans lequel la guerre ne serait plus un recours inéluctable : ils ont opposé à une vision pessimiste de la condition humaine et de ses instincts barbares un idéalisme de la recherche de la paix, dont ils ont fait un but en soi en développant le concept d'universalité capable de changer ou de brimer les instincts destructeurs des hommes. Pour Michael Howard<sup>3</sup>, la paix imaginée par les penseurs des Lumières a été l'expression d'une aspiration commune à de nombreux philosophes dans l'histoire de l'humanité mais c'est seulement depuis 1789 que les leaders politiques la considèrent comme un objectif réalisable.

Le multilatéralisme qui né de cette conviction postule que les rapports interétatiques peuvent être régis par la rationalité en une paix perpétuelle, dont Emmanuel Kant (1795) soumet l'émergence à l'établissement d'un « pacte social » entre États. À l'anarchie et aux rapports de force et de puissance peut ainsi se substituer un « état de droit universel », régissant les droits et obligations des États souverains. Dès lors, le multilatéralisme se bâtit sur le principe que l'ordre ne surgit pas de lui-même, mais qu'il doit être construit contre l'état de nature. Ce multilatéralisme prend son essor à la période classique, lors des négociations des grands traités internationaux qui allaient fonder les ordres européens successifs – de la paix de Westphalie (1648) au Congrès de Vienne (1814). Ce système, limité aux États européens au XIXe siècle, trouve sa logique

<sup>3</sup> *Michael Howard, L'Invention de la paix et le retour de la guerre, Paris, Buchet-Castel, 2004.*

dans l'intensification des échanges économiques et la nécessité d'un système de coopération stable et prévisible interétatique, avec, par exemple, la création de l'Union du télégraphe international (1865) ou de l'Union postale universelle (1874). Mais c'est au début du XXe siècle que le multilatéralisme prend effectivement son essor<sup>4</sup>. Alors qu'aux siècles précédents, les négociateurs de ce que l'on appelait les congrès se séparaient une fois leur mission remplie, une nouvelle pratique se développe au sein de structures internationales désormais pérennes. Au multilatéralisme économique vient s'ajouter une dimension politique avec la création de la Société des Nations (SDN) en 1919 et de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). C'est en effet après le désastre de la Première Guerre mondiale que le président américain Woodrow Wilson lance le projet de SDN, que, dans un premier temps, le Congrès américain refuse d'ailleurs de ratifier. La nature multilatérale de la SDN, puis de l'ONU s'inspire d'une tradition universaliste, idéaliste, libérale et démocratique de l'Occident qui favorise le développement du commerce et de la prospérité des peuples d'une part, et facilite la négociation politique d'autre part. Cette approche part du principe que l'échange d'informations, la multiplication des rencontres formelles et informelles entre gouvernements, la concertation et la recherche de solutions négociées permettront de régler les différends et de préserver la paix.

Dès le début de la Seconde guerre mondiale cependant, la SDN se montre incapable d'éviter le déferlement de la barbarie nazie. À Genève, pendant toutes les hostilités, ni l'Assemblée générale ni le Conseil de sécurité ne surent ou ne purent se réunir. Le secrétariat de l'institution fut réduit à sa plus simple expression et transféré pour partie en Amérique du Nord. La Société des Nations est morte sur les cendres d'Auschwitz. Paradoxalement, le terme de « Nations unies » est entré pour la première fois sur la scène internationale à l'occasion de la Déclaration des Nations unies du 1er janvier 1942. Par celle-ci, dans le sillage des États-Unis, de l'Union soviétique et de la Chine, vingt-deux pays s'engageaient à poursuivre ensemble l'effort de guerre contre les puissances de l'Axe (l'Allemagne, l'Italie et le Japon) et à ne pas signer de paix séparée. Cette alliance s'inspirait de la Charte de l'Atlantique. Au lendemain de la guerre, avec les accords de Bretton Woods (juillet 1944) et la création du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT, octobre 1947), s'élabore un système monétaire et financier international dont la dynamique repose sur le mécanisme de la « clause de la nation la plus favorisée » : son principe consiste à étendre les avantages négociés de manière bilatérale entre deux États à l'ensemble de leurs partenaires commerciaux.

C'est à la conférence de Yalta, le 11 février 1945, que les chefs de gouvernement des trois grandes puissances, Staline, Churchill et Roosevelt, réunis pour décider de l'ordre mondiale à instaurer après la défaite imminente du IIIe Reich, avaient décidé de créer un nouvel organisme pour suppléer la SDN défailante. Cette dernière se réunit en Assemblée générale une dernière fois en 1946, pour déclarer sa dissolution et transférer

<sup>4</sup> *Alexandra Novosseloff, « L'Essor du multilatéralisme : principes, institutions et actions communes », Annuaire français des relations internationales, 2002, vol. 3, p. 303-312.*

ses structures à la nouvelle Organisation des Nations Unies (ONU). Au printemps 1945, en effet, la conférence de San Francisco avait constitué le point d'orgue de la mobilisation mondiale en faveur d'une organisation internationale dédiée au rétablissement et au maintien de la paix. Cinquante pays y avaient pris part, représentant environ 80 % de la population mondiale. Conformément aux propositions des conférences de Dumbarton Oaks (août-octobre 1944) et de Yalta, le principal objectif de ce rassemblement était de rédiger et d'adopter une Charte universelle. La Charte des Nations unies entre en vigueur le 24 octobre 1945, fruit de quatre années de préparation et de six conférences internationales, depuis la déclaration de Saint James Palace (12 juin 1941) jusqu'à la conférence de San Francisco (avril-juin 1945).

Une fois jetées les bases de l'Organisation des Nations Unies, l'accord idéologique minimum qui existait entre les vainqueurs disparaît vite pour laisser place aux affrontements entre Est et Ouest. L'ONU entre aussitôt dans la « période de glaciation » de la guerre froide, et ce n'est qu'en 1966 que la reprise des négociations sur les grands traités internationaux autorise un réchauffement des relations. De 1945 aux années 1960, les conflits – qui, dans leur grande majorité, reflétaient une lutte d'influence entre les deux blocs – sont réglés tant bien que mal par les protagonistes eux-mêmes, hors de l'intervention de la communauté internationale. Le Conseil de sécurité est en effet soit paralysé, soit contourné. C'est par exemple le cas en novembre 1967, lors de l'adoption de la résolution 242 relative à la guerre des Six Jours, qui offrait deux versions incompatibles afin de satisfaire l'Est et l'Ouest en jouant sur l'ambiguïté d'une évacuation des ou de territoires... Les seuls consensus obtenus en 1966 concernent la condamnation de la proclamation unilatérale de l'indépendance de la Rhodésie du Sud, et les sanctions contre l'apartheid en Afrique du Sud.

Une synthèse entre paix et droits de l'homme est bien tentée dans l'acte final d'Helsinki (1<sup>er</sup> août 1975), adopté dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Pour certains, ce « marché de dupes », conclu en dehors des Nations unies, a néanmoins eu le mérite de briser les frontières opaques du glacis soviétique. Parallèlement, dès les années 1950, l'ONU se trouve confrontée, dans sa gestion du vaste mouvement de la décolonisation, aux menées du mouvement tiers-mondiste, conduit en particulier par Nasser et Tito, au nom du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ». Il faut attendre la chute du Mur de Berlin et les années 1990 pour que les Nations unies puissent enfin jouer réellement leur rôle. Significativement, entre 1990 et 2000, soit en une décennie, le Conseil de sécurité a adopté autant de résolutions que durant ses 45 premières années d'existence. La première concerne l'intervention militaire sous mandat de l'ONU, relancée avec la résolution 678 du 29 novembre 1990 condamnant à l'unanimité l'invasion du Koweït par l'Irak de Saddam Hussein. C'est au même moment que les tribunaux pénaux internationaux voient le jour, dans le cadre du maintien de la paix promu par le chapitre VII de la Charte.

Le processus du multilatéralisme ne prend ainsi véritablement une forme constante qu'au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle : désormais, face à une crise ou à un problème, une conférence internationale est convoquée et la mise en application de ses décisions fait l'objet d'un suivi dans le temps. C'est alors que sont créées de nouvelles organisations permanentes, par exemple la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, réunie à Helsinki en 1973, qui donne naissance en 1994 à l'organisation du même nom, l'OSCE.

### LE MULTILATÉRALISME INSTITUTIONNEL DU XX<sup>ÈME</sup> SIÈCLE

Depuis la création de la SDN persiste la conviction qu'une diplomatie multilatérale conduite « sur la place publique » serait mieux à même de préserver la paix que la traditionnelle « diplomatie secrète ». C'est pourquoi les débats au sein des Nations unies sont publics, au risque de se tenir « pour la galerie », avec force roulements de tambours et d'exploitation médiatique, en une période où le paraître serait plus important que l'être et où les stratégies de communication prévalent sur les positionnements politiques, une déviance propre à modifier artificiellement les rapports de force. Mais en réalité – et ce fut le cas dans les situations évoquées dans la première partie de cette étude –, de nombreuses séances de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité de l'ONU sont précédées ou suivies de pourparlers discrets entre chancelleries, voire de négociations confidentielles qui reprennent leurs droits. Le ministère français des Affaires étrangères et européennes ne manque pas de souligner à ce propos que la diplomatie multilatérale est en réalité plus collective que parlementaire ; les assemblées plénières qui réunissent toutes les délégations parfois en public, ne font généralement qu'entériner le résultat de tractations menées en coulisse entre groupes de pays, réunis par des affinités diverses et à compositions variables, dans des coalitions conjoncturelles où les diplomates trouvent à exercer leur ingéniosité et leur sens du compromis au-delà des crispations idéologiques et politiques.

### UN PAYSAGE GÉOPOLITIQUE REDÉFINI

Au cours des dernières années, les Nations unies ont été confrontées à un nouveau type de conflits qui les ont amenées à mettre en place une « coalition antiterroriste » contre des belligérants diffus, invisibles ou parfois inconnus. Ainsi, outre les conflits idéologiques ou territoriaux, l'ONU se trouve confrontée à des conflits religieux ou interethniques, dans un contexte de relativisme culturel et religieux qui remet en cause son universalité (nous y reviendrons dans la troisième partie). Après la bipolarisation Est-Ouest, puis Nord-Sud, l'ONU est aujourd'hui soumise à des rapports de force entre au moins quatre blocs : celui des pays développés, celui des États émergents, celui des pays pauvres dits « en voie de développement », et celui des États confessionnels islamiques.

Les clivages ne sont plus exclusivement idéologiques ou géographiques, mais essentiellement économiques ou religieux. Trois types de gouvernance, transversaux à ces catégories, se cristallisent : les démocraties, les démocraties en transition, et les États dictatoriaux, autoritaires ou théocratiques. Les frontières entre ces différents groupes ne sont pas figées et restent perméables dans les négociations multilatérales qui peuvent s'engager. Que les régimes les plus violateurs des droits de l'homme tiennent à siéger à l'ONU procède d'une volonté de camouflage de leurs turpitudes ou d'une recherche de respectabilité, ce que l'ambassadeur Jean-Marie Soutou appelait « l'hommage du vice à la vertu ».

Par nature, le multilatéralisme est un système de relations interétatiques<sup>5</sup> qui ne suppose pas de gouvernance globale, c'est-à-dire de régulation supra-étatique ou transnationale. Il ne s'agit pas non plus d'une aspiration à une démocratie mondiale, compte tenu en particulier du fait que les Nations unies accueillent en leur sein assez peu de pays dont le régime politique soit réellement démocratique. Reste que la « contagion » démocratique et l'effondrement des dictatures peuvent advenir<sup>6</sup>, mais indirectement, en dehors des structures multilatérales. Il semble que le multilatéralisme viserait plutôt à conserver le statu quo des régimes des États membres. Toutefois, ainsi que le souligne G. John Ikenberry<sup>7</sup>, la complexification des relations internationales contemporaines rend inévitable le renforcement du multilatéralisme. En effet, dans un monde globalisé où l'interdépendance des États s'accroît, aucune puissance, fût-elle dominante, ne peut espérer résoudre seule tous les défis. Et cela non seulement en matière de menaces sur la paix et la sécurité internationale, mais aussi au regard de la prolifération des armes nucléaires, des crises économiques et financières, des menaces environnementales, des accès aux ressources énergétiques, de la lutte contre la pauvreté et les catastrophes humanitaires.

<sup>5</sup> Andy Knight, *A Changing United Nations. Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance*, New York, Palgrave, 2000.

<sup>6</sup> *Au cours des 30 dernières années, le nombre des dictatures en Amérique latine et en Asie a sensiblement régressé.*

<sup>7</sup> G. John Ikenberry, « Les États-Unis et le multilatéralisme », *Questions internationales*, n° 3, La Documentation française, septembre-octobre 2003.

<sup>8</sup> Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

Alors que le monde bipolaire a disparu, et que la puissance des États-Unis ne prétend pas régir un monde dans lequel émerge des puissances naissantes telles que l'Inde, le Brésil ou la Chine, l'avenir du multilatéralisme évolue vers la mise en place d'un moyen pour chacun des États, faible ou puissant, de faire entendre sa voix dans les négociations. Se met progressivement en place un mécanisme de « persuasion du faible au fort », comme le disait la diplomatie française, incitant à la création de coalitions stables, ou conjoncturelles, dans le cadre de la formation d'un monde multipolaire. Situé à l'intersection de la coopération volontaire et de l'anarchie internationale, le multilatéralisme demeure un mécanisme – encore imparfait il est vrai – de régulation des relations interétatiques autour de certaines valeurs communes aux intérêts nationaux. Ainsi que Raymond Aron<sup>8</sup> s'était attaché à le démontrer, il n'existe pas d'instance supérieure aux États qui, selon l'expression de Max Weber, soit détentrice du monopole de la violence légitime.

## LES OBJECTIFS DE L'ONU

La Charte des Nations unies est proclamée au nom des « peuples des Nations unies », non pas des États signataires ; mais elle oblige ces derniers. Son préambule la situe clairement dans l'histoire contemporaine en « préservant les générations futures du fléau de la guerre qui, deux fois en l'espace d'une vie humaine, a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances ».

Cette Charte s'articule autour de quatre principes fondateurs :

- Son premier objectif est de « maintenir la paix et la sécurité internationale » (préambule). Les États membres s'engagent à régler « leurs différends internationaux par des moyens pacifiques » (art. 2-3), et de s'abstenir « dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force » (art. 2-4). Tout État membre qui ne remplit pas « loyalement ses obligations à l'égard de l'Organisation » peut-être suspendu de ses droits, voire exclu de l'ONU. Les obligations de la Charte s'appliquent également aux États qui ne sont pas membres de l'ONU « dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales » (art. 2-6).
- Deuxième principe, la Charte donne mandat à l'ONU pour régler les conflits selon des procédures d'arbitrage et de médiation déclinées dans son chapitre VI. Mais elle limite également et encadre le recours à la force pour régler les conflits selon des modalités précisées au chapitre VII, y compris l'emploi de la force militaire dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. En complément de ces mesures contraignantes, la Charte autorise la mise en place de sanctions économiques et financières contre des États récalcitrants.
- Le troisième principe de la Charte fixe à l'ONU la tâche de « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humaniste ». Ainsi, on pourrait avancer qu'au nom de la paix, l'ONU aurait lancé un processus qui, 60 ans plus tard, allait accompagner la « mondialisation ».
- Cette Charte, selon son quatrième principe fondateur, attire prioritairement l'attention sur « le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Dès la première Assemblée générale tenue en janvier 1946, à Londres, la création d'une commission chargée de préparer la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), dont René Cassin sera l'un des protagonistes principaux, répond à cet objectif.



## LES STRUCTURES ONUSIENNES

Fondée en 1945 par 51 pays, l'ONU compte aujourd'hui 193 États membres. L'institution a en effet accueilli tous les pays créés depuis la guerre, en particulier dans le cadre du vaste mouvement de décolonisation, mais aussi ceux nés des recompositions territoriales. Au-delà de son ambition d'apporter des solutions à un certain nombre de situations conflictuelles émergentes et de maintenir la paix, l'ONU reste fidèle à sa vocation de forum universel de ses États membres. Ceux-ci trouvent en son sein une tribune pour leurs opinions, leurs suggestions sur les « affaires de la planète », ainsi qu'une égalité d'expression (un pays, une voix) – depuis les plus petits territoires jusqu'aux grandes puissances. L'expression, pas toujours apaisée, de ces opinions se fait entendre dans le cadre des structures mises en place. Son champ d'intervention s'est considérablement accru depuis sa création, englobant des thématiques telles que le désarmement et la non-prolifération nucléaire, le déminage, la démocratie, les droits de l'homme, le développement durable et la protection de l'environnement, l'action humanitaire et la lutte contre les catastrophes naturelles, les réfugiés et déplacés, le racisme et les discriminations, la torture et les traitements inhumains et dégradants, l'égalité des sexes et la promotion des femmes, la défense des enfants, la santé publique, la production alimentaire, la famine, le développement économique et social... entre autres. Les structures et le fonctionnement de l'ONU sont complexes et protéiformes. Bornons-nous à en citer ici l'organigramme général, ainsi que les principales ramifications. La Charte établit six organes principaux : l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle, la Cour internationale de justice et le Secrétariat.

L'*Assemblée générale*, principal organe délibérant, se compose des représentants de tous les États membres. Elle se subdivise en sept commissions principales, dont la Commission de consolidation de la paix, la Commission de droit international, la Commission des droits de l'homme ou la Commission de droit commercial international. Elle a sous son autorité des organes subsidiaires parmi lesquels 17 comités, 13 comités spéciaux créés par des résolutions et 3 comités consultatifs. S'y ajoutent deux conseils, dont le Conseil pour les droits de l'homme, ainsi que des groupes de travail et cinq groupes d'experts. Onze programmes et fonds lui sont rattachés, parmi lesquels on peut citer : le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Six instituts de recherche et de formation sont également placés sous son autorité.

À sa création, le *Conseil de sécurité* est chargé du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Il se dote aussitôt d'un noyau dur de cinq membres permanents, les « grandes puissances » : les États-Unis, l'Union soviétique, la Chine, le Royaume-Uni et

la France. Ses décisions ne requièrent pas l'unanimité, contrairement au Conseil de la SDN, mais chacun est détenteur d'un droit de veto. L'ONU ne dispose pas de forces armées, mais fait appel à certains États membres, les invitant à intervenir militairement sous son égide, comme lors de la guerre de Corée ou des opérations de maintien de la paix dans l'ex-République de Yougoslavie. Le second moyen d'intervention de l'ONU réside dans les sanctions diplomatiques et économiques qu'elle peut décréter contre un État, engageant l'ensemble des États membres. Le Conseil de sécurité se compose aujourd'hui de 15 membres : cinq permanents (les membres d'origine) et 10 élus par l'Assemblée générale tous les deux ans. Ces derniers représentent les grandes régions. En 2011 et 2012, on y trouve par exemple le Pakistan, l'Inde, l'Afrique du Sud, le Liban, le Maroc, la Colombie ou l'Allemagne.

Il est doté d'un organe consultatif, la Commission de consolidation de la paix, et de onze organes subsidiaires, parmi lesquels le Comité contre le terrorisme, le Tribunal pénal international pour le Rwanda, le Comité des sanctions ou le Groupe de travail sur les enfants et les conflits armés.

Le *Conseil économique et social (ECOSOC)* est l'organe principal de coordination des activités de l'ONU et de ses agences ou institutions spécialisées dans les domaines économique et social. Ses décisions sont prises à la majorité simple de ses 54 membres, renouvelés tous les trois ans selon une répartition géographique équitable. Le mandat de la France vient à échéance fin 2011. Neuf commissions techniques lui sont rattachées, dont la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, la Commission de la population et du développement, ou la Commission de la condition de la femme. Cinq commissions régionales relèvent également directement de l'ECOSOC, de même que trois comités permanents, comme le Comité chargé des organisations non gouvernementales. Il faut ajouter huit groupes d'experts, gouvernementaux ou indépendants, traitant de sujets tels que les normes internationales de comptabilité ou la coopération internationale en matière fiscale.

Quatrième organe principal des Nations unies, la *Cour internationale de justice*, qui siège à La Haye (Pays-Bas), est la principale institution judiciaire de l'Organisation. Elle règle les différends d'ordre juridique entre les États exclusivement.

Autre organe principal créé en 1947, le *Secrétariat*, conduit par le secrétaire général des Nations unies, s'acquitte de la mise en œuvre de multiples décisions, depuis l'administration des opérations de maintien de la paix jusqu'aux observations des tendances économiques et sociales, en incluant les réactions à l'actualité internationale.

Citons enfin le *Conseil de tutelle* qui a achevé sa mission en 1994 avec la fin de la surveillance internationale de onze territoires sous tutelle, placés sous l'administration de sept États membres.

Son rôle consistait à prendre des mesures afin que ces territoires puissent acquérir leur autonomie ou leur indépendance – par exemple le Kosovo ou les îles Palaos.

Vingt-quatre de ces institutions onusiennes sont exclusivement dédiées au maintien de la paix et de la sécurité, parmi lesquels huit organes, telle l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme ou le Bureau des affaires spatiales. Il faut ajouter à cette liste onze organismes thématiques, comme l'assistance électorale ou la protection contre les actes d'exploitation et d'abus sexuels. À ce dispositif s'adjoignent 28 institutions spécialisées, fonds et organisations faisant partie du système onusien.

Par exemple, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation internationale du travail (OIT), le Fonds monétaire international (FMI), l'Union internationale des télécommunications (ITU), l'Organisation pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Union postale universelle (UPU) ou la Banque mondiale, avec ses deux organes, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (ICSID).

### **Le cas spécifique du Conseil des droits de l'homme**

Le Conseil des droits de l'homme (CDH) est né en mars 2006 de la réforme de la Commission des droits de l'homme qui souffrait d'inefficacité et d'une politisation extrême de ses débats et de ses actions. Le nouvel organe est directement rattaché à l'Assemblée générale de l'ONU (et non plus à l'ECOSOC). Afin de le rendre plus efficace et plus réactif, il est chargé d'un suivi quasi continu de la situation des droits de l'homme dans l'ensemble du monde.

Il se compose de 47 États membres votants, élus pour trois ans, selon une répartition géographique équitable, qui ne peuvent assumer plus de deux mandats consécutifs. Des représentants d'ONG accréditées participent aux travaux en qualité d'observateurs.

L'examen périodique universel permet, tous les quatre ans, une évaluation de la situation des droits de l'homme pour chacun des 193 États membres de l'ONU. De plus, plusieurs procédures et mécanismes extraconventionnels, dits « procédures spéciales », sont confiés à des rapporteurs spéciaux ou à des experts indépendants afin d'examiner la situation des pays ou de faire des recommandations sur certains thèmes (femmes, enfants, torture, etc.). Enfin, le CDH assure le suivi de l'application du droit international des droits de l'homme. Il reçoit en particulier des plaintes individuelles ou d'organismes qui portent à sa connaissance des cas de violation de ces droits.

## LES PRINCIPES ONUSIENS

Tous les éléments de cette structure onusienne sont adossés à des principes communs.

*La souveraineté des États.* Dans son article 2, la Charte de l'ONU stipule qu'« aucune disposition [...] n'autorise les Nations unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État » (§ 7). Dès ses premiers pas, l'Organisation des Nations Unies se heurte à l'argument de « souveraineté » des États, certains refusant toute contrainte de la part de la communauté internationale, qu'ils n'aient pas préalablement acceptée. Rappelons que la norme internationale du principe de souveraineté étatique et de non-intervention d'un État dans les affaires d'un autre a été établie dès 1648 par le traité de Westphalie, et qu'elle prévaut aujourd'hui encore. Pour autant, il incombe à chaque État de protéger ses citoyens et d'œuvrer à leur bien-être. Les manquements à cet engagement ont placé le respect de cette obligation au cœur de la Charte des Nations unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Dès 1947, René Cassin écrivait : « On ne peut plus admettre que, comme ce fut le cas en 1933 pour l'Allemagne, l'État interpose un écran impénétrable entre l'être humain et la communauté internationale qui veut le protéger, écran que le jugement du tribunal international de Nuremberg n'a pas osé crever pour châtier les "crimes contre l'humanité" commis avant la guerre de 1939 ». Cassin rappelait à ce sujet l'apostrophe de Joseph Goebbels, ministre de l'Information et de la Propagande du régime nazi qui, confronté devant la SDN, en septembre 1933, au témoignage d'un Juif de Haute-Silésie venu dénoncer « les pratiques odieuses et barbares des hitlériens », répondit : « Messieurs, charbonnier est maître chez soi. Nous sommes un État souverain ; tout ce qu'a dit cet individu ne vous regarde pas. Nous faisons ce que nous voulons de nos socialistes, de nos pacifistes et de nos Juifs, et nous n'avons à subir le contrôle ni de l'humanité ni de la SDN. » Près de quatre-vingt ans plus tard, des dictateurs, des régimes répressifs et totalitaires tiennent le même langage face aux Nations unies.

S'il est vrai que l'article 2-7 de la Charte précise que les Nations unies ne sont pas autorisées à intervenir dans les affaires d'un État, rappelons qu'en vertu du paragraphe 5 du même article, « les membres de l'Organisation doivent donner leur assistance à celle-ci dans toute action entreprise par elle, conformément aux dispositions de la Charte ». En outre, selon le chapitre VII, rien ne peut faire obstacle au devoir d'action et d'intervention qui incombe au Conseil de sécurité, si une violation grave, répétée ou systématique à l'intérieur d'un pays est de nature à menacer la paix internationale. René Cassin estimait qu'une mission aussi délicate que celle de sauvegarder la paix « ne peut évidemment être exercée sans une immixtion dans ce qui était jadis "une affaire domestique de chaque État souverain" ». Depuis la chute du Mur de Berlin, quelques frontières opaques persistent, comme en Corée du Nord, en Iran, en Chine ou en Birmanie.

*Le droit d'ingérence.* Jusqu'aux années 1960, les droits de l'homme, tels que les définit la Déclaration universelle de 1948, et le droit humanitaire codifié dans les conventions de Genève de 1949, se sont développés parallèlement, les premiers conçus principalement pour s'appliquer en temps de paix, les seconds s'exerçant dans les conflits armés, avec la terrible réserve imposée à la Croix-Rouge internationale de respecter la souveraineté et le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États.

Pour le juriste français Mario Bettati<sup>9</sup>, « la souveraineté, c'est la garantie mutuelle des tortionnaires ». En 1947 déjà, René Cassin espérait que « le droit de regard de l'humanité sur les rapports de l'État et de l'individu soit affirmé<sup>10</sup> ». Il a fallu attendre 1988 pour que l'Assemblée générale de l'ONU introduise le droit d'ingérence dans le droit international en adoptant la résolution 43/131 (22 novembre 1988), qui annonçait le principe de libre accès aux victimes. Deux ans plus tard, le dispositif est complété par une nouvelle résolution<sup>11</sup>, selon laquelle c'est aux États, dans leur « souveraineté, intégrité territoriale et unité nationale » qu'incombe au premier chef l'assistance aux victimes. En cas de défection constatée de l'État, la communauté internationale peut se substituer à celui-ci. Le Conseil de sécurité a fait valoir ce concept dès 1991, le mettant en pratique au Libéria, en Angola, en Géorgie, au Mozambique, au Haut-Karabakh, au Yémen, au Rwanda, en ex-Yougoslavie ou encore lors de la guerre du Golfe.

*La responsabilité de protéger.* Le concept de la responsabilité de protéger est apparu pour la première fois en décembre 2001 dans le rapport Evans-Sahnoun de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (ICISS), à la suite de l'Assemblée du Millénaire des Nations unies (septembre 2000). En 2004, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a demandé à un groupe de personnalités de haut niveau d'affiner cette idée. Il est alors précisé que, si un gouvernement quelconque ne peut ou ne veut pas respecter « l'obligation de protéger » ses propres citoyens, « cette responsabilité devra être assumée par la communauté internationale, [sa] tâche [...] allant de la prévention à la réaction face à la violence, et selon que de besoin, à la reconstruction de sociétés désagrégées ».

Le sommet mondial qui, en 2005, réunit 191 chefs d'État, adopte un document entérinant cette nouvelle mission de l'ONU<sup>12</sup>. L'année suivante, le Conseil de sécurité étend le concept de responsabilité à la protection des civils en période de conflit armé (résolution 1674 du 28 avril 2006), et la met en application au Soudan. Mais ce concept, qui selon l'expression de Ban Ki-moon « n'est pas encore une politique, une aspiration, pas encore une réalité » (2008), a du mal à devenir opérationnel. En témoigne l'impossibilité de sauver les minorités tamoules de la répression gouvernementale, qui fait des dizaines de milliers de morts, de blessés et de déplacés au Sri Lanka au cours de l'été 2009. Dans ce cas précis, la Russie et la Chine avaient opposé leur veto, appuyés par la Libye, le Vietnam, le Japon et la Turquie.

<sup>9</sup> Mario Bettati, *Le Droit d'ingérence : mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996.

<sup>10</sup> Interview parue dans le *Journal de Genève* le 10 décembre 1947.

<sup>11</sup> Résolution 45/100 du 14 décembre 1990.

<sup>12</sup> 60<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, document final A/RES/60/1 du 24 octobre 2005.

La résistance à la mise en œuvre de la « responsabilité de protéger » au sein des Nations unies est considérable. À la 63<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, en 2009, de nombreuses délégations minimisent cette nouvelle possibilité onusienne. Le délégué cubain donne le ton en prétendant qu'« il n'y a pas de définition claire de la responsabilité de protéger » ; et, reprenant le thème du « complot occidental contre la souveraineté nationale », il exprime son « appréhension de voir le concept manipulé par des interventions cachées ». Le délégué de Bolivie évoque « le danger du néocolonialisme », suivi par les représentants de l'Iran, du Soudan et de la Syrie. En octobre 2011 pourtant, c'est bien ce concept que l'ONU a appliqué à la Libye. Mais qu'elle n'a toujours pas pu mettre en œuvre en Syrie, se heurtant au veto de la Russie et de la Chine au Conseil de sécurité.

## LES INTERVENTIONS DES NATIONS UNIES

*Les opérations de maintien de la paix.* Afin de réaliser leurs objectifs, les Nations unies ont recours à des opérations de maintien de la paix, entreprises sous l'autorité du Conseil de sécurité. La Force de maintien de la paix des Nations unies (Casques bleus ou Blue Boys Action Squad) est chargée du « maintien ou [du] rétablissement de la paix et de la sécurité internationale », conformément à la Charte de l'ONU (chapitre VII, « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression »). Les contingents de Casques bleus sont principalement constitués de personnels militaires mis à disposition de l'Organisation par les États membres et, dans certains cas, de civils dans les domaines de la police ou de l'administration. Le Conseil de sécurité peut mettre sous Casques bleus les militaires d'une organisation non dépendante du système des Nations unies, par exemple l'OTAN, ou d'une coalition d'États, comme la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

L'intervention des Casques bleus se fait sous trois conditions : le consentement des parties en conflit ; l'impartialité face aux forces en présence ; la limitation de l'usage de la force à la seule légitime défense. Après les massacres perpétrés au Rwanda et en Yougoslavie en présence des Casques bleus, la plupart des mandats qui leur sont accordés autorisent aujourd'hui le recours à la force si la population civile est en danger. La première mission des Casques bleus de l'ONU a été une mission d'observation de la trêve arabo-israélienne de 1948 (ONUST) ; mais c'est en 1956, lors de la crise du canal de Suez, que l'ONU a armé pour la première fois ses Casques bleus. En vertu de la résolution Acheson<sup>13</sup>, l'Assemblée générale se dote alors de la possibilité subsidiaire de dépêcher des Casques bleus si le Conseil de sécurité constate son incapacité à le faire, notamment dans le cas où l'un de ses cinq membres permanents oppose son veto. À ce jour, l'ONU a lancé 66 opérations dans le monde. En 2011-2012, 16 opérations de maintien de la paix ont été déployées sur quatre continents. Parmi les sept qui ont été menées en Afrique, citons la Mission au Soudan du Sud (MINUSS) ou encore la

<sup>13</sup> Résolution 377V intitulée « Union pour le maintien de la Paix », ou résolution Acheson.

Mission pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) ; dans la zone Asie-Pacifique, trois missions ont été menées, comme la Mission d'assistance en Afghanistan (MANUA) ; trois encore au Moyen-Orient, en particulier la Force intérimaire au Liban (FINUL), ou l'organisme chargé de la surveillance de la trêve dans le Golan (ONUST) ; deux missions ont concerné l'Europe, par exemple la Force de maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) ; et une a été lancée en Amérique du Nord, la Mission de stabilisation en Haïti (MINUSTAH).

Dans ces opérations, l'ONU poursuit cinq objectifs :

- Dans le domaine de la prévention des conflits, son action diplomatique vise à éviter que les tensions et différends entre États ou à l'intérieur d'un État ne se transforment en conflit violent. Pour cela, elle met en place des mécanismes d'alerte rapide ou des missions de « bons offices ».
- Dans le cadre du rétablissement de la paix, les efforts diplomatiques de l'ONU visent à conduire les parties en présence à un accord négocié par l'intermédiaire du secrétaire général de l'ONU, ou par celui d'envoyés spéciaux, de gouvernements, de groupes d'États ou d'organisations régionales.
- La mission d'imposition de la paix induit des mesures coercitives, y compris le recours à la force, face à une menace contre la paix, à une rupture de celle-ci ou à un acte d'agression.
- L'opération de consolidation de la paix intervient pour réduire le risque d'éclatement ou de reprise d'un conflit, en renforçant à long terme les capacités nationales de gestion des conflits et en permettant à l'État de s'acquitter efficacement et légitimement de ses attributions essentielles. C'est en particulier l'objectif des opérations intitulées « Désarmement, démobilisation et réintégration » (DDR), qui s'intègrent au processus de réconciliation, depuis l'ouverture de négociations de paix jusqu'à la consolidation de celle-ci, une fois achevées les opérations de terrain, comme ce fut le cas au Timor-Leste. Cette approche permet d'établir un climat propice aux progrès politiques et à la réintégration dans la vie civile d'anciens combattants. C'est actuellement le cas au Darfour/Soudan (MINUAD).
- Partant du principe qu'on ne peut restaurer une paix durable après un conflit que si l'État de droit est respecté, les Nations unies mènent des opérations de renforcement de la confiance dans la police et dans les forces de l'ordre, ainsi que dans les systèmes de justice et les services pénitentiaires. L'assistance du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) s'est manifestée, en

2011, par 17 missions impliquant 180 spécialistes des affaires judiciaires, 175 experts des systèmes pénitentiaires et 14 000 agents de police chargés de former des nationaux, comme au Libéria.

Au fil du temps, les opérations de paix des Nations unies sont devenues polyvalentes. Désormais, les Casques bleus sont non seulement appelés à maintenir la sécurité, mais aussi à faciliter la stabilisation politique, à protéger les civils, à aider au désarmement, à la démobilisation des forces armées et à leur réinsertion, à contribuer à l'organisation d'élections libres, à protéger et à promouvoir les droits de l'homme et à assurer la primauté du droit.

*Accompagnement au développement.* Dès 1945-1946, l'ONU, reprenant les mandats de la SDN au Liban, en Jordanie ou encore en Irak, a accompagné la grande vague de décolonisation, sous l'impulsion conjointe des États-Unis et de l'URSS. Les pays progressivement décolonisés ont mis en place une stratégie de recours systématique à la tribune de l'ONU au nom du tiers-monde. Le rôle humanitaire de l'institution est privilégié, avec, par exemple, la mise en place du Fonds international des Nations unies pour le secours à l'enfance (UNICEF), dont l'intervention en 1980 a entraîné la chute des Khmers rouges au Cambodge. Mais c'est dans le soutien aux pays en voie de développement que l'action onusienne s'est le mieux développée, soit au sein de la Conférence pour le commerce et le développement (CNUCED), soit dans le cadre du Programme pour le développement (PNUD).

## LE DROIT INTERNATIONAL / L'ACTION NORMATIVE

Le droit international est entré dans un nouvel âge. Après le « droit de la force » le plus primitif, caractérisé par l'usage de la contrainte, de la menace armée et des représailles, est apparu le « droit de la réciprocité », correspondant au jeu classique des États fondé sur l'équilibre des intérêts croisés (le « donnant-donnant »). Récemment s'est fait jour le « droit de la coopération », qui traduit la prise en compte d'intérêts communs à tous les États à travers une nécessaire « organisation mondiale » supra-étatique<sup>14</sup>. En 1947, René Cassin avait eu une vision prophétique de cette évolution lorsqu'il déclarait : « Le droit de l'avenir n'est pas du droit interne. » Le droit international demeure un thème d'importance majeure pour l'ONU qui affirme, dans le préambule de sa Charte, que l'objectif de l'Organisation est de « créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international ». Cette fonction relève de la responsabilité de trois organes : la sixième Commission (des questions juridiques) de l'Assemblée générale ; la Commission du droit international ; et la Commission pour le droit commercial international. Parmi leurs centres d'intérêt, on pourrait retenir le développement progressif du droit

<sup>14</sup> Voir Emmanuel Decaux, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 4<sup>e</sup> édition, 2004.



international et de la codification, les affaires maritimes et le droit de la mer, ou encore le dépôt, l'enregistrement et la publication des traités. À propos de ce dernier, le secrétaire général de l'ONU a été dépositaire de 517 instruments multilatéraux (jusqu'en janvier 2009), couvrant une vaste gamme de sujets allant des droits de l'homme (plus de 80 déclarations, conventions et traités internationaux) au désarmement, en passant par les biens et services, les réfugiés, l'environnement ou le droit de la mer.

### LA JUSTICE PÉNALE INTERNATIONALE

Le droit pénal international qui voit le jour avant le XXe siècle vise à réprimer les crimes « à caractère international », tels que la piraterie, l'esclavage ou le faux monnayage. Au cours des cinquante dernières années, l'attention s'est principalement portée sur la nécessité de juger les responsables des crimes « les plus graves », ceux qui « touchent l'ensemble de la communauté internationale » – selon l'expression consacrée par le statut de la Cour pénale internationale (CPI). Sept cours et tribunaux internationaux fonctionnent sous l'autorité des Nations unies :

- La Cour internationale de justice (CIJ) de La Haye. Elle a deux fonctions : rendre des jugements sur des disputes qui lui sont présentées par des États, et fournir des avis consultatifs sur des questions posées par des organes autorisés.
- Le Tribunal international du droit de la mer (ITLOS) de Hambourg. Entré en vigueur le 16 novembre 1982, il règle les questions relatives à l'application de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer.
- La Cour pénale internationale (CPI), créée en 1998 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002. Elle siège à La Haye; sa juridiction s'étend aux personnes coupables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crime de guerre. Elle fonctionne comme un corps judiciaire indépendant, ses relations avec l'ONU étant régies par un accord. Ses deux plus célèbres affaires concernent le général Pinochet (Chili), et Slobodan Milosevic (Serbie).

À ces juridictions, il convient d'ajouter :

- Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (créé à La Haye en janvier 1991)
- Le Tribunal pénal international pour le Rwanda (créé à Arusha en novembre 1994)
- Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (créé à Freetown en juillet 2002)
- Le Tribunal spécial pour le Liban, établi pour poursuivre les auteurs de l'attentat qui a entraîné la mort à Beyrouth, le 14 février 2005, du Premier ministre Rafic Hariri et de 22 autres personnes.

Ces quatre tribunaux *ad hoc* ont été créés au lendemain de la disparition de l'apartheid en Afrique du Sud et des régimes dictatoriaux en Amérique latine et en Asie, alors que la communauté internationale manquait de moyens de réagir juridiquement contre l'impunité.

La forme définitive de la justice pénale internationale est-elle désormais atteinte ? Certainement pas. Son champ d'action est-il universel ? Pas encore. Faut-il désespérer de son avenir ? Nous ne le pensons pas, en dépit des propos du philosophe André Glucksmann, qui déclarait : « Ce n'est pas parce qu'on ignorait les droits de l'homme qu'Auschwitz fut possible. C'est parce qu'Auschwitz fut découvert possible qu'on s'accorde sur des devoirs universels censés éviter la reproduction d'un tel désastre. Soixante ans plus tard, trou de mémoire ; nul n'emprunte cette *via negativa* qui instaure l'exigence du droit en se réclamant non pas d'une bonne image de l'homme, mais d'une sale image de l'inhumanité intégrale<sup>15</sup>. » Il n'en demeure pas moins que la justice pénale internationale est incontestablement en création permanente.

#### LA COMPÉTENCE UNIVERSELLE

Concernant les crimes les plus graves, la compétence universelle constitue une exception au principe classique de compétence interne d'une juridiction d'État, qui s'applique exclusivement aux faits commis sur le territoire par des nationaux. Les quatre conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels prévoient une compétence universelle des juridictions nationales, déclarées compétentes pour juger toute personne présumée coupable d'infractions graves au droit international humanitaire et se trouvant à un moment sur son territoire, quelle que soit sa nationalité ou le lieu où elle a commis les infractions. Encore faut-il que les législations nationales intègrent cette disposition.

Les tribunaux pénaux internationaux, selon leurs statuts, et les juridictions nationales sont concurremment compétents, conformément au statut de Rome de la CPI. Avec la mise en place de tribunaux spéciaux nationaux « à caractère international », des juridictions d'un nouveau type, chargées de réprimer les violations graves du droit international humanitaire, ont vu le jour au Cambodge et en Sierra Leone, selon une forme juridique différente de celle des tribunaux pour l'ex-Yougoslavie ou le Rwanda.

<sup>15</sup> *Tribune libre*  
parue dans  
*Libération*, le  
30 décembre 2008.

### **LA DIPLOMATIE NON-GOUVERNEMENTALE : BRISER LA LANGUE DE BOIS**

Dès la naissance des Nations unies, ainsi que nous l'avons vu plus haut, le souhait est d'associer la Société civile, et particulièrement les Organisations non gouvernementales (ONG) à la conduite des affaires internationales. Ainsi, à propos des droits de l'homme, René Cassin déclarait-il : « La clé de voute repose, sur le plan international comme à l'intérieur de chaque pays, sur le contrôle et le soutien de l'opinion publique. » Soixante ans plus tard, le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon va plus loin lorsqu'il affirme : « Cette nouvelle époque exige de redéfinir la notion de leadership, de leadership mondial. Elle exige une nouvelle coopération internationale entre tous, gouvernements, société civile et secteur privé, travaillant ensemble pour le bien collectif du monde entier<sup>16</sup>. »

Pour leur part, les ONG s'octroient une fonction de vigilance et de dénonciation qui bouscule le jeu classique de la diplomatie multilatérale, mais qui est, depuis plus de trente ans, internationalement admise dans les faits. Ainsi, dans le système onusien relevant des droits de l'homme, et quasi exclusivement dans ce domaine, les ONG se sont-elles vu attribuer un statut qui dépasse celui d'observateur silencieux au sein des Nations unies. Lors des conférences mondiales de Vienne (1993) et de Durban (2001), par exemple, elles ont pu siéger dans les salles de l'assemblée plénière et des travaux, derrière les États et les Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme, prenant la parole, mais intervenant également dans la rédaction des textes et des résolutions. Elles jouissent des mêmes privilèges, de manière permanente, au Conseil des droits de l'homme (Genève). Dans ce domaine précis, le rôle bénéfique qui leur est attribué est de « briser la langue de bois » de certains États dont la tendance à cacher ou à nier leurs manquements est patente. L'irruption de la société civile sur toutes les questions liées à la mondialisation, qu'il s'agisse des affaires politiques, de la défense ou de l'environnement, reflète une aspiration forte à une démocratie participative, particulièrement dans les régimes en transition ou dans les systèmes autoritaires.

Les Nations unies ont pris en charge cette participation dans le cadre de plusieurs organismes dédiés : le Département des affaires économiques et sociales (ICSO), qui a établi des relations avec plus de 13 000 organisations de la société civile (ONG, fondations, organisations de populations indigènes, etc.) ; la section des ONG du Département de l'information (DPI-NGO), qui supervise les partenariats avec ces organisations non gouvernementales ; le Service de liaison des Nations unies avec les ONG (NGLS), qui leur accorde un régime formel de statut consultatif auprès de l'ONU.

Mais cette diplomatie non gouvernementale a son revers, ainsi que nous le verrons dans la troisième partie.

<sup>16</sup> *Allocution prononcée par Ban Ki-moon lors de la séance plénière du 29 janvier 2009 du Forum économique mondial à Davos (Suisse).*

### III. LIMITES ET FAIBLESSES DES NATIONS UNIES : RÉFORMER OU DYNAMITER ?



*Aucun de nous n'a le droit de dire : "Les Nations unies sont défailantes, donc nous n'y pouvons rien." Mais les Nations unies, c'est nous !*

> René Cassin

#### LE « MACHIN » DE DE GAULLE

<sup>17</sup> Déclaration lors d'un voyage à Nantes, le 10 septembre 1960.

<sup>18</sup> Conférence de presse du général de Gaulle, le 5 septembre 1960, rapportée par A. Lewin, président de l'Association française pour les Nations unies.

<sup>19</sup> Conférence de presse du 4 fév. 1966.

<sup>20</sup> Discours du président de la République du 30 janv. 2011 à Addis-Abeba (Éthiopie), lors du sommet de l'Union africaine.

<sup>21</sup> « Vers quelle réforme de l'ONU ? », interview de B. Boutros-Ghali parue dans *Géopolitiques*, n° 14, nov. 2006.

<sup>22</sup> Déclaration faite à New York, le 8 déc. 2006, à l'occasion de la journée des droits de l'homme.

La France fut longtemps réservée à l'égard de l'Organisation des Nations unies. Le général de Gaulle la qualifia même de « machin<sup>17</sup> », et se montra méprisant à son propos lorsqu'il déclara, après l'autodétermination de l'Algérie et les condamnations au sujet des affaires de Suez, du Maroc ou de Tunisie, qu'elle « n'a[vait] aucun droit, d'après sa propre charte, à intervenir dans une affaire qui [était] de la compétence de la France ». Il ajoutait que s'il s'y dégageait « une majorité formée d'États totalitaires, d'États sans consistance, d'États pour qui la vie internationale, c'est l'invective à perpétuité », la France ne lui reconnaissait « aucune qualité pour dire le droit ou faire la loi<sup>18</sup> ». Lucidité alors à propos de « l'étendard de l'idéologie » qui ne cachait en réalité « que des ambitions » ? Le général de Gaulle, qui ne s'est jamais rendu à l'Assemblée générale de l'ONU, attendit 1966 pour proposer que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité se rencontrent à Genève afin de discuter du « salut d'une institution dans laquelle le monde a mis tant d'espoirs pour aider au progrès et à la solidarité de tous les hommes<sup>19</sup> ». En 2011, la situation est inchangée lorsque le président Sarkozy lance : « Cela fait 30 ans qu'on parle de la réformer. Je vous propose qu'on la fasse en cette année 2011. Les éléments sont sur la table<sup>20</sup>. » Mais les résultats se font toujours attendre. Il n'en demeure pas moins que la diplomatie française continue de prendre une part active aux travaux de l'ONU.

#### DES CONSTATS ALARMANTS

En faisant le constat des échecs de l'ONU dans le drame yougoslave, le génocide au Rwanda, la crise du Darfour ou le scandale du Liban, l'ancien secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros-Ghali déclarait que « la déconsidération de l'ONU vient surtout de son incapacité à résoudre tous les conflits ». Il affirmait en 2006 que « l'ONU n'est pas en mesure d'incarner la nouvelle gouvernance mondiale du fait qu'elle est toujours fondée sur le principe de l'État souverain<sup>21</sup> ». Son successeur Kofi Annan regrettait la même année que le Conseil des droits de l'homme ne porte pas la même attention aux violations commises par certains États que celles commises en Israël<sup>22</sup>.

Un an plus tard, le secrétaire général en poste, Ban Ki-moon se déclarait « déçu par la décision du Conseil de choisir seulement un dossier régional spécifique au conflit israélo-palestinien, malgré l'étendue et la portée des allégations de violations de droits de l'homme dans le monde<sup>23</sup> ». Pour sa part, la secrétaire d'État américaine, Hillary Clinton, estimait devant le Conseil des droits de l'homme (28 février 2011) que celui-ci « ne peut continuer à consacrer une attention disproportionnée sur certains pays exclusivement », et déplorait qu'au cours des cinq dernières années, « Israël [soit resté] le seul pays à faire partie en permanence de l'ordre du jour ».

Sur ce point précis de la surexposition d'Israël dans les travaux onusiens, telle que nous l'avons illustrée dans la première partie, de nombreux observateurs considèrent qu'il s'agit d'une instrumentalisation perverse des Nations unies dans le cadre d'une stratégie de délégitimation d'un pays qu'une myriade de condamnations, tant devant l'Assemblée générale qu'au Conseil de sécurité, au Conseil des droits de l'homme et dans les instances spécialisées, tentent de mettre au banc des nations. Dans le même temps, une « majorité automatique », parmi laquelle l'OCI (Organisation de la conférence islamique), cherche à légitimer une Autorité palestinienne qui n'a pas encore les attributs d'un État.

L'érosion du pouvoir de l'ONU et sa paralysie dans nombre de situations trouve son origine dans la progressive mainmise par certains États, groupes d'États ou organisations intergouvernementales sur les compétences dévolues à l'Organisation.



<sup>23</sup> *Communiqué de presse du 20 juin 2007.*

## RELATIVISME CULTUREL ET RELIGIEUX

En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, l'universalité des Nations unies est sérieusement mise à mal par le relativisme culturel et religieux. On peut illustrer le relativisme culturel par trois exemples d'intrusion de traditions culturelles particulières dans l'ensemble de la communauté internationale :

- La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants a introduit en 1984, en son 1<sup>er</sup> article, une définition du terme « torture » qui « ne s'étend pas à la douleur et aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes ». Ainsi, les Nations unies admettraient que les peines de mutilation qui prévalent dans certaines législations nationales se réclamant de traditions culturelles seraient universellement admissibles.
- Lors de la Conférence mondiale contre le racisme de Durban (2001), la condamnation de l'esclavage n'a été retenue que pour « la traite transatlantique », ignorant totalement les razzias esclavagistes entre ethnies et tribus à l'intérieur même du continent africain.
- La Chine contemporaine, héritière de l'histoire millénaire de l'Empire du Milieu (Zhongyu), développe sur la scène internationale un nouveau nationalisme fondé sur un retour de la « religion » populaire du culte des ancêtres, du culte des esprits (divinités animistes) et des trois enseignements (confucianisme, taoïsme et bouddhisme) qui renaîtraient de la Révolution culturelle. Ce substrat culturel l'exonèrerait du respect des droits de l'homme, particulièrement au Tibet.

Le relativisme religieux s'illustre aux Nations unies, avec l'entrée en scène de l'Organisation de la conférence islamique, créée en 1969, et transformée, le 28 juin 2011, en Conférence de la coopération islamique (OCI). Il s'agit de la seule organisation supra étatique et internationale à caractère religieux. Son action est complétée, aux Nations unies, par deux autres organisations intergouvernementales ayant le statut d'observateurs permanents : le Conseil de coopération des États arabes du Golfe et la Ligue des États arabes. L'OCI se compose de 57 États membres, musulmans, arabes ou non ; asiatiques (16), africains (22), moyen-orientaux (9), méditerranéens (9) ou européens (1) ; de rite sunnite, chiite ou autre. Elle constitue de facto et en dehors d'une quelconque résolution, une exception religieuse aux Nations unies, où les pays sont regroupés par régions/continents. Cette organisation entraîne des « majorités automatiques », puisque ses membres, quelle que soit leur position vis-à-vis de la religion, ont toujours obéi aux consignes politiques de vote de leur organisation.

Dès la mise en place du nouveau Conseil des droits de l'homme, en juin 2006, le ministre des Affaires étrangères iranien a déclaré devant ses membres que l'une des caractéristiques de l'ère nouvelle qui s'ouvre est « l'imposition de certaines valeurs culturelles [...]. La jouissance de la liberté d'expression ne doit pas constituer un prétexte ou une plateforme pour insulter les religions et leur sainteté ». Il a demandé que le Conseil donne la priorité à la lutte contre « la diffamation des religions, en particulier du message divin de l'islam, et fasse cesser son dénigrement ». Les incidents se sont alors multipliés sur le thème de la judiciarisation du blasphème. Le danger majeur pour l'ONU est de se trouver sur la ligne de fracture d'un « choc des civilisations », tel que pressenti par l'universitaire Samuel P. Huntington pour qui, demain, les grandes causes de division de l'humanité et les principales sources de conflit seront culturelles. Il estime que ce « choc des civilisations » dominera la politique internationale. La difficulté, selon lui, s'accroîtrait avec l'existence de sphères économiques communes, par exemple asiatique (autour de la Chine), ou avec des espaces communs de civilisation (l'Europe) ou de coexistence civilisationnelle (le Moyen-Orient).

*Une Assemblée générale sous influence.* C'est ce qu'illustre, en 1998, le lancement d'un « dialogue des civilisations » par le Mouvement des non-alignés (qui réunit aujourd'hui 118 pays). Celui-ci proclame alors : « Notre heure a sonné [...]. La guerre froide est révolue. L'ère dans laquelle nous entrons peut être une ère nouvelle, l'ère des nations émergentes, l'ère du Sud<sup>24</sup>. » À cette occasion, le président de la République islamique d'Iran, Mohammad Khatami, lance l'idée d'une « alliance des civilisations » destinée à ouvrir « un nouveau paradigme de relations internationales ». Il ajoute : « Le moment est venu de restructurer cette organisation [l'ONU] et en particulier son Conseil de sécurité où les pays islamiques devraient avoir un siège permanent<sup>25</sup>. » Pour l'OCI et pour Téhéran, le thème de la réforme de l'ONU devient alors un leitmotiv.

L'Assemblée générale a pu, *in extremis*, déjouer ce piège lors de sa réunion du 8 novembre 2001, quelques semaines après les attentats terroristes du 11 Septembre, en adoptant un « Programme mondial pour le dialogue entre les civilisations », qui gomme toute allusion à la transcendance. La formule finale retenue est la suivante : « Les libertés et droits fondamentaux trouvent leur fondement dans la dignité et la valeur inhérentes à tous les membres de la famille humaine et sont donc universels [...]. Ils sont axés sur la personne humaine et celle-ci doit par conséquent en être le principal bénéficiaire<sup>26</sup>. » Autre dysfonctionnement de l'Assemblée générale, la tendance à l'engorgement de ses travaux avec un ordre du jour pléthorique et répétitif d'une année sur l'autre, sur les mêmes thèmes obsessionnels, au détriment des sujets prioritaires de la coopération internationale.

*Un Conseil de sécurité pris d'assaut.* Ainsi que nous l'avons vu plus haut, aux cinq membres permanents du Conseil de sécurité initial, dotés d'un droit de veto, sont venus s'ajouter dix membres élus et renouvelés. Toute décision étant prise à la majorité de 9, les mêmes tentatives qu'à l'Assemblée générale y apparaissent pour constituer des majorités automatiques régionales ou religieuses, mais avec moins de succès qu'à l'Assemblée générale.

<sup>24</sup> *Déclaration pour le nouveau millénaire, adoptée le 3 septembre 1998 à Durban (Afrique du Sud).*

<sup>25</sup> *Discours devant la 53e session de l'Assemblée générale de l'ONU (8e séance plénière) du 21 septembre 1998.*

<sup>26</sup> *Résolution 56/6 du 9 novembre 2001.*

## **LE BILAN MITIGÉ DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX**

À cette crise de légitimité s'ajoute une crise d'efficacité de l'ONU. On trouve de nombreux exemples d'opérations onusiennes de maintien de la paix qui, après avoir été lancées, ont tourné court ou produit des effets dévastateurs. Citons le cas de l'intervention au Kosovo, dans laquelle l'élimination des forces serbes et la poursuite des auteurs de crimes contre l'humanité laissèrent le terrain libre aux clans albanais ; ou celui de l'intervention de 2011 en Libye, qui, après l'élimination du régime despotique de Kadhafi, a ouvert la porte à un État islamique régi par la charria. C'est encore le Rwanda où l'ONU, après son intervention, s'est montrée impuissante à prévenir et à contrer un génocide. Les forces onusiennes d'interposition, comme il en existe par exemple à la



frontière libano-israélienne (Finul) sont, de par le mandat qui leur est attribué, impuissantes à prévenir les agressions terroristes, et doivent se borner à comptabiliser les obus tirés par le Hezbollah.

### LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME TOMBE DE CHARYBDE EN SCYLLA

Né de la faillite de la Commission des droits de l'homme, ainsi que nous l'avons vu, le Conseil de droits de l'homme est aujourd'hui en crise. Il est vrai que la substitution de l'un par l'autre a eu lieu sous des auspices incertains : c'est sur une résolution présentée par Cuba, en sa qualité de président du Mouvement des pays non-alignés, que l'Assemblée générale avait mis fin au mandat de la Commission. La propagande cubaine avait aussitôt célébré « sa » victoire contre les États-Unis et l'impérialisme. Évoquant le débat sur les religions et le blasphème, la haut-commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme, Louise Arbour, jugeait « très préoccupant » de voir s'imposer « des contraintes et des sujets tabous » dans les travaux du Conseil, estimant que celui-ci « doit être, entre autres, le gardien de la liberté d'expression ». Elle déplorait « des blocages au sein du Conseil ». Il n'en demeure pas moins que la situation s'est dégradée au fil des séances, dont certaines ont été présidées par la Libye de Kadhafi.



## **LE RAPPORT GOLDSTONE : UN CAS DE DYSFONCTIONNEMENT DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME**

Rappelons qu'après « le tir de 8 000 roquettes et obus en direction de zones civiles israéliennes pour générer une terreur<sup>27</sup> » en décembre 2008 par le Hamas et d'autres organisations islamiques terroristes de Gaza, Israël lance l'opération Plomb durci, exerçant ainsi, selon ses propres déclarations, « son droit d'autodéfense » face à des « attaques terroristes » contre son territoire. En dehors de tout mandat du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, le Conseil des droits de l'homme s'autosaisit, jugeant a priori qu'il y a là matière à crimes de guerre et, dans certaines circonstances, à crimes contre l'humanité. Il constitue une « Mission internationale d'établissement des faits sur le conflit à Gaza » et demande un rapport au juge sud-africain Richard J. Goldstone. Après un mois et demi d'enquête à charge, le rapport, rédigé sur la foi de groupes armés palestiniens, est remis le 15 septembre 2009.

Le lendemain, le Conseil des droits de l'homme approuve le texte et les recommandations formulées (25 voix pour, 6 contre et 11 abstentions) ; celles-ci sont transmises à l'Assemblée générale qui, à son tour, les adopte par 114 voix (contre 18 et 44 abstentions). En transmettant ce dossier au Conseil de sécurité, elle appelle « le gouvernement d'Israël et les Palestiniens à prendre les mesures appropriées dans les trois mois à venir pour mener des enquêtes qui soient indépendantes, crédibles et conformes aux standards internationaux », faute de quoi le Conseil de sécurité saisira la Cour pénale internationale. Le Conseil de sécurité mandate alors un Comité d'experts indépendants, présidé par le juge Mary McGowen Davis, qui constate qu'« Israël a mené des investigations sur 400 allégations [faites dans le rapport] », alors que « l'autorité de facto [le Hamas] n'a effectué aucune enquête sur les tirs de rockets et de mortiers contre Israël ».

Le 2 avril 2011, le juge Goldstone se rétracte. Dans une tribune publiée dans le Washington Post, il précise qu'il faut « reconsidérer » les conclusions de son rapport car il « ne disposait pas assez d'éléments pour dire avec certitude qu'Israël a tué intentionnellement des civils ». Il ajoute qu'il était impossible de dire « combien de Gazaouis étaient des civils, et combien étaient des combattants » et déplore que le Hamas n'ait mené aucune enquête – reconnaissant avoir commis « une erreur » en escomptant qu'il le fasse. Le 8 avril 2011, dans le discours qu'il prononce au siège de l'ONU, le président israélien Shimon Pérès demande au secrétaire général de retirer le rapport Goldstone. Sans succès, Ban Ki-moon refusant d'admettre les dérives de l'Organisation.

<sup>27</sup> Voir paragraphes 103 à 110 du rapport Goldstone.

<sup>28</sup> Audition du 6 avril 2011 devant la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale française.

L'ambassadeur d'Israël en France, Yossi Gal, résumait toute l'affaire en déplorant « cette odieuse campagne diffamatoire. En effet, l'accusation de crime de guerre à l'encontre de mon pays a apporté un soutien de poids aux tentatives de délégitimation menées depuis le Conseil des droits de l'homme à Genève<sup>28</sup> ».

## LES FAIBLESSES DE LA JUSTICE INTERNATIONALE, LE CANCER DE L'IMPUNITÉ

Les cas d'impunité des violations massives des droits de l'homme et de la paix par des régimes dictatoriaux ou autoritaires menacent l'existence même d'une justice internationale sous l'égide des Nations unies. Le concept de crime contre l'humanité, né des procès de Nuremberg et de Tokyo, est resté largement théorique, alors que l'impunité des violations graves est universelle. Il est unanimement admis que ce phénomène constitue une entrave à la démocratie, un échec à l'autorité de la loi et un encouragement à de nouvelles violations. Il est clairement établi aussi que, dans des sociétés qui sortent de longues périodes de régimes autoritaires – comme c'est aujourd'hui le cas des pays du « Printemps arabe » (Tunisie, Égypte, Libye, Bahreïn, et demain Yémen et Syrie...) –, l'impunité entraîne une crise de confiance des populations dans les processus de démocratisation. Née de la « confrérie du déshonneur », elle constitue un cancer du corps social. Cette impunité interdit la constitution de la mémoire collective et conduit à l'oubli des martyrs. L'impunité menace la démocratie naissante dans les pays en transition, vidant la Constitution de sa substance, affaiblissant le pouvoir judiciaire, entamant la crédibilité politique de l'exécutif.

En 1992, un colloque d'experts internationaux, réuni sous l'égide des Nations unies, a élaboré une doctrine de « lutte contre l'impunité » qui a donné naissance à différentes commissions nationales sur le thème de la recherche de la vérité et la réconciliation. Les experts<sup>29</sup> reconnaissent en effet unanimement la nécessité de combattre l'impunité pour décourager la répétition des violations et renforcer la primauté du droit. Ils estiment qu'entre l'impunité et la vengeance – qui est un aveu de faiblesse et de lâcheté –, le pardon, qui n'est ni oubli, ni indifférence, est un geste risqué et difficile. Reste une troisième voie, celle de « la vérité et la réconciliation », telle qu'elle fut mise en œuvre en Afrique du Sud après la chute de l'apartheid.

La première étape du processus qui découle de cette doctrine est l'identification des victimes ; puis vient l'établissement des faits au cours d'enquêtes. La vérité établie, c'est la justice qui intervient au cours de procès équitables menés par une magistrature indépendante. C'est alors que, sur un plan politique, peut intervenir une amnistie éventuelle, appelée également « loi du point final ». La dernière phase est celle de la réconciliation nationale, qui exclurait toute « épuration » administrative. La justice internationale peut apporter son assistance lors de la première phase du processus. Malheureusement, les « révolutions arabes » semblent vouloir se soustraire à ce processus de « vérité et réconciliation ».

Par ailleurs, la Cour pénale internationale (CPI) n'est pas encore parvenue à dégager des normes jurisprudentielles stables.

<sup>29</sup> *Rencontres internationales du 2 au 5 nov. 1992 au Palais des Nations, Genève, sur le thème « Non à l'impunité. Oui à la justice ».*  
Rapporteur : Gérard Fellous. Publication de la Commission internationale de juristes, Genève.

Elle est à la recherche d'une synthèse hybride entre *common law* et *civil law*. Le sentiment qui se dégage est que le monde international judiciaire est en construction, de même que le droit international est en création permanente. La seconde faiblesse majeure est que la compétence de la CPI n'est toujours pas reconnue par de grandes puissances comme l'Inde, la Chine, la Russie ou les États-Unis d'Amérique, alors que 119 États (sur 193) ont ratifié le statut de Rome.

### DES ONG CONTESTENT L'ONU

L'érosion du pouvoir des Nations unies se fait également « par le bas », à travers les contestations que mènent certains acteurs de la société civile. Ce phénomène prend alors la forme d'un multilatéralisme parallèle, voire concurrent. Certaines ONG qui revendiquent une dimension idéologique organisent ainsi des « contre-sommets » lors du cycle des grandes conférences des Nations unies consacrées aux sujets internationaux : sommet de la Terre de Rio de Janeiro, en 1992 ; sommet sur la Population au Caire, en 1994 ; conférence mondiale contre le Racisme de Durban, en 2001 ; sommet sur le Développement durable à Johannesburg, en 2002. Si l'ONU a mis à disposition des ONG des lieux où tenir leurs forums parallèles, et assuré une partie de leur financement, elle a vite déchanté en constatant que ces rencontres, exclusivement contestataires, avaient plus bénéficié de l'attention des médias et de l'opinion publique internationale que les travaux plénières de l'Organisation. Trois dérives principales ont frappé ce système, pourtant créé dans de bonnes intentions :

- L'apparition des GONGO (*Governmental non-Governmental Organisations*), créées en sous-main par les gouvernements les moins démocratiques pour manipuler les forums onusiens auxquels elles ont accès. Ainsi a-t-on pu voir plusieurs ONG iraniennes envahir des salles pour applaudir chaleureusement le président Mahmoud Ahmadinedjad.
- On a pu regretter une « privatisation » de l'action humanitaire par certaines ONG, depuis la guerre du Biafra ou la tragédie des *boat people* au Vietnam. Ces organisations sont intervenues sur le terrain de manière à rendre les conflits plus « supportables » et à les faire perdurer, ou bien à créer des relations de connivence avec des belligérants – malgré leur louable intention de protéger des victimes.
- La troisième difficulté est venue de la politisation de groupes de plus en plus importants d'ONG engagés dans une confrontation Nord-Sud, dans le but de faire évoluer les règles du jeu international dans un sens idéologique. Le principe, dévoilé par Henri Rouillé d'Orfeuil (Coordination Sud)<sup>30</sup> est le suivant : « Avant de se dérouler autour d'un tapis vert, une négociation se gagne ou se perd dans

<sup>30</sup> Henri Rouillé d'Orfeuil et Jurge Eduardo Durao (ABONG), « Rôle des ONG dans le débat public et les négociations internationales. Éléments pour la définition d'une "diplomatie non gouvernementale" », *Coordination Sud*, septembre 2003.

l'opinion publique. » Dès lors, l'objectif des ONG serait de mener « d'une part des actions de plaidoyer auprès des opinions publiques, de l'autre des actions de lobbying auprès des négociateurs cherchant à créer un environnement favorable à une évolution de la régulation mondiale ».

Les courants tiers-mondistes – dits aujourd'hui altermondialistes – ne cachent plus leur stratégie qui consiste à faire entrer la société civile dans le jeu du multilatéralisme pour le pervertir. On peut ainsi citer un séminaire conceptuel organisé par la Coordination Sud et l'Association brésilienne des ONG (ABONG)<sup>31</sup> sur le thème du rôle des acteurs non gouvernementaux dans les débats et dans les négociations internationales. Son théoricien et maître à penser, José Maria Gomez, fixe à cette « diplomatie non gouvernementale » l'objectif « de reconfigurer l'ordre mondial et de souligner l'unilatéralisme absolu des États-Unis ». Les « ennemis » ainsi désignés sont l'Occident, les États-Unis d'Amérique et Israël. Trois arguments disqualifient ces actions, telles qu'on les a observées à Durban :

- Le peu de légitimité de ces ONG, qui prétendent parler au nom de la société civile alors qu'elles sont instrumentalisées,
- Leur manque de représentativité : certaines d'entre elles sont en réalité des groupes de pression téléguidés par des acteurs gouvernementaux, économiques, religieux, ou même sectaires,
- Et le manque de transparence de leurs modes de financement, ou, lorsqu'elles collectent des fonds à la fois dans les secteurs privés et publics, un financement sans lien avec leurs activités.

Quant à la conviction de Kofi Annan selon laquelle les ONG ouvriraient l'ONU à la société civile en une « gouvernance mondiale démocratique », l'opinion majoritaire est qu'il s'agit d'une affirmation illusoire, sinon dangereuse. L'idée que les ONG représentent les citoyens, promeuvent la justice et la démocratie et contribuent à l'émergence d'une société civile mondiale procède, dans bien des cas, d'une vue de l'esprit. En effet, si elles peuvent être utiles à l'ONU en tant qu'observateurs, experts techniques et consultants, leur légitimité et leur faculté à combler le déficit démocratique dont souffre l'Organisation sont loin d'être évidentes. Elles doivent faire leurs preuves à l'intérieur des États despotiques, comme la Chine.

## DES RÉFORMES INTROUVABLES

<sup>31</sup> Organisé les 4 au 5 décembre 2006 à Sao Paulo sous le titre « Séminaire sur la diplomatie non gouvernementale ».

Des projets de réforme de l'ONU sont inscrits à l'ordre du jour depuis 1996, c'est-à-dire depuis que le secrétaire général, Kofi Annan, a été chargé de rendre l'Organisation plus efficace et moins couteuse. Il commençait alors son mandat en proposant une série de transformations qu'il qualifiait lui-même de « radicales ».

Il a vite réussi dans des réformes mineures, comme la création d'un poste de vice-secrétaire général, mais s'est heurté aussitôt au développement des relations avec la société civile dans le cadre du « contrat global », ou encore au manque de volonté politique de nombreux États lorsqu'il a cherché à modifier en profondeur les structures de l'Organisation.

Dans son rapport du Millénaire (2000), il convenait que « s'il est généralement admis qu'il est nécessaire de faire de l'ONU une organisation plus moderne et plus souple, ce que nous pouvons faire reste très limité, à moins que les États membres ne soient prêts à envisager une véritable réforme des structures ». Il ajoutait : « Nos contraintes sont loin d'être uniquement financières. Dans bien des domaines, nous ne pouvons faire notre travail parce que des divergences de vues entre les États membres font obstacle au consensus qui serait nécessaire pour une action efficace. Ceci est particulièrement vrai des opérations de maintien de la paix. » Dans la perspective du sommet d'évaluation de la Déclaration du Millénaire, tenu à New York, le secrétaire général faisait cette prévision : « Nous ne jouirons pas du développement sans sécurité, nous ne jouirons pas de la sécurité sans développement, et nous n'aurons ni l'un ni l'autre sans respect pour les droits de l'homme. À moins que nous n'assurions la promotion de ces trois causes, aucune d'elles ne réussira<sup>32</sup>. »

*L'Assemblée générale.* Le débat sur la revitalisation des travaux de l'Assemblée générale est relancé en 2003-2004 (58e session). Il porte sur trois réformes : l'équilibre institutionnel entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ; l'efficacité de celle-ci dans la mise en œuvre de ses missions fondamentales fixées par la Charte ; la modernisation de ses méthodes de travail. Le Mouvement des non-alignés tente d'y ajouter la question de la sélection et de la nomination du secrétaire général. Depuis, ce débat donne lieu chaque année à une résolution qui, invariablement, encourage un groupe de travail à poursuivre. Pour l'heure, deux avancées mineures ont été enregistrées : la publication des documents et la visibilité médiatique des travaux de l'Assemblée, dont le résultat sera de faire d'elle, un peu plus, le lieu d'un « cirque médiatique » au détriment d'une diplomatie du consensus ; et un accroissement des interactions non maîtrisées de l'Assemblée générale avec la société civile, les associations et les ONG, dont la conséquence sera d'ouvrir la voie à tous les lobbys et à toutes les surenchères.

Dans le premier bilan qu'il dressait en décembre 2005, Kofi Annan constatait ainsi que l'Assemblée générale n'avait toujours pas réussi – et ce n'est pas plus le cas en 2011 – à élaborer une Convention générale contre le terrorisme international, propre à synthétiser et à donner une cohérence aux 13 conventions et protocoles sectoriels existant. Cette convention globale achoppe toujours sur la définition du phénomène. Kofi Annan avait pourtant esquissé une acception universelle : « Tout acte destiné à tuer ou blesser des civils et des non-combattants afin d'intimider une population, un gouvernement, une organisation et l'inciter à commettre un acte ou au contraire à s'abstenir de le faire ».

<sup>32</sup> Rapport du 20 mars 2005 intitulé « Dans une liberté plus grande : vers le développement, la sécurité et les droits de l'homme pour tous ».

Mais l'Iran et l'OCI ont contesté cette formulation en tentant d'introduire – sans succès – le concept de « terrorisme légitime », dans les cas de « lutte des peuples pour leur libération ». Par ailleurs, la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, adoptée en avril 2005, n'a reçu la signature que d'un nombre limité d'États membres (82), et bien moins encore l'ont ratifiée.

*Le Conseil de sécurité.* Après un premier « rapport des sages » (demandé en 1997 par Kofi Annan) qui proposait son élargissement à 24 membres, puis la tentative en 2005 du groupe des quatre (Inde, Brésil, Japon, Allemagne) de créer six nouveaux sièges permanents sans droit de veto, et quatre nouveaux sièges non permanents, le groupe « Uni pour le consensus » (Argentine, Pakistan, Italie, Mexique) a demandé l'élargissement du Conseil de sécurité à dix nouveaux membres non-permanents. L'ensemble des pays africains, de leur côté, exigeaient deux sièges permanents avec droit de veto et deux sièges non-permanents supplémentaires pour leur région. La France, quant à elle, suggère depuis 2005 la présence d'un pays arabe au rang des membres permanents du Conseil de sécurité, avec droit de veto. Finalement, la seule réforme effective a porté sur l'élargissement du Conseil de sécurité à 15 membres. Des négociations intergouvernementales, à partir d'une proposition franco-britannique de réforme intérimaire, ont été lancées en février 2009 mais n'ont toujours pas abouti.

*Les opérations de paix.* De rapports en études et en résolutions, l'ONU tente vainement depuis onze ans de réformer sa capacité à gérer et soutenir ses opérations de maintien de la paix sur le terrain, en particulier avec les Casques bleus. Le rapport Brahimi de mars 2000 préconisait « de profonds changements institutionnels ». Des études ont donc été engagées : une Commission de la consolidation de la paix a été créée par le Sommet mondial de 2005 ; une stratégie de réformes a été proposée par le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) en 2006 ; de grands principes et directives ont été esquissés par la doctrine Capstone (2008) ; dans le cadre d'une réflexion sur la sécurité collective au XXI<sup>e</sup> siècle, un groupe de personnalités de haut niveau a rédigé un rapport sur les menaces, les défis et les changements ; enfin, en 2010, le rapport intitulé « Agenda pour un nouveau partenariat : un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU » a identifié les principales problématiques. Pourtant, exception faite de la réforme de la discipline des Casques bleus sur le terrain et en dépit de multiples constats de carence, rien n'a changé à ce jour.

Concernant la « responsabilité de protéger » les populations du génocide, des crimes de guerre, de l'épuration ethnique et des crimes contre l'humanité, le secrétaire général de l'ONU constate que « si, sur le plan des idées, il s'agit d'une avancée historique, cela ne garantit nullement que l'action du Conseil de sécurité sera prompte et décisive au Darfour ou partout ailleurs où la nécessité s'en fait sentir ». De plus l'Organisation se révèle aujourd'hui inadaptée face à de nouvelles formes de conflits initiés par des



« acteurs non conventionnels » (terroristes, groupes rebelles, soulèvements populaires ou tribaux, dissidents...). Son inefficacité face à ceux-ci l'oblige à « sous-traiter » ses interventions à des organisations régionales. C'est ainsi que la crise majeure qui a divisé la Somalie a été confiée à l'Organisation de la conférence islamique (OCI), à la Ligue arabe et à l'Organisation de l'Unité africaine (OUA). Le concept fondamental de « sécurité collective » a progressivement été redéfini au fil de l'apparition de défis globaux tels que la prolifération des armes de destruction massive, les mouvements de population, les pandémies ou les catastrophes environnementales. Ainsi, la sécurité ne se limite plus à l'élimination de la guerre : elle devient globale, car elle vise désormais à contrôler tous les risques majeurs qui menacent l'homme. Mais l'ONU n'en a pas encore pris la mesure.

*Les crises humanitaires.* Il en est de même des crises humanitaires qui n'ont pas été incluses dans la sécurité collective internationale. En janvier 2005, après le tsunami du 26 décembre précédent, le président français Jacques Chirac avait adressé une proposition à Kofi Annan pour la « mise en place d'une force humanitaire d'urgence ». Mais ce projet de « Casques rouges » humanitaires de l'ONU est resté lettre morte.

*Le Conseil des droits de l'homme.* La réforme de cette institution, programmée pour 2011, devait être confiée à... lui-même. Le dernier avatar de ce Conseil avait été pointé du doigt lorsqu'en mai 2010, au moment du renouvellement d'un tiers de ses membres, la République islamique d'Iran s'était portée candidate, puis s'était retirée au dernier moment sous la pression des États démocratiques et de certaines ONG, pour céder finalement la place à... la Libye de Kadhafi. Demande est désormais faite au Conseil de respecter la règle selon laquelle l'élection de ses membres doit tenir compte « du concours apporté par les candidats à la cause de la promotion et de la défense des droits de l'homme », et s'assurer que les États élus « observent les normes les plus strictes en matière de promotion et de défense des droits de l'homme ». Qui en décidera ? N'est-ce pas laisser aux États violateurs le soin de se présenter eux-mêmes sous leur meilleur jour ?

*La gouvernance économique mondiale.* S'il fallait suivre l'opinion de l'ancien secrétaire général Boutros Boutros-Ghali selon lequel l'ONU doit devenir un « Parlement mondial de la globalisation », c'est également la gouvernance économique mondiale qui devrait être réformée, particulièrement les institutions nées des accords de Bretton Woods. Un projet de création d'un Conseil de sécurité économique (CSE) a été lancé à l'ONU : il assurerait une gouvernance mondiale pour les affaires économiques et sociales, y compris le commerce et l'environnement, coordonnant les grandes institutions, le G20 et l'ECOSOC. Utopique ?

## EN CONCLUSION

La diplomatie multilatérale traditionnelle, telle qu'on la pratique en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle aux Nations unies, est-elle en échec ? Certainement si l'on se réfère aux traités de Westphalie, qui conclurent en 1648 une conférence de cinq ans, ou au congrès de Vienne de 1815 qui fit la gloire de Metternich. A contrario on pourrait considérer qu'il ne s'agit pas d'un échec si l'on fait valoir qu'est née, depuis, une diplomatie multilatérale nouvelle. C'est du moins ce qu'estiment les diplomates, qui font remarquer que les pères de la Société des Nations croyaient qu'une diplomatie conduite « sur la place publique » préserverait mieux la paix que la diplomatie secrète traditionnelle. La diplomatie multilatérale actuelle répond, dans une certaine mesure, à leurs vœux. Aujourd'hui, les débats de l'ONU sont publics, au risque de se tenir « pour la galerie », comme nous l'avons vu.

Mais les diplomates soulignent qu'en réalité, des pourparlers discrets, ou la négociation confidentielle reprend ses droits, précèdent et accompagnent les séances du Conseil de sécurité et des autres instances décisionnaires. Ils font valoir que la diplomatie multilatérale est, de fait, plus collective que parlementaire ; les assemblées plénières réunissant toutes les délégations, parfois en public, et en présence des ONG, ne font en général qu'entériner *in fine* le résultat de tractations menées en coulisse par des groupes d'État réunis par affinités diverses. L'enjeu pour les diplomates traditionnels serait alors de trouver des solutions de compromis pour réduire les pressions, sans céder sur l'essentiel. Mais il s'avère que ce n'est pas toujours possible, surtout lorsque les « marchandages » s'accompagnent de pressions majeures et de chantages de tous ordres. Alors la diplomatie multilatérale doit-elle abdiquer et laisser le champ libre aux conflits et aux guerres ? En d'autres termes, faut-il quitter la table des compromis et prendre les armes ? Cela a été maintes fois le cas dans l'histoire moderne de l'Organisation des Nations Unies. Il ne demeure pas moins certain, à nos yeux, que la « politique de la chaise vide » aux Nations unies, dite aussi de « repli ghettoïque » – au-delà d'une stratégie de pression – serait perçue comme un signe de faiblesse et d'abandon victimaire ou comme un mépris pour la communauté internationale<sup>33</sup>. Il est vrai que dans certains cas, on pourrait soutenir qu'il serait plus facile de gagner une guerre que de remporter un combat diplomatique hasardeux. Mais ce serait alors un choix politique.

Au-delà des difficultés et des imperfections du multilatéralisme de l'Organisation des Nations unies, ce serait surtout trahir l'idéal dont René Cassin fut porteur, dans l'adversité, au lendemain de la Shoah, selon lequel « l'essentiel est que l'être humain le plus humble sache que la communauté universelle n'est pas une abstraction, mais une unité vivante. Au-dessus des groupes dont chacun fait partie et où il accomplit ses fonctions, famille, cité, profession, nation, doit peu à peu s'affirmer la grande idée de la justice et du recours de l'homme opprimé contre la tyrannie. C'est ainsi seulement que pourra être instaurée la paix internationale. »

> Gérard Fellous, Paris, Décembre 2011

<sup>33</sup> *Que dire de cette séance du Conseil des droits de l'homme en 2009 (à laquelle nous participions) au cours de laquelle, dans l'hémicycle plénier du Palais des Nations à Genève, le banc de l'État d'Israël fut déserté par ses deux délégués, repliés anonymement dans les travées des ONG, au moment où l'ordre du jour appelait une question relative au Proche Orient ?*



# LES ÉTUDES DU CRIF

Imprimé en janvier 2012

ISSN : 1762-360 X

## Directeur de la publication

Marc Knobel

## Comité éditorial

Jean-Pierre Allali,  
Roger Benarrosh,  
Georges Bensoussan,  
Yves Chevalier,  
Alain Chouraqui,  
Elisabeth Cohen-Tannoudji (ברוך),  
Roger Cukierman,  
Patrick Desbois,  
Simon Epstein,  
Bernard Kanovitch,  
Serge Klarsfeld,  
Joël Kotek,  
Edith Lenczner,  
Pascal Markowicz  
Éric Marty,  
Haïm Musicant,  
Richard Prasquier,  
Georges-Élia Sarfati,  
Pierre-André Taguieff,  
Jacques Tarnéro,  
Yves Ternon,  
Nicolas Weill,  
Clément Weill-Raynal,  
Michel Zaoui,  
Joseph Zrihen.

## Conception & icônographie

Paul Silvéra

## Infographie

Pascal Silvéra

## Crédit photos

© Photographies personnelles  
de G. Fellous, © EurasianFinaces.com,  
et © Fotolia.com

## Correctrice

Pauline de Ayala

## Impression

RDS Publicité

*En partenariat avec le « Vidal Sassoon International Center for the Study of Antisemitism » de l'Université hébraïque de Jérusalem et avec le soutien de la **Fondation pour la Mémoire de la Shoah.***

→ **L'OBSERVATOIRE  
DES MÉDIAS  
DU CRIF**

POUR TOUTE CORRESPONDANCE :

39 RUE BROCA 75005 PARIS

SITE WEB : [WWW.CRIF.ORG](http://WWW.CRIF.ORG) • EMAIL : [INFOCRIF@CRIF.ORG](mailto:INFOCRIF@CRIF.ORG)

Janvier 2012

Prix : 10 €