

# LA CHARTE DES NATIONS UNIES

## Roland Weyl, avocat à la Cour

Cette année sera célébré le 70<sup>e</sup> anniversaire de la Charte des Nations Unies. L'Association Internationale des Juristes Démocrates y consacrer une conférence internationale à Paris début novembre. On ne saurait assez en souligner l'importance : on ne parle généralement que de l'ONU (et encore quand elle n'est pas marginalisée) plutôt que de la Charte..

### **D'abord la Charte, et ensuite l'Organisation**

L'ONU n'est qu'une organisation. Le fait de tout centrer sur elle participe du fléau contemporain de la délégation de pouvoir. L'anonymat et le caractère collectif d'une organisation fait oublier qu'elle ne peut pas avoir plus de vertus providentielles qu'un « sauveur suprême », car elle dépend de ceux dont elle est l'outil. Au contraire, la Charte est essentielle, car elle est fondatrice du droit international, et contrairement à ce qu'on entend trop souvent ce ne sont pas « les principes de l'ONU », car les principes ont été énoncés par la Charte en 1945 et elle a créé l'ONU pour en assurer le respect et l'application.

Pour faire comprendre l'importance de cette différence entre le droit et l'organisation, on peut comparer à une circulation routière sans code de la route et ne reposant que sur la confiance faite à la sagesse d'un collègue de gendarmes.

### **La Charte fondatrice du droit international**

Jusqu'en 1945, il n'y avait pas de véritable droit international universel et normatif, Ce qu'on appelait ainsi n'était qu'un droit coutumier et conventionnel des rapports entre les puissances qui se partageaient le pouvoir sur les territoires, leurs peuples et leurs richesses, à coups d'alliances de coalitions, de guerres et de traités de paix.

Même la SDN, dont on dit aussi trop souvent que l'ONU en est la suite, n'était qu'un accord entre certaines puissances.

Le grave est que nous assistons à un terrible retour à ces pratiques, comme si l'Humanité ne s'était pas donné ce droit international universel fondé sur l'interdiction de la guerre.

D'où l'urgente nécessité de redonner tout sa vitalité à ce droit international de la Charte, qu'il serait impardonnable d'abandonner à une abolition de fait en raison de son caractère trop démocratique et même révolutionnaire.

### **Un Droit révolutionnaire,**

Partant de l'idée que les principales victimes des guerres sont les peuples, c'est à eux que la Charte confie la paix. Ce sont eux qui, dans le Préambule qui en présente la philosophie, parlent à la première personne, et au pluriel, parce que, s'il y a une population mondiale, elle est constituée de nombreux peuples différents sur des territoires différents ; « *Nous Peuples des Nations* » *Mais ils ont un intérêt commun à la paix et à leur développement, donc « des Nations Unies ».*

Pour cela « *(Nous) avons décidé d'unir nos efforts* »

Dès lors, l'Organisation que la Charte va créer ne va pas être un organe de pouvoir « vertical » et centralisé sur les peuples, mais un instrument de coopération « horizontale » entre les peuples, dont elle va déclarer « *l'égalité des nations grandes et petites* ». Leurs Etats y seront leurs instruments de représentation : « nous avons décidé, en conséquence nos gouvernements ont signé la présente Charte ».

Chaque peuple dispose du droit exclusif de décider de ses affaires, sans aucune intervention étrangère. L'article 2.7 interdit à l'ONU elle-même d'y intervenir et tous sont tenus au respect mutuel...

### **Objectif premier: la paix.**

*« Résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui par deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'Humanité d'indicibles souffrances ».*

La guerre est mise hors la loi : l'article 2.4 interdit le recours à la force et même à sa menace. Tous les différends entre les peuples ou les Etats qui sont censés les représenter, doivent se régler par des moyens pacifiques,

Et si la légitime défense est admise, il y a eu trop de cas où elle a été invoquée à tort pour masquer une agression. Donc elle n'est pas admise à titre préventif et ne l'est qu'en urgence et à charge d'en appeler aussitôt à l'organe compétent de l'ONU pour qu'il prenne le relais.

### **Un pouvoir et un organe de police**

La Charte crée un organe exécutif de son universalité, qui seul a le pouvoir d'utiliser la force ; le Conseil de Sécurité.

De ce principe de sécurité collective qui réserve au seul Conseil de Sécurité le pouvoir de recourir à la force, et de l'interdiction de toute utilisation ou menace de la force séparément par des Etats ou des groupes d'Etats, il doit découler que les alliances et coalitions du passé (tel l'OTAN, car la Charte admet les organisations régionales, mais dans le respect de ses principes) deviennent illégales, ainsi que les bases militaires en territoire étranger.

Le Conseil lui-même ne peut recourir à la force que dans des conditions strictement limitées au maintien ou au rétablissement de la paix, pour envoyer des forces d'interposition à la frontière entre deux pays en risque de se battre, ou aider un pays agressé à s'en libérer.

On peut donc dire que la première guerre du Golfe était légale jusqu'à ce que le Koweït soit libéré et qu'il ait donc été mis fin à l'agression irakienne, mais elle est devenue illégale quand elle s'est poursuivie sur territoire irakien.

### **Démocratiser l'ONU ?**

On entend trop souvent une telle revendication qui repose sur une insuffisante ou mauvaise lecture de la Charte.

En effet, la mondialisation s'offre à deux modes alternatifs et antithétiques d'organisation: une coopération inter-nationale de peuples souverains maîtres de leurs affaires pour la satisfaction de leurs besoins, ou une gouvernance mondiale sur les peuples au service des intérêts des puissances financières. Déjà celles-ci usent de toute leur influence sur les Etats pour récupérer l'ONU comme instrument de cette gouvernance. Les théories sur l'ingérence humanitaire ou la responsabilité de protéger s'inscrivent en faveur d'un interventionnisme à la carte, libéré des obstacles de l'article 2.7.

Ouvrir, quelle qu'en soit la noblesse des intentions, une procédure de révision de la Charte (qui d'ailleurs, pour les mêmes raisons historiques, est soumise à la même faculté de blocage de l'un quelconque des 5) offrirait aux réformateurs moins bien intentionnés une occasion rêvée, y compris en la masquant de leurres d'apparence démocratique, car la notion même de « démocratisation » participe de l'idée d'une ONU instrument de gouvernance mondiale

Et l'idée risque être d'autant plus négative que la bonne et complète application de la Charte dépend de l'action des peuples (sur laquelle d'ailleurs sa lettre elle-même s'investit) et que toute diffusion de l'idée d'une nécessaire réforme accrédirait l'idée que tant que la réforme n'a pas eu lieu rien ne serait possible, et donc démobiliser le combat pour son application pour le détourner vers celui pour une réforme préalable qui en serait la condition nécessaire.

## **Des améliorations possibles sans nécessité de réforme**

Il en est une qui devrait s'imposer facilement pour résoudre à la fois une contradiction et un paradoxe :

### La contradiction

Elle réside en ce que les droits et pouvoirs sont ceux des peuples, et que leurs instruments sont leurs Etats ; de ce fait, le respect du droit des peuples à leur libre disposition impose l'intouchabilité de leur Etat. Quand survient un conflit entre le peuple et son Etat, quand son appareil se retourne contre lui, ne pas y intervenir laisse le peuple aux prises avec la violation de sa maîtrise de son instrument, mais admettre le droit d'y intervenir risque être un moyen de violer sa maîtrise de son instrument. Et l'expérience a trop souvent montré des minorités se prétendant son émanation authentique et majoritaire, et combien sont redoutables, de par leur caractère subjectif, les notions d'ingérence humanitaire et de responsabilité de protéger.

### Le paradoxe

La base de la Charte est le bannissement du recours à la force au profit de solutions pacifiques, et le seul organe central de l'ONU a pour mission de recourir à la force, ses possibles missions préalables de tenter de l'éviter n'étant que secondaires.

Il ne serait donc pas absurde de penser que pourrait aussi exister une sorte de commission permanente de bons offices, élue périodiquement au sein de l'Assemblée Générale pour aider les parties en conflit à résoudre pacifiquement leurs différends.

Comme elle n'aurait pas de pouvoirs coercitifs, sa création ne demanderait pas de réforme de l'Organisation, et permettrait qu'elle puisse fonctionner pour aider à résoudre les conflits entre les peuples et leurs instruments étatiques.

## **Le problème des 5 membres permanents**

De façon récurrente, les voix les plus progressistes font à cette construction le procès qui n'est pas dénué de pertinence, de ce qu'au Conseil de Sécurité les 5 plus grandes puissances de l'époque disposent d'un siège de membre permanent.

C'est certainement une disposition contraire au principe d'égalité énoncé par la Charte.

Il faut cependant en mesurer les limites :

On parle parfois du « directoire » des 5. Or si l'on s'en tient à la Charte et non aux dérives qui la violent, elle ne leur confère au sein du Conseil aucun pouvoir de « directoire ».

Leur privilège de membres permanents tient au fait qu'en 1945 le monde était divisé en deux systèmes opposés et que même s'ils avaient été alliés et co-signataires de la Charte, chacun craignait qu'une majorité de l'Assemblée Générale décide de lui faire la guerre. Donc il fut prévu que le Conseil ne pourrait prendre une décision de recourir à la force que si dans la majorité qui le décidait il y avait le vote affirmatif des 5 membres permanents. C'est ce qui avait été appelé le « principe d'unanimité ».

Mais en 1950, quand il s'est agi d'intervenir en Corée, les Soviétiques, qui ne voulaient voter ni avec les uns ni avec les autres se sont fiés au principe d'unanimité et ne sont pas venus. Les occidentaux ont alors saisi la Cour Internationale de Justice qui a considéré que celui qui ne votait pas contre était d'accord, et que son abstention valait vote affirmatif. Elle inversait ainsi la portée de l'abstention. C'est donc par une interprétation de l'article 2.3 qu'est né le droit de veto, dont on cherchera vainement le mot dans la Charte et qui est certainement moins bloquant que l'unanimité. Mais ce droit de veto est le seul privilège des 5.

## Que faire de ce droit de veto?

La question est de savoir si l'abolition de ce privilège, qui, elle, nécessiterait une révision de la Charte vaut les risques d'en ouvrir le chantier, ou s'il est préférable de garder la Charte telle qu'elle est, avec ses défauts, pour ne pas risquer que l'ouverture d'une procédure de révision en fasse perdre les mérites. et si les défauts à corriger ne sont pas vraiment des obstacles à une bonne application de la Charte, à la condition d'en faire une bonne lecture et d'en tirer toutes les conséquences .

Le droit de veto des 5, qui encourt deux sortes de critiques :

Pour que les 5 n'en disposent pas seuls, il faudrait l'étendre à d'autres, mais cela ne ferait qu'étendre le nombre de bénéficiaires de l'inégalité, et les facultés de blocage

Il faudrait le supprimer en raison du blocage qu'il permet à l'un quelconque des 5. L'exemple récurrent (et pertinent) est le veto US au profit d'Israël (auquel ajouter celui de la France au profit du Maroc et aux dépens du Sahara Occidental).

Pourtant la fonction du veto est d'être une sécurité pour le cas où une majorité prendrait une décision d'utiliser la force au-delà des limites de compétence du Conseil.

Alors que le Conseil était saisi par Bush et Blair de la deuxième aventure en Irak, il avait été rappelé à Chirac qu'il devait en cas de besoin utiliser ce droit de veto.

Et il est fort regrettable qu'aucun des 5 ( tels que la Russie ou la Chine) ne l'ait utilisé quand la décision d' « autoriser » a « prendre les mesures nécessaires » contre Khadafi a commis la bagatelle de 4 violations de la Charte.

Peut-être dira-t-on que ce qui est en cause est moins le droit de veto que la compétence du Conseil plutôt que de l'Assemblée Générale, mais rien ne permet de dire que celle-ci ne pourrait pas elle aussi avoir une majorité qui viole la Charte et où donc le veto serait une sécurité aussi salutaire.

Le vrai problème est celui du veto de blocage. Mais il suffit pour le résoudre d'avoir une bonne lecture de la Charte.

En effet l'article 24.2 précise que le Conseil de Sécurité a pour fonction d'assurer le respect des principes de la Charte. Or un veto qui empêche le Conseil de violer ces principes est légal. Mais ne l'est pas un veto qui a pour objet ou pour effet d'empêcher l'application de ces principes. Et si l'on tient compte de ce que le veto est né d'une interprétation de l'article 27.3, il suffit d'en compléter l'interprétation, qui ne relève pas d'une modification de la Charte mais de sa bonne application.

Resterait évidemment la question de savoir qui et comment pourrait discerner si un veto œuvre au respect de la Charte ou à sa violation.

Ce peut être un motif d'application du pouvoir qu'a l'Assemblée Générale de faire au Conseil ses recommandations

On pourrait songer aussi à une consultation de la Cour Internationale de Justice. Mais avec le redoutable inconvénient d'un gouvernement des juges, dans la foulée de la culture anglo-saxonne du « common law » qui privilégie l'autorité du juge sur celle de la loi, l'expérience enseignant que cette solution n'est pas nécessairement ce qu'on devrait en attendre.

La Cour de Justice est une création de la Charte, mais avec essentiellement pour rôle de trancher les conflits inter-étatiques (en matière de tracés frontaliers, de servitudes de l'un sur le domaine de l'autre, de préjudices écologiques, de ce qui serait en droit national des conflits de voisinage.

Moins évident est son bilan quand il s'agit de dire le droit.

Ainsi quand elle a été consultée sur l'illégalité de l'arme nucléaire, elle a bien dit dans un article 1er qu'elle était illégale, mais, dans un article 2, que ce n'était pas certain pour la dissuasion. Il a fallu en déduire que c'était l'avis de la Cour qui était illégal, alors surtout qu'une résolution de l'Assemblée

Générale du 24 novembre 1961 l'a déclarée illégale et criminelle. Mais on mesurera toute l'importance de cette question quand on saura qu'il est advenu qu'un éminent juriste des Etats Unis a alors proféré qu'une résolution de l'Assemblée Générale n'avait pas la même valeur juridique qu'un avis de la Cour (qui est au maximum de 5 juges, et en cas de partage comme ce fut le cas en l'espèce, dépend de l'opinion unique du Président.)

### **Une Charte non pas à réformer mais à compléter**

Tout ce qui ne va pas à l'ONU peut être résumé dans le fait non pas que sa conception est mauvaise mais que les Etats qui en déterminent les décisions ou les absences de décisions ne respectent pas la Charte, et contribuent à faire de l'ONU un instrument de gouvernance mondiale sur les peuples au lieu du lieu de concertation des peuples comme elle devrait l'être. On dit trop souvent que c'est parce que ce sont les Etats qui y sont souverains au lieu des peuples. Pourtant un Etat ne peut pas être souverain, car ce n'est qu'un appareil ( d'institutions administratives et électives, et donc seulement un instrument d'exercice de la souveraineté, et la question est de savoir de la souveraineté de qui il est l'instrument.

En vertu de la Charte il est l'instrument de la souveraineté des peuples, mais, comme pour leur administration interne, leur instrument leur est confisqué par des forces qui le retourne au profit de leur pouvoir sur les peuples. Et elles le peuvent parce que si la Charte a conféré le pouvoir aux peuples, elle ne leur a conféré que le pouvoir politique et non le pouvoir économique. Alors que l'universalité de la Charte est due au fait qu'elle est l'œuvre commune des puissances antagonistes qui se partageaient le monde, ce sont les Occidentaux seuls qui, quelques mois auparavant se réunissaient à Bretton Woods pour signer des accords qui leur assuraient la maîtrise économique du monde par les Institutions financières que sont le FMI, l'OMC et la Banque Mondiale, qui, n'étant ni universelles, ni égalitaires, ni sous le pouvoir des peuples, sont demeurées hors la légalité internationale fondée par la Charte.

Si bien qu'il en est du pouvoir des peuples comme il en a été des Droit de l'Homme, pour lesquelles sont consacrées aujourd'hui deux générations, les civils et politiques d'abord, puis les économiques, sociaux et culturels. Les peuples n'ont que le pouvoir de première génération et il leur reste à user de ce pouvoir politique pour conquérir leur pouvoir de deuxième génération qu'est le pouvoir économique, en substituant aux Institutions Financières Internationales de grandes coopératives mondiales de gestion des biens communs de l'Humanité.

### **La preuve par la périphérie**

Nous n'avons ici traité que des problèmes de la paix, qui sont l'axe central de la Charte, et donc de la fonction de l'ONU, mais le Préambule énonce aussi d'autres objectifs, relevant de la libération humaine et du développement social, auxquels sont destinées les agences périphériques, dont les une sont été créées au sein de l'ONU et d'autres y ont été rattachées. Telles que l'UNESCO, l'OIT, l'OMS, la FAO, le CNUCED, l'UNICEF, etc...

Ces agences répondent aux critères fondamentaux de la Charte, mais elles sont elles-mêmes dépendantes des institutions financières qui y sont étrangères. Il y a une véritable insolence dans le fait que les médicaments, ou l'agro alimentaire ne dépendent pas de l'OMS et de la FAO, mais de l'Organisation Mondiale du Commerce.

### **Mais tout cela renvoie à notre propos initial :**

La meilleure institution ne vaut que par l'utilisation qui en est faite, et donc en fonction des influences respectives sur cette utilisation.

La Charte repose sur la souveraineté des peuples, qui en sont les fondateurs et les véritables membres, par leurs Etats.

La seule question est donc celle de la capacité des peuples à exercer leur pouvoir par leurs Etats et donc sur leurs Etats. Il n'y a à cela aucune alternative.

## **Un fondement renforcé de la notion de solidarité**

Cette question du rapport entre peuples et Etats est tellement centrale qu'elle constitue le fondement d'un devoir de solidarité internationale, qui ne peut pas être réduite à l'humanitaire

Non seulement elle procède de l'indivisibilité du Droit, dont on ne peut pas tolérer la violation aux dépens d'autres sans s'exposer à ce qu'il le soit contre soi-même, mais surtout ce que fait notre Etat est réputé l'être en notre nom, et donc nous en sommes responsables.

Cela met donc au centre la question de l'information et de l'éducation.

Mais l'information ne parle que de l'ONU et jamais de la Charte et cultive, là comme dans tous les autres domaines, la délégation de pouvoir dans une logique verticale, quand, par exemple, elle décerne au Secrétaire Général le titre de « patron » de l'ONU, dont il n'est que ce que serait dans une Ville le Directeur Général des Services.

Et qui connaît par exemple l'article 26 ? C'est celui qui donne mission au Conseil de Sécurité de promouvoir un programme général de désarmement « *afin de ne détourner vers les armements que le minimum des ressources humaines* ». Cette directive est à ce jour restée lettre morte, mais comment les peuples agiraient-ils pour la faire respecter s'ils ne la connaissent pas ?

L'éducation aussi devrait comprendre la Charte dans ses programmes.

Mais cela ne suffirait pas si n'était pas prise en compte la raison fondamentale de l'échec actuel de la pleine mise en œuvre de la Charte, et même de sa violation évidente et chronique, y compris par l'ONU elle-même

Ce n'est donc pas l'un des moindres rôles du mouvement associatif que de pallier les déficits de la formation du citoyen à sa fonction gouvernante, non pas pour une « citoyenneté internationale » de gouvernance mondiale, mais pour l'exercice de ses responsabilités internationales dans celui de sa citoyenneté nationale.