

L'ONU

POUVOIRS

MARIO BETTATI

BOUTROS BOUTROS-GHALI

CARL FLEISCHHAUER

GILBERT GUILLAUME

JEAN-PIERRE MAURY

PHILIPPE MOREAU DEFARGES

GUILLAUME PARMENTIER

ALAIN PELLET

SERGE SUR

HUBERT VÉDRINE

109

Seuil

INUTILE ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ?

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

43

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

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

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

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

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

Comme le Conseil, l'Assemblée peut en outre « créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions » (art. 22) et elle a fait un usage extensif de cette compétence dans les domaines financiers et administratifs mais aussi juridiques ou proprement politiques. Ainsi ont été formés un très grand nombre d'organes dont certains peuvent être considérés comme des « agences » des Nations unies, au même titre que les 17 institutions spécialisées qui, pour leur part, sont des organisations intergouvernementales, créées par des traités et dotées d'une personnalité juridique propre, à la différence du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), de la Conférence des Nations unies pour le commerce et pour le développement (CNUCED), du Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) ou du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), qui sont des organes subsidiaires de l'Assemblée, institués par des résolutions de celle-ci, et dont le personnel et le budget sont régis par les règles de l'organisation, dont ils sont parties intégrantes.

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

Mais ce n'est pas la fin de la question : que l'Assemblée générale doive prévoir le financement des dépenses nécessaires à la mise en œuvre des décisions prises par le Conseil dans la limite de ses compétences est une chose ; mais ceci n'empêche nullement l'Assemblée d'être seule juge du niveau de ces dépenses ni d'en répartir la charge 45 comme elle l'entend. Il est vrai cependant que l'on ne saurait aller très loin dans cette direction : les grandes puissances, qui financent l'essentiel des activités de l'organisation, l'URSS et la France dans les années soixante, les États-Unis durant toute la dernière décennie, ont montré qu'elles étaient en situation de s'opposer en fait avec succès à des décisions budgétaires qu'elles désapprouvent.

4. Dans le même esprit, l'Assemblée pourrait faire un usage plus dynamique de la possibilité lui appartenant, au même titre qu'au Conseil de sécurité, de demander un avis consultatif à la CIJ « sur toute question juridique » (art. 96 de la Charte). Elle l'a fait à quinze reprises jusqu'à présent (sans compter trois demandes de « réformation » de jugements du tribunal administratif des Nations unies), interrogeant parfois la Cour sur des questions délicates concernant ses propres pouvoirs (par exemple en ce qui concerne l'admission des États ou les dépenses de l'organisation¹) ou sur des problèmes d'intérêt général², voire à propos d'affaires déterminées, même lorsque le Conseil de sécurité en était saisi³. Ainsi, tout récemment, elle a, par sa résolution ES-10/14 du

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

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

3. Voir par ex. les avis consultatifs du 21 juin 1971 dans l'affaire de la *Namibie*, Rec., 1971, p. 000, et du 16 octobre 1975, dans celle du *Sahara occidental*, Rec., 1975, p. 12.

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

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

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

Seule des six organes principaux de l'ONU, elle les rassemble en effet pour une grand-messe annuelle de plus de trois mois⁴, occasion d'un exposé public des points de rupture, des convergences aussi, entre les 191 membres de l'organisation – tous les États du monde, depuis l'admission de la Suisse en septembre 2002, plus la Palestine et le Saint-Siège dotés l'une et l'autre d'un statut d'observateurs privilégiés, plus d'autres observateurs quasi gouvernementaux, intergouvernementaux ou «transnationaux» (comme le CICR) qui sont cependant loin de représenter la «société civile», qui, très présente dans certains forums onusiens (à l'ECOSOC et, plus encore, à la commission ou à la sous-commission des droits de l'homme), reste interdite d'entrée à l'Assemblée générale (v. aussi *infra*, n° 17).

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

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

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

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

47

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

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

LE « BICÉPHALISME SINGULIER »

7. Du reste, le « bicéphalisme singulier⁵ » voulu en 1945, réalise, entre les deux organes, un équilibre moins bancal qu'il y paraît et l'Assemblée est moins inutile et impuissante que les lieux communs véhiculés par la presse pourraient le donner à penser.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tout au plus peut-on estimer que tout est question de mesure et que seule des violations massives ou graves des principes de la Charte, y compris sur ces sujets, ont des incidences internationales et justifient « l'intervention » – quel que soit le sens du terme – de l'Assemblée générale⁷; mais tel est bien ce qui se produit en pratique: l'Assemblée ne débat que si une majorité considère qu'il y a lieu de le faire: l'inscription d'une question est, à cet égard, le seul critère pouvant raisonnablement être mis en œuvre. À l'inverse, dès lors qu'une majorité peut être trouvée en vue de l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour,

49

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

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

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

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

Il n'y a, à ce pouvoir de recommandation, qu'une exception, posée à l'article 12, paragraphe 1 de la Charte: « Tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande. »

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

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

10. Le point de départ de tout raisonnement à cet égard doit être que, comme l'a relevé la CIJ dans son avis consultatif de 1962, la responsabilité conférée au Conseil par l'article 24 de la Charte « est "principale" et non exclusive ». « La Charte indique [...] très clairement que l'Assemblée générale doit aussi s'occuper de la paix et de la sécurité internationales⁸. »

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

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

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

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

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

51

11. Tout au plus peut-on admettre, avec la CIJ, que la seule restriction imposée à l'Assemblée générale est qu'elle « ne peut recommander de mesures tant que le Conseil de sécurité traite de la même question, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande⁹ ».

Encore cette limitation n'est-elle pas absolue :

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

9. *Ibid.*

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

52

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

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

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

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

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

DE LA CONTESTATION (LARGEMENT) CONSTRUCTIVE AUX LENDEMAINS MOROSES

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

ment, les plus étroitement limitées. À l'inverse, on ne peut passer en revue, dans le cadre limité du présent article, toutes les réalisations de l'Assemblée: c'est tout un inventaire exhaustif de l'œuvre des Nations unies qu'il faudrait établir car elle est, dans tous les autres domaines¹⁰, au centre du lourd et complexe édifice onusien.

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

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

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

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

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

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

55

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

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

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

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

L'Assemblée générale, incitée périodiquement à cela par les Secrétaires généraux successifs, s'en fait périodiquement la promesse et y manque infailliblement¹¹. C'est que ces dérives sont le signe d'un mal plus profond.

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

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

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

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

57

16. Inutile Assemblée générale ? Pourtant non.

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

- il n'est pas exagéré d'affirmer qu'elle a, durant les trente ou quarante premières années de son existence, approfondi et affermi les principes dont la Charte avait posé les bases ; les grandes déclarations adoptées alors, dans un contexte politique difficile, demeurent le fondement du droit international contemporain, sauf sans doute en matière économique – un domaine dans lequel l'ONU n'a jamais pu damer le pion aux institutions de Bretton Woods, et à peine au GATT ; l'œuvre de codification et de développement progressif du droit international qu'elle a accomplie avec l'aide, en particulier, de la Commission du droit international (CDI), créée par elle dès 1947, complète cet édifice juridique tout de même très impressionnant¹² ;

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

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

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

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

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

17. Mais que l'on ne s'y trompe pas: l'Assemblée générale ne redeviendra pas le forum utile et flamboyant, attachant et exaspérant, qu'elle a été durant les années 1960 et 1970. Il n'y a aucun avantage à reproduire le psychodrame permanent qui s'y jouait alors et mieux vaut profiter des erreurs du passé pour les corriger (notamment en ne se méprenant pas sur la réalité des rapports de force comme les « 77 » en ont fait l'amère expérience à l'occasion de l'épisode du nouvel ordre économique international). Les circonstances ne sont plus les mêmes, les acteurs et leurs poids respectifs ont profondément évolué et d'autres ont fait irruption sur la scène internationale et ne sont sans doute pas prêts à s'en laisser déloger.

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

être largement indéfinissable, n'en est pas moins devenue un nouvel acteur, bruyamment présent, des relations internationales¹³. Il faudra trouver les voies et moyens de l'associer, d'une manière ou d'une autre, mais sans tenter de la « récupérer » et sans la circonscrire aux ONG reconnues par l'ECOSOC, à la stratégie de reconquête de l'Assemblée générale. Malgré les rêves souvent exprimés d'un « Parlement des peuples » qui pourrait parler d'égal à égal avec les États réunis en Assemblée générale, ce n'est pas de cela qu'il devrait s'agir car il n'est pas question de « singer » les formes de l'organisation étatique, qui ne sont pas adaptées à la gestion de la société globale, qui reste au surplus largement entre les mains des États souverains. Il vaudrait mieux imaginer des formes de dialogue inspirées des forums sociaux qui se multiplient, et/ou réfléchir aux possibilités d'utiliser les moyens modernes de communication interactive.

59

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

Aux modernes défis de la globalisation économique doit répondre la « mondialisation politique¹⁴ ». L'Assemblée générale peut en constituer l'un des piliers – elle doit, pour cela, changer, se montrer attentive aux véritables problèmes de la planète –, mais ceci peut se faire sans modifier la Charte des Nations unies ; il suffit de retrouver la voie et le goût d'interprétations moins étriquées, plus imaginatives, plus adaptées au monde réel. C'est une question d'écoute et de volonté politique plus que de droit.

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

14. Maurice Bertrand, *L'ONU*, Paris, La Découverte, 2003, 4^e éd., p. 116.

R É S U M É

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

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

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

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

- les commentaires des articles 9 à 22 par M. Bennani, H. Cassan, Y. Daudet, J. Dutheil de La Rochère, M. Flory, A. Léwin, F. Luchaire, Ph. Manin, A. Pipart, C. Schricke, M.-C. Smouts, H. Thierry et W. Zyss, in Jean-Pierre Cot et Alain Pellet (dir.), *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991, 2^e éd., p. 237-435 ;
- les commentaires de C. Eick, K.A. Fleischhauer, T. Fitschen, K. Hailbronner and E. Klein, M. Hilf et D.-E. Khan, R. Hilger, O. Kimminich et M. Zöckler, W. Koschorreck, S. Magiera, C. Toomuschat, et W. Wolfrum, in Bruno Simma (éd.), *The Charter of the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 2^e éd., p. 247-436.

L'ONU

SOMMAIRE

PEUT-ON RÉFORMER LES NATIONS UNIES ?	Boutros Boutros-Ghali
DE LA SDN À L'ONU	Philippe Moreau Defarges
LE SYSTÈME ONUSIEN	Jean-Pierre Maury
INUTILE ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ?	Alain Pellet
LE CONSEIL DE SÉCURITÉ : BLOCAGE, RENOUVEAU ET AVENIR	Serge Sur
LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES : SA POSITION ET SON RÔLE	Carl Fleischhauer
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET SES JUGES	Gilbert Guillaume
POURQUOI LES NATIONS UNIES FONT-ELLES PROBLÈME POUR LES ÉTATS-UNIS ?	Guillaume Parmentier
L'USAGE DE LA FORCE PAR L'ONU	Mario Bettati
ET L'ONU DE DEMAIN ?	Hubert Védrine

CHRONIQUES

REPÈRES ÉTRANGERS (1 ^{er} OCTOBRE-31 DÉCEMBRE 2003)	Pierre Astié, Dominique Breillat et Céline Hiscock-Lageot
CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE (1 ^{er} OCTOBRE-31 DÉCEMBRE 2003)	Pierre Avril et Jean Gicquel

