

# LA SOLUTION DE LA CRISE DES NATIONS-UNIES : APPLICATION DE LA CHARTE PLUTOT QUE RÉVISION

**Monique CHEMILLIER-GENDREAU**

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ PARIS VII

Le système juridique international est aujourd'hui dominé par la présence massive, irréversible, (mais contestée par certains) des Nations-Unies et de l'ensemble des Institutions qui les accompagnent.

Mais le second pôle juridique du système international reste l'Etat souverain maître de ses relations bilatérales. Quarante ans après la fondation des Nations-Unies, il demeure plus que jamais l'élément central des relations internationales. Ainsi le bilatéralisme entre les Etats se poursuit-il et coexiste-t-il avec le multilatéralisme tel qu'il s'exprime à l'O.N.U.

Ainsi la diplomatie traditionnelle et la diplomatie onusienne se partagent-elles le champ des relations internationales.

On pouvait sans doute penser en 1945 lors de la création de l'O.N.U. (avec la volonté d'éviter les écueils et les échecs de la S.D.N.), et encore plus en 1960 lorsque l'organisation universelle a connu les entrées massives résultant de la décolonisation, que la diplomatie onusienne prendrait le pas sur la diplomatie traditionnelle bilatérale et que les Etats se satisferaient davantage de régler leurs problèmes en commun et au grand jour plutôt que dans le silence feutré des chancelleries.

Mais il est vrai que les Nations-Unies se sont enlisées dans une certaine crise.

L'organisation internationale souffre, il est vrai, d'un certain nombre de maux sensibles il y a déjà plusieurs années, mais qui semblent atteindre actuellement un point critique.

Le gigantisme bureaucratique n'est pas le moindre. L'Assemblée Générale s'en est inquiétée et a demandé un examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations-Unies (1). Le groupe

(1) A.G. des Nations Unies, Résolution 40/237 du 18 décembre 1985.

Rapport introductif présenté au colloque organisé à la maison de l'UNESCO à Paris les 12-14 décembre 1986 pour le quarantième anniversaire de l'association internationale des juristes démocrates.

d'experts alors nommé a présenté au mois d'août 1986 un rapport dont les conclusions, si elles étaient ponctuellement suivies, devraient permettre un certain nombre d'améliorations d'ordre technique.

Citons encore le déséquilibre entre les Etats membres qui ne facilite pas les choses. Le fil de l'histoire et en particulier de l'histoire coloniale puis de la décolonisation, a mené vers l'indépendance puis vers les Nations-Unies, de très petits Etats sans commune mesure avec les grandes puissances. Le concept qui les unit, celui d'égalité souveraine, peut sembler paradoxal sinon provocateur. Cela est sans doute source de difficultés.

La définition du programme des Nations-Unies et le financement de ce programme sont une autre source de difficultés. On sait que le Gouvernement des Etats-Unis, par la voix de ses représentants ou par la voix d'organismes d'études qui lui sont très proches comme la Heritage Foundation, remet en cause depuis quelque temps les modalités du pouvoir de décision aux Nations-Unies estimant que ce pouvoir devrait être accordé au prorata des contributions financières (2).

Il y a aussi (comment ne pas s'y référer?), les difficultés particulières dans le fonctionnement des Nations-Unies dues à l'usage fait de l'article 27 qui organise le droit de veto des membres permanents au Conseil de Sécurité. L'histoire de l'article 27 est un excellent terrain de réflexion pour le juriste. Il ne faut pas oublier le sens de l'article 27 en 1945 lors de la rédaction de la Charte. C'était la prise en compte d'une contradiction dépassée : le droit de veto est donné aux cinq Etats qui ont triomphé du nazisme et de ses alliés. Le critère de membre permanent (que dans le langage courant on traduit par grande puissance) était celui-là : avoir été parmi les vainqueurs de la deuxième guerre mondiale.

Mais en réalité, la contradiction entre les nations démocratiques et celles qui s'égarèrent dans des régimes inspirés du fascisme, avait été réglée par la guerre et non pas par le droit. Le dépassement de la contradiction avait été la victoire des alliés.

Le droit arrivait en retard par rapport à ce problème.

On a cependant voulu dans un texte de droit écrit pour l'avenir, perpétuer la situation des années écoulées. Les Soviétiques et les Occidentaux avaient, il est vrai, mis leurs contradictions majeures entre parenthèses, pendant la durée de la guerre en vue d'un but commun : renverser l'hitlérisme. Le but avait été atteint, mais l'on a utilisé le rapport de forces et la situation qui avait géré une contradiction alors dépassée, pour fonder les relations juridiques pour l'avenir. Les rédacteurs de la Charte ont voulu en somme

(2) The Heritage Foundation, *United Nations Assessment Project*. « The United Nations : its problems and what to do about them », 59 recommandations proposed in response to General Assembly Resolution 40/237.

que les deux grands unis dans la victoire restent unis de la même manière pour gérer la paix.

C'était ignorer le désaccord profond entre l'Est et l'Ouest sur le système social et ses conséquences. Ce désaccord s'est exprimé entre autres dans l'usage fréquent du veto au Conseil de Sécurité.

Les réformes proposées par certains Etats sont bien connues : elles vont d'un projet de réaménagement du veto tel qu'il est formulé par les Etats du mouvement des non-alignés, à une proposition de suppression pure et simple soutenue par certains Etats (peu nombreux il est vrai), ceux qui estiment que le Conseil de Sécurité est le tombeau des résolutions de l'Assemblée Générale. Que cela soit imputable ou non à la procédure, il reste vrai que les Nations-Unies ne parviennent pas à faire respecter suffisamment et universellement les principes de base sur lesquels elles ont été créées : non-recours à la force — non-intervention — maintien de la paix — désarmement — droit des peuples et développement — respect des droits de l'homme.

Si l'on peut sans doute imputer aux Nations-Unies comme positif que l'humanité n'ait pas sombré dans un troisième conflit mondial, elles ont cependant été impuissantes à empêcher les multiples conflits locaux qui se sont développés ou se développent actuellement dans le Tiers Monde. Or ces conflits ont fait depuis la fin de la deuxième guerre mondiale plus de 20 millions de morts.

Ainsi le mécanisme de règlement pacifique des différends est-il grippé soit par l'impossibilité directe du Conseil de Sécurité d'exercer ses fonctions dans le domaine du maintien de la paix, soit par l'inapplication des décisions de la Cour Internationale de Justice. On pense évidemment à l'arrêt de la Cour dans l'affaire du Nicaragua contre les Etats-Unis d'Amérique. Sur ce point précis, il semble important de faire remarquer que toutes les possibilités offertes par la Charte n'ont pas encore été utilisées pour rendre l'arrêt exécutoire. Les mesures (ou recommandations) à prendre pour faire exécuter un arrêt lorsque l'une des deux parties ne semble pas disposée à le faire, sont de la compétence du Conseil de Sécurité (art. 94 par. 2). Il y a bien eu un débat au mois d'août 1986 au Conseil de Sécurité au cours duquel les Etats-Unis ont utilisé leur veto. Mais le Gouvernement du Nicaragua n'avait pas saisi le Conseil de Sécurité expressément sur la base de cet article.

Rappelons d'ailleurs que l'article 27, par. 3, prévoit que, dans toute procédure, une partie à un différend s'abstient de voter. Aucun Etat, pas même une grande puissance ne peut être juge et partie.

Il serait, semble-t-il, de la plus grande importance que les choses soient claires sur ce point : cela suppose de la part des autres Etats le courage de reconnaître toute leur autorité aux décisions de la Cour.

Et si les Etats-Unis maintenaient leur présence et leur vote négatif, les Etats démocratiques ont encore la possibilité de susciter une demande

d'avis consultatif sur ce point auprès de la Cour Internationale de Justice : un Etat partie à un différend devant la Cour, peut-il prendre part au débat et au vote au Conseil de Sécurité lorsque l'ordre du jour comporte son propre refus d'exécuter un arrêt?

La confirmation d'une réponse négative à cette question conditionne toute la crédibilité du système.

Notons enfin parmi les éléments d'analyse (qu'il est impossible d'approfondir ici) que dans le monde moderne tel qu'il est, en tout cas du côté des pays nombreux à économie libérale, les forces sociales ne se réduisent pas dans l'Etat. Et cependant, seuls les Etats sont présents et s'expriment à l'O.N.U. Il y a donc des relations de la plus haute importance qui se tissent alors que l'un des partenaires peut être un Etat mais l'autre une firme transnationale, une société nationale ou une organisation non gouvernementale et que parfois, de part et d'autre des frontières, les choses se passent entre deux firmes. Une bonne part de la gestion internationale échappe ainsi à toute possibilité de contrôle et de maîtrise de la part des Nations-Unies.

Voilà quelques éléments repérables comme sources des difficultés qui ont engendré ce que l'on appelle la crise des Nations-Unies.

Et pourtant, limitées dans leur action, décriées, empêtrées dans leur gigantisme, les Nations-Unies restent le rempart fragile du maintien de la paix entre les grandes puissances, le lieu d'un dialogue sur le désarmement, la possibilité d'expression de la souveraineté des plus faibles.

Le Secrétaire Général actuel de l'O.N.U. exprimait récemment mieux que quiconque les raisons impérieuses de lutter pour que l'Organisation se maintienne et progresse. Il faut disait-il « empêcher que ne soit mis en pièces le filet de protection que l'Organisation des Nations-Unies constitue pour la sécurité mondiale » et il ajoutait : « pour que soient réalisés les espoirs et les aspirations consignés dans la Charte par les peuples de l'O.N.U., le multilatéralisme tel que l'incarne l'Organisation, doit trouver des champions qui parlent avec plus de hardiesse et de meilleurs arguments » (3).

Il faut sans doute bien préciser d'abord ce que l'on entend exactement par multilatéralisme. Il s'agit de ce mécanisme par lequel les problèmes internationaux de la compétence de l'O.N.U., même si en apparence ils ne concernent que deux partenaires ou un petit nombre de partenaires, seront débattus et éventuellement résolus à l'O.N.U. Cela veut dire par tous les Etats membres de l'Organisation si l'affaire vient devant l'Assemblée Générale, ou par les 15 Etats désignés pour représenter tous les autres si l'affaire est de la compétence du Conseil de Sécurité.

Ce multilatéralisme présente une supériorité non discutable sur le règle-

(3) Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 9 septembre 1986, A/41/1.

ment bilatéral dans un certain nombre de cas. Encore faut-il dire en quoi, mais aussi en acceptant les limites.

Les conflits quels qu'ils soient, proviennent de l'affrontement entre les prétentions *subjectives* de deux protagonistes : chacun prétend avoir droit à tel territoire, à tel comportement de l'autre à son égard, etc ... Le mécanisme juridique dans tout système de droit propose un moyen de dire *objectivement* qui a tort, qui a raison. D'où l'appel à des tiers. La société internationale classique ne proposait rien de tel. Les États réglèrent leurs différends par la guerre, alors autorisée par le système qui n'avait rien de juridique. Le progrès considérable des Nations-Unies et la révolution opérée dans le droit international, ont été d'interdire le recours à la force et de proposer un cadre multilatéral au règlement des différends. Les partenaires à un conflit ont désormais un lieu où venir s'expliquer publiquement sur leurs motivations et donner leurs arguments.

Les solutions sont alors proposées ou ébauchées dans *un cadre démocratique* après *un débat public et un vote public*.

Tel est l'avantage décisif inappréciable du multilatéralisme.

Et compte tenu de ce que sont les buts très larges des Nations-Unies et leurs compétences dans l'ensemble des affaires mondiales, ce contrôle démocratique de la communauté internationale s'exerce à l'occasion de tous les débats, c'est-à-dire sur un très grand nombre de sujets.

Dans la simple relation bilatérale, deux États sont confrontés au rapport des forces à l'état brut. Cela peut donner le meilleur ou le pire. Cela peut donner le meilleur si les partenaires sont empreints d'esprit de justice et d'accommodement. Il y en a heureusement des exemples : un des plus récents est sans doute l'accord franco-algérien sur le gaz négocié par le Gouvernement français de gauche avec des avantages reconnus pour l'Algérie. Mais cela peut donner le pire et le donne en maintes occasions. On a trouvé un nom effroyable pour certaines de ces occasions : c'est l'arme alimentaire. Il y a aussi les tractations du type : ventes d'armes contre libération d'otages. Il y a encore les exemples de blocus économique décidés individuellement par des États puissants pour mettre certains peuples à genoux.

Voilà quels sont les risques du bilatéralisme. Il est en vérité le cadre idéal d'expansion de l'ultralibéralisme économique, cette religion actuelle d'une frange importante du monde économique et politique occidental. Ce monde à la recherche tendue de profits accrus ne trouve plus à les réaliser dans le cadre des États occidentaux eux-mêmes. Les banques américaines font 60 % de leurs profits à l'étranger. C'est dans la relation bilatérale que cela peut se faire. Et le débat multilatéral public ne peut qu'engendrer critiques et freins à de telles évolutions.

Compte tenu des périls ainsi encourus par la société internationale, le contrôle démocratique exercé dans le cadre des organisations internationales doit être défendu et si possible renforcé.

## I.

On approchera ici les nécessités et les avantages du multilatéralisme par plusieurs considérations.

1. — La première amène à lier la question du sous-développement (comment l'arrêter là où il précipite les populations chaque jour un peu plus dans la misère?) et la question du désarmement.

Certaines parmi les grandes puissances acceptent mal le cadre multilatéral pour les négociations sur le désarmement, estimant selon une conception longtemps admise que le niveau d'armement est une question relevant de la seule souveraineté de l'Etat : chacun maître chez soi et maître de sa défense. Le même réflexe, la même crispation sur le nationalisme amènent de nombreux Etats développés à considérer que le sous-développement des autres n'est pas leur affaire et que toute aide qu'ils leur accorderaient serait le témoignage de leur bonté mais non d'une exigence collective.

Sur le premier point, le désarmement, il est aisé aujourd'hui de démontrer que les risques sont collectifs, que le surarmement permet d'alimenter de meurtrières guerres locales par exportations d'armes, et que les risques de conflit entre les grandes puissances s'étendent à tous. Sans compter qu'au nom d'une sécurité collective les populations de l'Europe occidentale, à l'exception de la France, doivent supporter sur leur propre sol les implantations militaires décidées et gérées de l'autre côté de l'Atlantique.

Tous les groupes humains sans exception sont concernés par les négociations sur le désarmement. Mais ils ne le sont pas seulement en raison des risques encourus. Ils le sont aussi par leur apport au financement du surarmement. Les arsenaux militaires des grandes puissances représentent pour les budgets de ces Etats une charge excessive. Comment la supportent-ils ?

Pour les uns, c'est le cas du Gouvernement soviétique, il paye le prix de son armement par la lenteur de ses progrès économiques. Pour les autres, il s'agit du meneur de jeu : le Gouvernement américain, il pousse la course aux armements d'une manière vertigineuse sans se poser la question de la mobilisation des ressources que cela exige. Car il ne s'agit pas de ressources purement nationales, loin de là. Les matières premières, les hommes ou les capitaux contribuant à la constitution des forces militaires occidentales actuelles, classiques ou nucléaires, sont le résultat d'un système économique et social basé sur le prélèvement tous azimuts et sur des ponctions effectuées ailleurs. Tous les moyens sont bons pour défendre les marchés de matières premières nécessaires. Le *brain-drain* attire dans l'industrie militaire les chercheurs compétents de bien d'autres pays. Enfin, l'endettement considérable de l'Etat fédéral américain et l'appel du système aux capitaux du monde entier sont maintenant des phénomènes bien connus ainsi que la

ponction exercée sur les pays du Tiers Monde par le jeu de leur dette à eux et des mécanismes de remboursement (4).

Comment dans ces conditions justifier une décision purement nationale alors que c'est par une collecte forcenée de ressources situées ailleurs que certains prétendent décider seuls d'un système militaro-industriel qui présente des risques collectifs très élevés.

Le sous-développement persistant peut bien dans certains cas être imputable à des causes nationales : responsabilité des Gouvernements des pays concernés par leurs fautes de gestion, ou incompétence de certaines équipes au pouvoir (cas des régimes de Marcos aux Philippines ou de Duvalier en Haïti). Il n'empêche que l'une des causes majeures est dans le pillage pratiqué de longue date et la dégradation des termes de l'échange.

C'est dans le cadre multilatéral que s'est forgée la résistance au système avec la stratégie pour le développement et l'émergence d'une notion comme celle de patrimoine commun de l'humanité.

C'est dans le cadre multilatéral que peut s'imposer une liaison nécessaire entre le désarmement et le développement dans un strict contrôle démocratique parce qu'il s'agit de *la distribution et de la répartition des richesses de tous et de la sécurité de tous*.

2. — Une deuxième approche de la question du multilatéralisme et de ses avantages peut se faire à partir de l'évolution des *fonctions* des frontières comme cadre de la souveraineté nationale dans la société internationale contemporaine.

Sans l'existence des mécanismes multilatéraux proposés par le système des Nations-Unies, la société internationale est réduite à une juxtaposition d'Etats souverains, Leurs frontières apparaissent alors comme les lignes de compression des souverainetés.

Mais le cadre de négociation bilatérale est tout à fait insuffisant à régler les problèmes nouveaux à partir de l'institution juridique de la frontière qui renvoie au « *chacun chez soi* ».

Les catégories classiques forgées dans un certain type de sociétés : souveraineté nationale, frontières intangibles, liberté (essentiellement de navigation) sur les océans et les fleuves internationaux, statut diplomatique, toutes ces catégories ont suscité et suscitent encore un attachement légitime, parce qu'elles ont été l'instrument de protection des groupes et que dans le combat pour les indépendances, elles ont été chargées de connotation progressiste.

(4) Voir à ce sujet : GEOFFREY ARONSON, « Quand le Tiers Monde devient partie prenante dans la fabrication et le commerce des armements », *Monde Diplomatique*, mars 1985, et F. CLAIRMONTE et J. CAVANAGH : « Comment le Tiers Monde finance les pays riches », *Monde Diplomatique*, septembre 1986.

Mais dans une société où les relations seraient seulement bilatérales, compte tenu de l'évolution politique mais surtout idéologique et technologique, ces notions deviennent les instruments de dérapages certains. Les excès du pouvoir dans la souveraineté étatique peuvent conduire aux pires violations des droits de l'homme. La notion de frontière et de pouvoir de l'Etat dans ses frontières devient dérisoire lorsque passent les nuages chargés de particules mortellement dangereuses, lorsque les eaux des fleuves charrient les poissons morts de pollution industrielle, lorsque derrière chaque voyageur se présentant au contrôle des frontières peut se cacher un terroriste, ou que se présentent à ces mêmes frontières des milliers ou parfois même des centaines de milliers de réfugiés en provenance d'un autre pays.

Entendons-nous bien : ces problèmes ne peuvent être réglés *que* dans un cadre multilatéral. Cela ne veut pas dire un abandon non contrôlé de souveraineté. Mais la souveraineté doit être réglementée. La réglementation doit en être dosée utilement. Et *surtout* la vertu du multilatéralisme est là encore dans le contrôle démocratique. Car si réglementation de la souveraineté il y a, elle doit être *la même pour tous*.

Mais on en revient aux questions posées précédemment : il est vrai que certains groupes à très grosse influence économique ont des intérêts immédiats contraires à ceux des populations prises dans leur ensemble et considérées dans leur avenir.

3. — Ceci nous amène à un autre aspect des choses, troisième occasion de marquer l'impérieuse nécessité du multilatéralisme.

Le droit des populations, de *toutes* les populations concernées à maîtriser leur destin, s'inscrit dans le cadre plus large du droit au développement et des droits de l'homme qui comprennent les droits économiques et sociaux aussi bien que les droits civils et politiques.

Or l'émergence de la question des droits de l'homme dans le champ du droit international signifie deux choses :

— l'Etat souverain peut ne pas être le protecteur de ses nationaux mais leur oppresseur : le cadre étatique n'est donc plus suffisant à garantir la protection de l'individu ;

— mais ce ne sont pas pour autant les voisins proches d'un Etat auteur ou complice de violations massives des droits de l'homme qui ont en charge d'intervenir : ceci (qui est l'intervention d'humanité) doit céder la place à des mécanismes mis en place dans le pluralisme (mécanismes régionaux ou universels).

Mais plus encore que pour les autres exemples que nous avons pris, s'imposent ici les notions de débat et de contrôle démocratiques.

La définition même des droits de l'homme est de la plus grande difficulté. La croyance en un certain modèle d'universel est révolue. C'était 1789



mais on a compris depuis que le modèle de l'homme élevé à l'universel au 18<sup>e</sup> siècle n'était jamais que l'homme blanc et occidental. En le relativisant on est passé par ce que M. Foucault a appelé « *la mort de l'homme* ». Il est devenu clair qu'énoncer pour tous et pour toujours les conditions du bien commun est désormais impossible.

S'il y a des valeurs éternelles et absolues, et elles sont sans doute consignées dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, les réalisations en sont forcément approximatives et relatives. La liberté ou l'égalité sont des horizons. Leur réalisation totale pour tous les hommes est impossible. Selon les temps et les lieux, la société secrète pour des raisons techniques et idéologiques des mesures *différentes* de ce qui est supportable et de ce qui ne l'est pas.

Et les différences sont historiques, mais aussi géographiques et sociales. De telle sorte qu'à un époque donnée, la nôtre, celle du développement de la société internationale qu'on ne peut sans doute pas encore appeler la communauté internationale, il y a croissance des oppositions sur les valeurs, et précisément sur les valeurs devant l'unifier et la fonder.

Les valeurs qui pouvaient sembler les plus simples, les plus claires, sont devenues problématiques et sont l'objet de divisions et de conflits sur leur interprétation. La difficulté est bien dans l'apparent paradoxe posé déjà par Lacordaire lorsqu'il disait :

« *entre le fort et le faible, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit* ».

Il y a des conceptions de la liberté qui sont des formes d'oppression.

Le vrai respect des droits de l'homme ne passe pas par un modèle universel mais par des discriminations positives, qui doivent résulter de la prise en compte des disparités, des différences et des inégalités.

Ces disparités, ces différences, il faut pouvoir les dire, les faire connaître, en prendre conscience. Seul un cadre multilatéral est le lieu pour le faire. L'O.N.U. et ses institutions spécialisées, l'UNESCO tout particulièrement, ont fait beaucoup pour cela. C'est sans doute l'un des points les plus positifs de leur bilan. Mais avancer dans la connaissance des autres sociétés n'est évidemment pas suffisant. Il faut encore fixer un statut commun : ce minimum reconnu par tous. Là aussi un beau travail a été fait avec les Pactes (5). Mais ensuite, il faut passer à la mise en œuvre, et les victoires dans ce domaine sont rares et brèves.

Il y a ici une remarque à faire qui vaut aussi pour certains des problèmes mentionnés précédemment, en particulier celui de la protection de l'environnement ou de l'accueil des réfugiés et très certainement pour la question des droits de l'homme : défendre les institutions internationales comme lieu d'expression du multilatéralisme donc d'un débat démocratique et d'un

(5) Pactes Internationaux relatifs aux droits de l'homme du 12 décembre 1966.

contrôle démocratique des décisions internationales, doit passer par une défense des instances régionales. Multilatéral ne veut pas forcément dire mondial.

En tout cas, certains problèmes pourraient n'être réglés à l'échelle mondiale qu'en dernière instance. Tel est bien l'esprit de la Charte dont le chapitre VIII est consacré comme on le sait aux accords régionaux. Malheureusement certaines organisations internationales régionales ont été vidées de leurs véritables fonctions de maintien de la paix et de la sécurité à l'échelon régional. Pourtant ces fonctions pourraient être décisives et devraient inclure la mise en œuvre de la protection des droits de l'homme.

Le respect du multilatéralisme passe certainement par un effort pour revivifier l'échelon régional.

Tels sont les avantages du multilatéralisme comme cadre démocratique de discussion des questions *de fond* : désarmement, développement, définition et mise en œuvre des droits de l'homme.

## II

Autre chose tout aussi indispensable est d'aborder les conditions selon lesquelles peuvent s'exprimer les Etats dans le débat multilatéral, c'est-à-dire les *problèmes de procédure*.

C'est justement la représentation des Etats selon le mode actuel (un Etat, une voix) qui fait l'objet des vives attaques de ceux qui critiquent les Nations-Unies. Les détracteurs du système proposent une réforme dans le sens de ce qui existe pour certaines institutions financières, c'est-à-dire en affectant la représentation des Etats d'un coefficient de pondération lié à leur contribution financière qui est liée elle-même à leur richesse nationale.

Mais d'autres, mieux intentionnés à l'égard du système international, critiquent le principe d'égalité des Etats prétendant que la notion de démocratie ne peut s'appliquer correctement qu'aux individus. Et ceux-là, dans les ouvrages les plus autorisés (6), proposent de nouveaux systèmes de pondération des votes tenant compte des composantes territoriales, démographiques ou administratives.

Il me semble nécessaire, tout en admettant des possibilités de pondération dans certains organes techniques, de réaffirmer très fortement ici que le fonctionnement démocratique de la société internationale est directement lié à l'égalité des Etats dans les votes au sein des organes généraux du système.

Et il est utile d'expliquer quelles valeurs sont défendues en disant cela :

(6) M. FLORY : « La crise de l'Unesco », *A.F.D.I.*, 1985, p. 655, et A. LERVIN : « La triade contraignante, une nouvelle proposition de pondération des votes aux N.U. », *R.G.D.I.P.*, 1984, p. 349.

a) Le point de vue de la richesse ne saurait évidemment en aucun cas être le critère du partage du pouvoir dans le système international. L'inégalité dans les richesses entre les Etats et les peuples est déjà en soi un lourd facteur de discrimination, aucune raison ne soutient l'idée d'accroître encore cette inégalité par une inégalité de pouvoir dans les votes.

Ce serait réintroduire dans la société internationale le suffrage censitaire abandonné par les constitutions internes comme contraire aux règles démocratiques.

Que 23 pays industriels financent 74 % du budget des Nations-Unies ne leur donne nullement le droit d'avoir 74 % des voix au sein du système onusien.

Et lorsque dans son rapport, la Heritage Foundation (7) s'indigne qu'il n'y ait pas de lien entre ceux qui décident d'une politique et ceux qui fournissent les fonds nécessaires à l'appliquer, leur propos a des relents de 19<sup>e</sup> siècle.

Il est normal de donner à ceux qui sont frappés par l'injustice sur le plan économique (et une injustice qui n'est due ni à la nature, ni au hasard) des moyens juridiques (l'égalité des droits), de réclamer la fin de cette injustice au besoin par l'inégalité compensatrice, c'est-à-dire par un système préférentiel.

b) Mais aussi grave me semble-t-il est la proposition de rechercher d'autres moyens de pondération, y compris démographiques.

Il est vrai que l'individu est la réalité essentielle et doit être la finalité du système social. Mais au-delà des traits communs à l'espèce humaine tout entière, chaque individu garde le droit de se reconnaître et de s'exprimer dans le groupe national de son choix.

Ces identités nationales diverses sont la richesse et la valeur de l'humanité.

C'est par leur représentation nationale que les individus s'expriment dans la société internationale, c'est-à-dire dans les cas les plus nombreux par leurs Etats. Et il est d'une importance primordiale que toutes les représentations nationales soient considérées de la même manière. D'où la nécessité d'avoir le même respect pour le plus petit Etat que pour tout autre, dès lors qu'il représente une identité nationale qui ne saurait se fondre dans aucune autre.

C'est pour la même raison qu'il est dû non seulement le respect, mais le plus grand appui aux peuples en lutte, ceux dont l'identité nationale est parfaitement connue, mais n'est pas encore reconnue : c'est-à-dire dotée de moyen d'expression étatique.

Et si un groupe national est composé de très peu d'individus, représente une très faible économie mais correspond à une culture, une histoire, une langue, une ethnie, etc ..., tous ces éléments qui sont le fondement d'une

(7) Heritage Foundation, *United Nations Assessment Project*, September 16, 1986.

nation, il a droit à une voix comme tout autre Etat, cet autre Etat fût-il cent fois plus peuplé et plus riche. Car ce *droit* l'aidera peut-être à ne pas mourir en tant que groupe reconnu et la diversité des groupes et des peuples nous est venue du fond des âges et le système international se doit d'en respecter toutes les composantes, et de les aider à se perpétuer.

D'autres moyens d'un fonctionnement démocratique de la société internationale doivent être protégés. Les attaques portées contre le système des Nations-Unies ne s'arrêtent pas au problème de la représentation dont on vient de dire les raisons pour lesquelles il ne faudrait pas le changer.

Les attaques portent aussi et fortement sur les méthodes de travail et la qualité de la production aux Nations-Unies.

Il est vrai que ces méthodes ne permettent d'aboutir qu'à des résultats limités, mais ces résultats sont à la mesure exacte des contradictions telles qu'elles s'expriment. C'est le réalisme du système.

Les détracteurs se plaignent beaucoup que l'on soit passé d'un système fondé sur le contrat (accord entre partenaires) ou sur décision prise par des majorités claires, à un système fondé sur le consensus.

Mais il faut réfléchir au sens de ces deux techniques : le contrat est un accord explicite portant clairement sur ce à quoi on s'oblige, le consensus lui, est cette technique subtile qui consiste à taire ce qui divise. Considérablement développé depuis quelques années dans les institutions internationales, c'est le consensus qui sauve les situations les plus tendues, c'est lui qui a permis à l'UNESCO de sortir de l'impasse en 1976. Le consensus devient une nécessité dans une société où sont présents en même temps une solidarité objective irréductible (peut-on faire autrement que de vivre ensemble?) et des conflits d'intérêts souvent très forts (le partage de la pénurie).

De même est inévitable ce que les juristes internationalistes appellent la *dualité des normes*.

Chaque fois qu'un camp est en position de remporter une victoire, il l'exploite y compris dans le domaine juridique en laissant la trace d'une règle de droit avec l'espoir de faire perdurer l'avantage obtenu. Cela donne un système juridique à plusieurs vitesses. Le droit est divisé, parce que la société fonctionne au compromis, aux transactions.

Le droit n'est pas un ordre venu d'on ne sait où, extérieur aux conflits sociaux et décrété pour les régler. Le droit est l'enjeu même des conflits, il est situé en leur centre. Il est bien à un moment donné le résultat du rapport des forces. Mais bien sûr, le mot *forces* désigne les forces matérielles mais aussi les forces spirituelles et idéologiques.

Dans la procédure telle qu'elle existe aux Nations-Unies et plus particulièrement à l'Assemblée Générale, cette expression des différentes forces en présence peut donner lieu à des résolutions contradictoires prises sur le même sujet à très peu de temps d'intervalle, parfois même pendant la

même session. Et les détracteurs des Nations-Unies d'exiger que l'Assemblée Générale prenne des décisions cohérentes ! C'est cela qui serait antidémocratique. Lorsque des résolutions différentes et parfois même contradictoires sont prises sur le même sujet, c'est que différents points de vue coexistent.

Les progrès dans la formulation même du droit ne peuvent s'opérer qu'après cette période de tâtonnements. Et les résolutions de l'Assemblée Générale ne contribuent à la formation d'un droit coutumier (car les résolutions parviennent à la force juridique par leur accumulation qui en fait du droit coutumier), que lorsque les ralliements sont suffisants pour qu'il soit possible de considérer qu'il y a bien une *norme*.

Dans une société aussi large et diversifiée que la société internationale, il est normal que le noyau dur de l'accord universellement accepté soit limité.

C'est de ce noyau dur de l'accord qu'il faut obtenir l'application. Il s'agit de la Charte bien sûr, de quelques grandes conventions universellement acceptées, des règles du droit impératif général qui en découlent et des décisions rendues par la Cour Internationale de Justice, organe judiciaire des Nations-Unies.

Sur cet ensemble limité mais bien défini, nul doute qu'il faille être intransigeant. Le fonctionnement démocratique de la société internationale passe par le respect de ces normes.

Pour le reste, il faut accepter que le droit international progresse à petits pas, le débat démocratique doit alors se développer dans le cadre multilatéral, c'est-à-dire sous forme d'une négociation publique y compris une négociation qui échoue publiquement.