

Christian BEHRENDT
Frédéric BOUHON

**INTRODUCTION À LA
THÉORIE GÉNÉRALE DE L'ÉTAT**

Manuel

3^e édition

Préface de Paul CRAIG

**Mise à jour des chapitres 15 et 16
au 20 juin 2017**

INTRODUCTION À LA THÉORIE GÉNÉRALE DE L'ÉTAT

Manuel

3^e édition

par

Christian BEHRENDT

Professeur ordinaire à l'Université de Liège et à la Katholieke Universiteit Leuven
Assesseur au Conseil d'État de Belgique
Professeur au Collège de Défense de l'École Royale Militaire
Docteur en droit (Paris 1 Panthéon-Sorbonne), Magister Juris (Oxford), LL.M. (Yale)

et

Frédéric BOUHON

Chargé de cours à l'Université de Liège
Docteur en droit (Liège)
Master spécialisé en droit public et administratif (Liège)

Préface de
Paul Craig (MA, BCL, QC, FBA)
Professeur à la Faculté de Droit de l'Université d'Oxford

CHAPITRE 15

—

**LA COOPÉRATION
INTERNATIONALE :
LE DROIT DES ORGANISATIONS
INTERNATIONALES,
AVEC UNE ATTENTION
PARTICULIÈRE POUR
L'ORGANISATION DES NATIONS
UNIES (ONU)**

528 – En ce début de 21^e siècle, les concepts de « coopération internationale » et de « communauté internationale » sont fréquemment employés. Lorsqu'on les évoque, on pense souvent en premier lieu à l'Organisation des Nations Unies (ONU). Cette institution recevra une attention toute particulière dans le présent chapitre, mais nous verrons que d'autres organisations exercent également une importante influence sur les différents ordres juridiques étatiques de la planète.

Si la coopération internationale n'a jamais pris autant d'ampleur qu'à l'heure actuelle, il ne s'agit pas pour autant d'une idée neuve. Avant d'aborder l'examen d'institutions concrètes, nous nous pencherons brièvement sur le cheminement de l'idée d'« organisation internationale » au cours de l'histoire (section 1^{ère}). Nous examinerons ensuite le fonctionnement de la Société des Nations (section 2) et de l'Organisation des Nations Unies (section 3). Notre réflexion sera poursuivie par une brève analyse des institutions de la Cour permanente d'arbitrage (section 4) de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (section 5), de l'Union Benelux (section 6) et de l'Organisation Internationale du Travail (section 7).

SECTION 1^{re}

Évolution des idées relatives aux organisations internationales – Bref parcours historique

Sous-section 1^{re}

Quelques ébauches dès l'Antiquité

529 – Dès l'Antiquité, des projets de coopération entre plusieurs entités souveraines ont fait leur apparition, sous des formes certes différentes de celles que nous connaissons actuellement.

En Grèce, de nombreuses cités se sont regroupées au sein de la *Ligue de Délos* au 5^{ème} siècle avant Jésus-Christ. Celle-ci constituait une alliance militaire initialement créée pour repousser les envahisseurs perses. Au cours du temps, la ligue s'est transformée en une sorte de confédération soutenant militairement, financièrement, et culturellement la cité d'Athènes. Avec la victoire de Sparte sur Athènes, la *Ligue de Délos* est finalement dissoute en 404 avant Jésus-Christ, ce qui met un terme à la « guerre du Péloponnèse ».

Par ailleurs, l'ambition de gouverner le monde connu, développée par certains Empereurs romains, peut être analysée comme une volonté d'unification des peuples au sein d'un même ordre juridique. On connaît l'expression « *Roma caput mundi* » (Rome capitale du monde).

Sous-section 2

La situation au Moyen-Âge

530 – Au Haut Moyen-Âge, la *fragmentation* du territoire en de multiples entités est peu compatible avec l'idée d'organisation internationale. Toutefois, avec CHARLEMAGNE, sacré Empereur d'Occident à Rome en 800, renaît l'idée de fonder un vaste Empire.

L'époque médiévale est aussi celle où la chrétienté s'impose dans une large partie de l'Europe, de sorte que la morale chrétienne constitue une sorte de fond de règles communes à de nombreux peuples.

Les quelques phénomènes que nous venons d'aborder ne relèvent cependant pas encore de la notion d'« organisation internationale ».

Sous-section 3 **Des Temps modernes au 19^e siècle**

1. Quelques organisations ponctuelles

531 – On considère généralement que la première véritable expérience d'une organisation entre différents États remonte aux *conférences d'Osnabrück et de Münster*, qui se déroulent entre 1645 et 1648 et qui aboutissent aux *Traité de Westphalie*. Ceux-ci mettent fin à la guerre des Trente ans (1618-1648) et à la guerre des Quatre-vingts ans¹ (1568-1648), c'est pourquoi on parle également de la *Paix de Westphalie*. Pour la première fois dans l'histoire, des représentants d'États se rassemblent pour négocier en vue de solutionner un problème relativement global. Les principaux participants sont le Saint Empire romain germanique, l'Espagne, la France, les Provinces-Unies et la Suède. Les traités conclus à cette occasion reconnaissent notamment l'indépendance des Provinces-Unies et des cantons suisses, ils tracent de nouvelles frontières entre les grandes puissances européennes et reconnaissent l'existence de trois confessions chrétiennes dans le Saint Empire : le catholicisme, le calvinisme et le luthéranisme. Les Traités de Westphalie créent ainsi un nouvel équilibre entre les États.

D'autres réunions de représentants d'États sont organisées sur un modèle semblable au cours des siècles suivants.

Ainsi, le Congrès de Vienne réunit en 1814-1815 les vainqueurs² de la guerre contre Napoléon ; ceux-ci y décident de rendre aux États leurs frontières antérieures à la Révolution française, avec quelques aménagements.

La Conférence de Berlin³, qui se tient en 1884-1885, constitue un autre exemple du genre : dans l'intention de régler un certain nombre de litiges relatifs aux conquêtes coloniales en Afrique, les puissances européennes décident de garantir la liberté de commerce dans le bassin du Congo, la neutralité des territoires qui y sont compris, ainsi que la liberté de circulation sur les fleuves Congo et Niger. L'*Acte de Berlin* du 26 février 1885, le fruit de ces négociations, a également imposé le principe de la possession *effective* pour reconnaître une annexion. Quatorze États participent à cette Conférence, à savoir l'[Allemagne](#), l'[Autriche-Hongrie](#), la [Belgique](#), le [Danemark](#), l'[Empire ottoman](#), l'[Espagne](#), les [États-Unis](#), la [France](#), la [Grande-Bretagne](#), l'[Italie](#), les [Pays-Bas](#), le [Portugal](#), la [Russie](#) et la [Suède](#). C'est par ailleurs en marge de ces tractations que l'État indépendant du Congo – qui appartient à l'époque en propre au Roi LÉOPOLD II⁴ – est reconnu comme entité souveraine par les principales puissances.

2. Idées et utopies de certains penseurs de ce temps. Un exemple : Kant

532 – Plusieurs penseurs et philosophes développent des théories de rapprochement entre les Peuples et les États. C'est le cas d'ERASME (Desiderius ERASMUS) (1468-1536) ou de Hugo GROTIUS (1583-1645).

Emmanuel KANT (1724-1804) considère la paix comme un objectif de développement dans un texte intitulé *Projet de paix perpétuelle* (« *Zum ewigen Frieden* ») et publié en 1795. Pour mettre fin à la

¹ Révolte du peuple d'une région correspondant aujourd'hui aux Pays-Bas, à la Belgique, au Luxembourg et au Nord de la France contre la monarchie espagnole.

² Principalement l'Autriche, la Prusse, le Royaume-Uni et la Russie.

³ Voy. à cet égard Jean STENGERS, « Les cinq légendes de l'Acte de Berlin », in : *Congo – Mythes et réalités*, Bruxelles, Racine, 2007, pp. 87-98.

⁴ L'article 87 de la Constitution permet en effet au Roi d'être chef d'un autre État que la Belgique, à condition de recevoir l'assentiment des deux Chambres à cette fin. Ce territoire ne devient une colonie de l'État belge qu'en 1908 (voy. la loi du 18 octobre 1908 réalisant le transfert à la Belgique de l'État indépendant du Congo, *Moniteur belge*, 19-20 octobre).

guerre, il suggère aux États, plutôt que de conclure un Traité de paix ponctuel (*Friedensvertrag*), de constituer une fédération de paix (*Friedensbund - Völkerbund*) qui rende impossible toutes les guerres. La mission que le philosophe voudrait confier à cette fédération consisterait à régler les litiges entre les États de manière pacifique. KANT ne remet cependant pas en question l'indépendance des États : la fédération ne se verrait pas attribuer la moindre part de la souveraineté des États qui la composent, elle ne constituerait qu'une corporation d'États, et non un nouvel État mondial (*Völkerstaat*)⁵.

3. Naissance, au 19^e siècle, des premières organisations permanentes

533 – À la fin du 19^e siècle apparaissent les premières organisations internationales qui disposent d'organes *permanents*. La plupart de ces institutions ont des missions limitées à certains domaines *spécifiques* (par opposition à des organisations à vocation *générale*). Ces organisations spécifiques se sont toutefois avérées essentielles au développement socio-économique.

C'est le cas notamment de l'Union Télégraphique Internationale, créée en 1874, et qui existe toujours sous le nom d'Union Internationale des Télécommunications. L'Union Postale Universelle, instituée en 1875, est également une des premières organisations internationales permanentes à voir le jour. À ce propos, la création de la Croix-Rouge (Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) en 1864 constitue elle aussi un événement important dans l'histoire des relations interétatiques.

⁵ Voy. Jacob TER MEULEN, *Der Gedanke der Internationalen Organisation in seiner Entwicklung*, tome 1^{er}, La Haye, Martinus Nijhoff, 1917, pp. 314 et s.

SECTION 2

Un système qui a échoué : La Société des Nations (SDN), créée en 1919, son Conseil et sa Cour permanente de Justice internationale

534 – Avec le 20^{ème} siècle apparaissent des organisations à vocation *générale* et universelle. La Société des Nations, fondée juste après la Première Guerre mondiale, en constitue la première illustration majeure ; l'Organisation des Nations Unies prendra le relai après la Seconde Guerre.

Dans les lignes qui suivent, nous remonterons aux origines de la Société des Nations (sous-section 1^{ère}), avant de présenter ses objectifs et ses organes (sous-section 2). Nous dirons ensuite quelques mots du système des Mandats organisés par la Société des Nations (sous-section 3) et enfin, tenterons de mettre en exergue les principales causes de l'échec de cette première organisation internationale à vocation générale (sous-section 4).

Sous-section 1^{re}

La Conférence de la Paix et le Traité de Versailles

535 – Entre 1914 et 1918, pour la première fois, un conflit armé ravage toute la surface du globe : la Première Guerre mondiale fait environ 18 millions de victimes. Partout dans le monde, les peuples sont marqués par cette « Grande Guerre » et de nombreux gouvernements souhaitent que des mesures soient prises pour prévenir la survenance d'autres catastrophes de ce genre.

La plus importante de ces mesures est intégrée dans le Traité de Versailles, signé le 28 juin 1919 au château de Versailles, à l'issue de négociations qui réunissent 27 États⁶, à l'exclusion des États vaincus⁷. L'Allemagne est invitée à signer cette Convention sans avoir pu participer aux négociations.

Ce Traité a un impact fort sur les relations internationales : il retrace les frontières entre les États européens, consacre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et impose à l'Allemagne toute la responsabilité de la guerre ainsi que la réparation des dégâts qui en découlent. En outre – et c'est ce point qui nous intéresse tout particulièrement – pour éviter de nouveaux conflits, il prévoit qu'une instance internationale sera créée pour les régler pacifiquement : la *Société des Nations*.

Le principal promoteur de la Société des Nations est le président des États-Unis d'Amérique de l'époque : Woodrow WILSON (1856-1924 ; président 1913-1921) ; il recevra d'ailleurs en 1919 le prix Nobel de la paix pour le rôle prééminent qu'il a joué dans la mise en place de cette Société. WILSON, outre sa carrière politique et son importante implication dans l'issue de la Première Guerre mondiale, a également connu une prestigieuse carrière académique. En effet, il a été président de l'Université de Princeton où il enseignait la science politique. La combinaison de ces deux aspects de sa vie fait de lui un homme au profil tout particulier, dont les discours et l'action politiques sont empreints d'un humanisme profond⁸.

⁶ Le Royaume de Belgique figurait parmi les États fondateurs. Le Traité de Versailles reçoit l'assentiment des Chambres par la loi du 15 septembre 1919, reproduite au *Recueil de textes*, pp. 509-510.

⁷ Le deuxième Empire allemand, l'Autriche-Hongrie, l'Empire ottoman et la Bulgarie.

⁸ On peut notamment le constater à la lecture des discours tenus en 1919 lors de la Conférence de la paix, discours dont certains extraits sont reproduits au *Recueil de textes*, pp. 482-490.

À l'issue de la Première Guerre mondiale, Woodrow WILSON établit un programme en 14 points dont le dernier correspond à son souhait de créer une Société des Nations pour garantir l'indépendance et les frontières des États. Dès janvier 1919, la Conférence de la Paix élabore la *Charte de la Société des Nations*, laquelle est achevée le 14 février de la même année. Les discours prononcés par WILSON à la Conférence de la Paix démontrent son très grand optimisme quant à l'avenir des relations entre les États de la planète et les humains de tous les horizons⁹.

Sous-section 2

Les objectifs, les organes et le fonctionnement de la Société des Nations

1. Les objectifs de la Société des Nations

536 – On peut considérer que la Société des Nations se donne trois objectifs principaux. L'organisation vise tout d'abord à *maintenir la paix* dans le monde et, pour ce faire, exige de ses États membres qu'ils s'engagent à respecter et à préserver l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des autres États.

Par ailleurs, le Pacte repose sur l'idée selon laquelle toute guerre ou risque de guerre doit être considéré comme une affaire qui intéresse l'ensemble de la Société des Nations¹⁰. Deuxièmement, l'organisation envisage de soutenir et d'organiser la *collaboration internationale* dans les divers domaines de l'activité internationale, tels que l'économie, les finances, les communications, l'hygiène ou les relations intellectuelles et culturelles. Enfin, troisièmement, la Société des Nations s'engage à mieux faire *respecter le droit international*, avant tout par la création d'une Cour permanente de Justice internationale.

En synthèse, l'objectif général est d'éviter l'éclosion de nouveaux conflits armés. Les discussions et les échanges transparents au sein de la Société des Nations, doivent – dans l'esprit de ses fondateurs – permettre d'éviter qu'on aboutisse à une situation de tension telle que celle qui a mené à la Première Guerre mondiale. Si le maintien de la paix apparaît comme le pilier central de l'organisation, les autres objectifs cités, quoique distincts, lui sont étroitement liés : l'assurance du développement social et économique dans le monde permet vraisemblablement de diminuer les risques de conflits. En effet, c'est souvent à défaut d'un tel développement que le climat devient plus favorable aux tensions et que les fauteurs de troubles trouvent des prétextes pour déclencher des guerres¹¹.

2. Les organes de la Société des Nations

537 – La Société des Nations fonctionne grâce au travail de ses quatre principaux organes : l'Assemblée, le Conseil, le Secrétariat général et la Cour permanente de Justice internationale. Nous présentons brièvement chacune de ces institutions dans les lignes qui suivent.

a) L'Assemblée

538 – L'Assemblée de la Société des Nations rassemble des représentants de tous les États membres. Chacun d'entre eux peut y déléguer jusqu'à trois personnes, mais n'y dispose en tout

⁹ Certains extraits de ces discours sont reproduits au *Recueil de textes*, p. 482 et s.

¹⁰ A. LEROY BENNETT, *International organizations, Principles and Issues*, 5^{ème} édition, New Jersey, Prentice-Hall international, 1991, p. 26.

¹¹ Voy. Émile GIRAUD, *La nullité de la politique internationale des grandes démocraties*, Paris, Sirey, 1948, p. 1.

état de cause que d'une seule voix¹². Elle est le lieu des débats relatifs aux affaires internationales¹³.

L'Assemblée est en outre chargée de l'admission des nouveaux membres, du contrôle du budget, de la sélection des membres permanents du Conseil, de la discussion des problèmes que lui défère le Conseil et de la préparation d'éventuelles révisions du Traité¹⁴.

Son pouvoir de décision est restreint par deux inconvénients majeurs. D'une part, les résolutions nécessitent en principe¹⁵ l'unanimité pour être adoptées¹⁶. Autrement dit, chaque État membre dispose d'un droit de veto, qui, lorsqu'il est exercé, peut entraîner un blocage des institutions. D'autre part, ses décisions n'ont pas de véritable effet contraignant à l'égard des États membres de la Société des Nations et, *a fortiori*, à l'égard des États non membres.

b) Le Conseil

539 – À l'origine, il était prévu que le Conseil soit composé de cinq membres permanents (dont les États-Unis) et de quatre membres non permanents. La non-ratification du Traité de Versailles par les États-Unis d'Amérique¹⁷ a nécessité une adaptation du nombre des membres permanents à quatre, à savoir le Royaume-Uni, le Japon, la France et l'Italie.

Quant au Royaume de Belgique, il faisait partie des quatre premiers membres non permanents du Conseil avec l'Espagne, la Grèce et le Brésil. On peut observer la faible représentation des États extra-européens : ils n'occupent que deux des huit sièges du Conseil. Le nombre de membres de cet organe a évolué au cours de la brève histoire de la Société des Nations : le Conseil a compté jusqu'à quinze membres et l'Allemagne en est devenu un membre permanent lors de son adhésion en 1926, de même que l'Union soviétique en 1934.

Le Pacte réservait au Conseil des compétences et des responsabilités bien plus importantes que celles de l'Assemblée : il était notamment compétent pour la conciliation des conflits, l'expulsion des États membres qui auraient violé le Pacte, la supervision des Mandats¹⁸, la formulation de plans de désarmement, la recommandation de méthodes pour assurer la résolution pacifique des conflits et l'application des sanctions¹⁹.

Dans la pratique, l'Assemblée n'a pas hésité à envahir la sphère des compétences réservées au Conseil, notamment, en matière de gestion des Mandats²⁰, matière sur laquelle nous reviendrons ci-après.

¹² Article 3, alinéa 4, du Pacte : « Chaque membre de la Société ne peut compter plus de trois Représentants dans l'Assemblée et ne dispose que d'une voix ».

¹³ Article 3, alinéa 3, du Pacte : « L'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde ».

¹⁴ A. LEROY BENNETT, *International organizations, Principles and Issues*, 5^{ème} édition, *ouvrage précité*, pp. 29-30.

¹⁵ Des majorités moins exigeantes existent, notamment pour l'adhésion de nouveaux membres ; celle-ci ne nécessite en effet que l'assentiment de deux tiers des membres (article 1^{er}, alinéa 2, du Pacte).

¹⁶ Article 5, alinéa 1^{er}, du Pacte : « Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion. »

Article 5, alinéa 2, du Pacte : « Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris la désignation des Commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, sont réglées par l'Assemblée ou par le Conseil et décidées à la majorité des Membres de la Société représentée à la réunion. »

¹⁷ Voy. *infra*, présent chapitre, n° 545.

¹⁸ Sur le système des Mandats, voy. *infra*, présent chapitre, nos 542 et 543.

¹⁹ A. LEROY BENNETT, *International organizations, Principles and Issues*, 5^{ème} édition, *ouvrage précité*, p. 30.

²⁰ A. LEROY BENNETT, *International organizations, Principles and Issues*, 5^{ème} édition, *ouvrage précité*, p. 32.

c) *Le Secrétariat général*

540 – Le Secrétariat général assure les tâches administratives et permet une coordination des activités de la Société. Les différentes personnes qui ont exercé cette fonction, et en particulier le premier Secrétaire général, ont précisé son champ d'action et ont opté pour un rôle relativement restreint, qui avait l'avantage d'être à l'abri des pressions politiques²¹.

d) *La Cour permanente de Justice internationale*

541 – L'article 14 du Pacte de la Société des Nations charge le Conseil d'établir une cour de justice. Celle-ci est fondée à La Haye en 1921. Sa compétence s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et les conventions (article 36 du Statut de la Cour).

Les États ne sont donc **pas** – et ceci est un point fondamental – **obligés** de soumettre leurs différends à la Cour. Ils *peuvent* soumettre un litige à la Cour ou ne pas le faire ; ils peuvent aussi, s'ils le souhaitent reconnaître d'emblée la compétence de la Cour pour tous leurs différends, à charge cependant de réciprocité (article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour). Ce mécanisme est connu sous l'appellation de *clause facultative de juridiction obligatoire*²², ou en anglais *optional declaration of compulsory jurisdiction* et en allemand *Fakultativklausel*). Dans cette dernière hypothèse, même si la compétence de la Cour est acceptée à l'avance par l'État concerné, la saisine de la Haute juridiction dépend malgré tout du consentement initial de l'État.

Sous-section 3

Le système des Mandats

542 – Pour atteindre ses objectifs, la Société des Nations a mis en place un système de Mandats. Ceux-ci attribuent provisoirement à des États (généralement des grandes puissances) une sorte de pouvoir de tutelle sur certains territoires du globe. Ces Mandats étaient répartis en trois catégories (A, B et C) en fonction du degré de dépendance du territoire vis-à-vis de l'État détenteur du Mandat²³.

Les *Mandats A* concernent divers territoires qui faisaient autrefois partie de l'Empire ottoman et dont le degré de développement est suffisant pour que leur existence comme nation indépendante puisse être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où ils seront capables de se gérer eux-mêmes. Ainsi l'Irak était sous Mandat britannique entre 1921 et 1932 et la Syrie était placée sous Mandat français entre 1920 et 1946.

Les *Mandats B* portent sur d'autres régions du monde, mais leur contenu juridique est semblable à celui des Mandats A. S'y ajoutent toutefois des restrictions militaires et le principe de l'égalité commerciale. Le Royaume de Belgique a obtenu un Mandat B de la Société des Nations sur les anciennes colonies allemandes du Rwanda et du Burundi.

²¹ A. LEROY BENNETT, *International organizations, Principles and Issues*, 5^{ème} édition, ouvrage précité, p. 31.

²² Voy. p. ex. M. DUBISSON, *La Cour internationale de Justice*, Paris, LGDJ, 1964, p. 159.

²³ Essentiellement les territoires des anciennes colonies allemandes et de l'Empire ottoman.

Enfin, les *Mandats C* concernent le sud-ouest africain et les îles peu peuplées du Pacifique qui étaient sous domination allemande. Ces zones sont administrées par une puissance mandataire, selon ses propres lois et sont considérées comme partie intégrante de son territoire.

543 – Il est important de remarquer combien ces découpages réalisés par les puissances occidentales – notamment par l’attribution des mandats – ont un impact considérable sur la géopolitique ultérieure : ceux-ci sont encore actuellement à la source de graves tensions et de guerres. Ainsi, la division de l’Empire ottoman en territoires contrôlés par la France et le Royaume-Uni est partiellement responsable de la situation politique instable qui caractérise encore aujourd’hui le Proche et le Moyen-Orient²⁴.

Les frontières africaines actuelles sont le fruit du processus de colonisation et de décolonisation. Durant les 19^{ème} et 20^{ème} siècles, presque l’intégralité du continent africain était partagée entre les puissances européennes. Le Royaume-Uni et la France contrôlaient les plus grandes zones. Le premier déployait sa puissance sur une vaste partie de l’Afrique de l’Est, du Caire jusqu’au Cap. La seconde centralisait son activité coloniale en Afrique de l’ouest. Pour gérer ces immenses territoires, les puissances coloniales les avaient divisés en différents ressorts administratifs. Les frontières africaines actuelles correspondent, d’une part, aux limites qui séparaient les zones d’influence des puissances coloniales entre elles et, d’autre part, aux limites qui séparaient différentes provinces coloniales d’une même Puissance.

Cette situation résulte de l’application du principe *uti possidetis*²⁵. Selon ce principe de droit international, les belligérants d’un conflit conservent leur possession à la fin dudit conflit, nonobstant les conditions d’un traité. On a appliqué ce principe pour établir les frontières des nouveaux États indépendants après la décolonisation, en s’assurant que les frontières s’accordent avec celles des anciens territoires coloniaux. En 1964, l’Organisation de l’unité africaine a décidé que le principe de l’intangibilité des frontières coloniales – le principe-clé de l’*uti possidetis juris* – serait appliqué à travers toute l’Afrique²⁶.

Les États africains que nous connaissons aujourd’hui ont donc été mis en place sans considération suffisante à l’égard des peuples africains. Tantôt, un même peuple est séparé entre plusieurs États distincts, tantôt plusieurs peuples sont regroupés dans un même État. Ces circonstances constituent l’une des sources des tensions sur ce continent ; les États européens ne sont donc pas exempts de toute responsabilité dans les guerres qui y sévissent, malgré la distance qui les en sépare.

Sous-section 4 **L’échec de la Société des Nations**

544 – La Société des Nations n’est malheureusement pas parvenue à mettre en œuvre ses ambitieux objectifs : quelques années seulement après sa création, la Seconde Guerre mondiale a

²⁴ Sur le sujet, voy. notamment James BARR, *A line in the Sand : Britain, France and the struggle that shaped the Middle East*, Londres, Simon & Schuster, 2011, 454 pages.

²⁵ L’expression provient de la phrase *uti possidetis, ita possideatis* qui signifie « comme tu as possédé, tu continueras à posséder ».

²⁶ À propos de la notion d’*uti possidetis*, il convient avant tout de signaler la belle thèse d’Anouche BEAUDOUIN, *Uti possidetis et sécession*, thèse (Paris 10, 2009), Paris, Dalloz, 2011, 667 pages. Voy. par ailleurs Christiane SIMMLER, *Das uti possidetis-Prinzip*, thèse (Freie Universität Berlin, 1998), Berlin, Duncker et Humblot, 1999, 331 pages, et Olivier CORTEN et alii (dirs.), *Démembrements d’États et délimitations territoriales : l’uti possidetis en question(s)*, Actes du colloque organisé à l’Université Libre de Bruxelles les 23 et 24 janvier 1998, Bruxelles, Bruylant et Éditions de l’Université de Bruxelles, 1999, 455 pages.

en effet éclaté. Plusieurs causes sont à la source de cet échec ; nous voudrions présenter ici celles qui nous semblent être les plus importantes.

1. *La non-ratification du Traité par les États-Unis d'Amérique (1920)*

545 – Au grand dam de Woodrow WILSON, père intellectuel du Pacte de la Société des Nations, le Congrès des États-Unis d'Amérique, majoritairement républicain, refuse de ratifier le Traité de Versailles signé par le Pouvoir exécutif américain. Ce rejet du projet se fonde sur la théorie isolationniste des États-Unis par rapport à l'Europe.

L'absence de ce grand État démocratique, État qui venait par ailleurs de participer à la victoire de 1918 avec les alliés, représente un premier échec de taille pour la Société des Nations, avant même que celle-ci ne puisse véritablement commencer à fonctionner.

2. *La dénonciation, en toute légalité, du Pacte de la Société des Nations par l'Allemagne nazie (1935), le Japon (1935) et l'Italie (1939)*

546 – L'article 1^{er}, alinéa 3, du Pacte de la Société des Nations permet aux États membres de dénoncer le traité en toute légalité et ainsi de quitter l'organisation²⁷. Les États autoritaires, dont les gouvernements sont dans les mains de partis fascistes, peuvent ainsi légalement cesser de faire partie de la Société des Nations.

En application de cette disposition du traité, l'Allemagne nazie dénonce le traité en 1935, deux ans après l'accession au pouvoir d'Adolf HITLER. Un autre futur ennemi des puissances alliées pendant la Seconde Guerre mondiale, l'Empire du Japon, dénonce le Pacte au cours de la même année. Quant à l'Italie alliée de HITLER et dirigée par Benito MUSSOLINI depuis 1922, elle quitte la Société des Nations en 1939. À cette liste, on peut ajouter le Brésil, l'Espagne (gouvernée par le général FRANCO), la Roumanie, la Tchécoslovaquie, et plusieurs États d'Amérique latine. Tous ces départs – cumulés au refus américain de ratifier le Pacte – affaiblissent considérablement la Société et lui font perdre une grande partie de sa crédibilité.

3. *Le début de la Seconde Guerre mondiale et l'exclusion de l'Union soviétique (1939)*

547 – En 1931, le Japon envahit la Manchourie. En 1934-1935, MUSSOLINI conquiert l'Éthiopie de Haile SÉLASSIÉ. Les sanctions économiques décrétées par la Société des Nations ne suffisent pas à faire échouer les desseins du gouvernement italien, de sorte que cette première expérience de sanctions à l'encontre d'une grande puissance s'achève en désillusion²⁸. Par ailleurs, comme nous l'avons déjà dit, l'Italie se mettra en 1939 définitivement à l'abri des sanctions en se retirant de la Société des Nations.

Progressivement, la volonté d'arbitrer les conflits au sein de la Société des Nations s'amenuise. Les synergies qui permettaient aux États de discuter des affaires internationales disparaissent, alors que la tension monte partout dans le monde. Ainsi, HITLER dénonce le Traité de Versailles, remilitarise la région du Rhin (en violation du Traité de Locarno), annexe la Tchécoslovaquie et procède en 1938 à l'*Anschluss* de l'Autriche, sans réelle opposition de la Société des Nations.

548 – Quant à l'Union des Républiques socialistes soviétiques (U.R.S.S.), elle n'est admise au sein de la Société des Nations qu'en 1934 et en sera exclue en 1939. En octobre de cette année-là, le

²⁷ À propos de la notion de « dénonciation », voy. *supra*, chapitre 13, n° 409.

²⁸ A. LEROY BENNETT, *International organizations, Principles and Issues*, 5^{ème} édition, *ouvrage précité*, p. 35.

gouvernement soviétique demande à la Finlande de lui céder le territoire de l'isthme de Carélie, au nord-ouest de Saint-Pétersbourg et de permettre à l'U.R.S.S. d'établir une base navale à Hanko, ville qui commande l'entrée du golfe de Finlande. Le rejet finlandais des exigences soviétiques conduit à la guerre russo-finlandaise, déclenchée par l'U.R.S.S., mais jamais déclarée comme telle, ce qui lui vaut son exclusion de la Société des Nations le 14 décembre 1939. Cet événement présente un caractère tout à fait exceptionnel : c'est le seul cas d'exclusion d'un État membre au cours des histoires cumulées de la Société des Nations et de l'Organisation des Nations Unies.

Les événements continuent à s'enchaîner et la Seconde Guerre mondiale s'amorce. Ainsi, en une vingtaine d'années, l'Europe et le monde entier se trouvent précisément dans la situation que la Société des Nations avait pour objectif principal d'éviter.

Juridiquement, la Société des Nations a cessé d'exister le 18 avril 1946. La Belgique, membre fondateur de cette organisation, en a fait partie jusqu'à la fin.

SECTION 3

Un système qui demeure fragile : l'Organisation des Nations Unies (ONU), créée en 1945, son Conseil de sécurité et sa Cour internationale de Justice

549 – Après la Seconde Guerre mondiale, les États tentent de reconstruire une nouvelle organisation pour succéder à la Société des Nations tout en tirant les leçons de son échec : l'Organisation des Nations Unies.

Avant d'aborder cette organisation, nous dirons quelques mots d'une autre mesure prise en faveur de la paix : le Pacte Briand-Kellogg (sous-section 1^{ère}). Nous examinerons ensuite le contexte historique dans lequel l'Organisation des Nations Unies a été créée (sous-section 2) et décrirons ses objectifs et ses organes (sous-section 3). Dans la suite de notre exposé, nous illustrerons la fragilité de l'ordre juridique international tel qu'il est encadré par l'Organisation des Nations Unies (sous-section 4) et montrerons qu'il peut cependant parfois être efficace (sous-section 5). Enfin, nous dirons quelques mots des principales réalisations de l'Organisation en matière de droits de l'homme (sous-section 6).

Sous-section 1^{re}

Un précurseur : le Pacte Briand-Kellogg

550 – Ainsi que nous l'avons vu au chapitre 13²⁹, le Pacte Briand-Kellogg constitue une étape importante dans l'histoire des relations internationales et du maintien de la paix mondiale. Ce traité est signé le 27 août 1928 par 15 Hautes Parties³⁰ à l'initiative des États-Unis et de la France³¹. Il porte les noms du ministre français des Affaires étrangères, Aristide BRIAND, et du Secrétaire d'État des États-Unis d'Amérique, Frank Billings KELLOGG. Cet accord intervient pendant la période de fonctionnement de la Société des Nations, mais est conclu hors de son cadre. Il établit pour la première fois l'*interdiction de la guerre*, sauf en cas de légitime défense³². Il convient de rappeler que ce Traité n'interdit la guerre qu'entre les Hautes Parties contractantes, ainsi que le précise son article 1^{er} :

« Les Hautes Parties Contractantes déclarent solennellement au nom de leurs peuples respectifs qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux, et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles ».

Lors de sa signature, ce traité offre une nouvelle lueur d'espoir puisqu'il permet d'associer les États-Unis d'Amérique aux objectifs de la Société des Nations. Il s'est malheureusement avéré inefficace et n'a pas pu empêcher la Seconde Guerre mondiale et de nombreux autres conflits.

Sous-section 2

La volonté de dépasser l'échec de la Société des Nations

551 – Ainsi que nous venons de le voir, la Société des Nations n'est pas parvenue à maintenir la paix mondiale. Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, les puissances alliées envisagent de fonder une nouvelle organisation internationale qui serait plus apte à éviter les guerres.

²⁹ Voy. *supra*, chapitre 13, n° 459.

³⁰ L'Allemagne, les États-Unis d'Amérique, la Belgique, la République française, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, l'Irlande, l'Inde, l'Italie, le Japon, la Pologne et la République tchécoslovaque. La ratification par le Royaume de Belgique est intervenue suite à la loi du 7 novembre 1929 approuvant le Pacte général de renonciation à la guerre, signé à Paris, le 27 août 1928, *Moniteur belge*, 7 novembre 1929.

³¹ Le texte de ce Pacte peut être trouvé au *Moniteur belge* du 7 novembre 1929 ainsi qu'au *Recueil des Traités* de la Société des Nations, vol. 94 (1929), p. 57.

³² Voy. Bruno SIMMA et al., *The Charter of the United Nations. A commentary*, 2^{ème} édition, Oxford, Oxford University Press, 2002, volume 1, p. 789.

Les premières discussions quant au projet de créer une organisation des Nations Unies se déroulent plus ou moins informellement pendant les derniers mois de la guerre. Elles prennent de l'importance lors de la Conférence de Yalta, en février 1945, alors que les principaux chefs d'État alliés – ROOSEVELT, CHURCHILL et STALINE – établissent leurs plans pour la fin de la guerre et pour l'après-guerre.

C'est lors de la conférence de San Francisco, ouverte le 25 avril 1945, que le texte fondateur des Nations Unies est négocié par les représentants d'une cinquantaine d'États. La Charte de l'Organisation des Nations Unies est signée le 26 juin 1945 et entre en vigueur le 24 octobre 1945, date à laquelle le nombre requis de ratifications est atteint.

Sur le plan strictement juridique, l'ONU n'est pas le successeur de la SDN. D'ailleurs, pendant très peu de temps, du 24 octobre 1945 au 18 avril 1946, les deux organisations ont coexisté.

Sous-section 3

Les objectifs, les organes et le fonctionnement de l'Organisation des Nations Unies

1. Objectifs de l'Organisation des Nations Unies

552 – Le but premier de l'Organisation des Nations Unies est le même que celui de la Société des Nations : le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et la Cour internationale de Justice se partagent les compétences en vue d'atteindre cet objectif majeur.

En outre, l'Organisation a pour objectif de promouvoir la coopération économique et sociale entre les États membres, raison pour laquelle elle est dotée d'un Conseil économique et social.

D'un point de vue juridique, les missions sont fixées par l'article 1^{er} de la Charte³³. L'article 2, quant à lui, édicte une série de principes auxquels doivent se conformer les États membres en vue de réaliser les objectifs. Il s'agit d'une disposition absolument essentielle de la Charte. Contrairement à l'article 1^{er}, qui est davantage programmatique, l'article 2 pose en effet les règles fondamentales du fonctionnement des Nations Unies et contient la substance de la philosophie de cette organisation. L'alinéa 2 de cette disposition consacre le caractère contraignant des décisions du Conseil de sécurité. Quant à l'alinéa 4, il est le fondement de l'interdiction de la guerre, qui constitue de toute évidence une règle centrale de l'Organisation³⁴.

³³ L'article 1^{er} de la Charte des Nations Unies se lit comme suit :

« Les buts des Nations Unies sont les suivants :

1. *Maintenir la paix et la sécurité internationales* et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix;
2. *Développer entre les nations des relations amicales* fondées sur le respect du principe de *l'égalité de droits des peuples* et de leur *droit à disposer d'eux-mêmes*, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ;
3. Réaliser la *coopération internationale* en résolvant les problèmes internationaux d'*ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire*, en développant et en encourageant le respect des *droits de l'homme* et des *libertés fondamentales* pour tous, sans distinctions de race, ce sexe, de langue ou de religion ;
4. Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes » (c'est nous qui soulignons).

³⁴ Nous avons déjà abordé l'article 2, alinéa 4, de la Charte des Nations Unies au chapitre 5 (n° 111), lorsque nous avons examiné les limites actuelles de la souveraineté, et au chapitre 13 (n° 456 à 460), lors de notre examen de la question de la légalité de la guerre en droit international.

Ainsi que nous l'avons vu au chapitre 13³⁵, la situation postérieure à la Seconde Guerre mondiale s'inscrit en contraste avec le régime en vigueur à l'époque de la Société des Nations, car une règle de droit international coutumier dont le contenu est identique à celui de l'article 2, alinéa 4, de la Charte s'est développée, de sorte que le principe d'interdiction de la guerre s'applique dorénavant également aux États qui ne sont pas membres de l'Organisation des Nations Unies. Dès lors, le fait, pour un État, de quitter l'Organisation ne lui permet pas, contrairement à ce qui était le cas sous la Société des Nations, d'échapper à cette obligation. Cette extension universelle de l'interdiction de l'emploi de la force constitue un progrès tout à fait capital.

L'article 2 de la Charte des Nations Unies se lit comme suit :

« L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants :

1. L'Organisation est fondée sur le principe de *l'égalité souveraine de tous ses Membres*.
2. Les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre, *doivent remplir de bonne foi les obligations* qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte.
3. Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationale ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.
4. Les Membres de l'Organisation *s'abstiennent*, dans leurs relations internationales, *de recourir à la menace ou à l'emploi de la force*, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.
5. Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un État contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive.
6. L'Organisation fait en sorte que les États qui ne sont pas Membres des Nations Unies agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales.
7. Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII ».

L'article 103 constitue lui aussi un texte fondamental de l'Organisation. Il montre l'importance que les Hautes Parties contractantes de la Charte des Nations Unies ont accordée à celle-ci :

« En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ».

Cette règle est donc censée résoudre les conflits qui pourraient survenir entre plusieurs normes de droit international³⁶.

2. *Organes de l'Organisation des Nations Unies*

553 – L'article 7 de la Charte des Nations Unies contient la liste des principaux organes qui permettent aux Nations Unies de mettre ses objectifs en œuvre : il s'agit de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social, du Conseil de tutelle, de la Cour internationale de Justice et du Secrétariat. La même disposition prévoit en outre que des organes subsidiaires peuvent être mis en place.

³⁵ Nous renvoyons au commentaire de l'article 2, alinéa 4, de la Charte réalisé par Nico SCHRIJVER et abordé *supra* au chapitre 13 (nos 456 à 460). Cette contribution est reproduite au *Recueil de textes*, pp. 321-334.

³⁶ Pour un commentaire plus approfondi sur cette disposition, voy. D. HAYIM, « L'article 103 de la Charte des Nations Unies : technique juridique ou instrument symbolique ? », *Revue belge de droit international*, 2011, pp. 125-169.

a) *L'Assemblée générale*

554 – L'Assemblée générale est le principal organe de délibération de l'Organisation des Nations Unies. Elle se compose des représentants de tous les États Membres³⁷, qui disposent chacun d'une voix³⁸. Les décisions sur des sujets importants tels que la paix et la sécurité internationales, l'admission de nouveaux Membres et les questions budgétaires sont prises à la majorité des deux tiers. Les décisions sur les autres sujets sont prises à la majorité simple³⁹. Cet organe ne constitue pas un Parlement mondial, il s'agit d'une conférence d'États. En effet, ce sont des États qui sont représentés au sein de l'institution. Actuellement, l'Organisation des Nations Unies, et donc l'Assemblée générale, compte 193 membres.

L'article 10 de la Charte attribue *a priori* une large compétence à l'Assemblée générale. Celle-ci peut discuter de toutes les questions entrant dans le cadre de la Charte elle-même :

«L'Assemblée générale peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte, et, sous réserve des dispositions de l'Article 12, formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres de l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de sécurité, ou aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité ».

Des compétences plus détaillées lui sont attribuées par l'article 11 de la Charte. L'Assemblée est en outre compétente pour prendre les décisions relatives au budget de l'Organisation, selon les règles consacrées par l'article 17 de la Charte⁴⁰.

555 – Les dispositions que nous venons d'étudier peuvent donner l'impression que l'Assemblée générale est un organe puissant. La réalité est toute autre : au-delà de sa compétence relative au budget, l'activité de l'Assemblée se limite essentiellement à des discours formels et à des discussions tenues chaque année entre septembre et décembre. Chacun des 193 États membres de l'ONU y dispose d'une voix.

Cette stricte égalité des États au sein de l'Assemblée, aussi respectueuse qu'elle soit de la souveraineté nationale de chaque État membre, déforme considérablement l'idéal de représentativité de cet organe, et ce sous trois aspects ; on peut donc parler d'un *triple déséquilibre de représentativité au sein de l'Assemblée générale*. Le premier déséquilibre est *démographique* : le Liechtenstein et Monaco, tous deux peuplés de moins de 40.000 personnes, ont chacun une voix, de même que l'Inde et la Chine, dont la population respective dépasse allègrement le milliard. Le second déséquilibre est *économique* : une vingtaine de pays (pays qui sont donc dotés au sein de l'Assemblée d'une vingtaine de voix seulement) génèrent plus de trois quarts de la production mondiale⁴¹. Enfin, et sur le plan des valeurs – et ceci est peut-être le déséquilibre le plus sensible –

³⁷ Voy. l'article 9, alinéa 1^{er}, de la Charte. Certaines entités ont un statut d'observateur : le Saint-Siège, l'Autorité palestinienne et l'Union européenne.

³⁸ Voy. l'article 18, alinéa 1^{er}, de la Charte.

³⁹ Voy. l'article 18, alinéas 2 et 3, de la Charte.

⁴⁰ Les États ne contribuent pas de manière égale au budget : États-Unis d'Amérique 22%, Japon 20%, République fédérale d'Allemagne 10%, France 6%. Ceci représente déjà un total de 58% du budget de l'ONU, alors qu'il ne s'agit là que de la contribution de 4 pays sur les 193 qui sont membres de l'Organisation.

⁴¹ En effet, le PIB cumulé des 20 plus grandes puissances économiques représente à lui seul 79 pc du PIB mondial, les 21 pc restants se répartissant sur les environ 180 autres États. En 2014, les 20 plus grandes puissances économiques de la planète sont, selon les chiffres publiés en 2015 par la Banque Mondiale : (1) les États-Unis d'Amérique, (2) la Chine, (3) le Japon, (4) l'Allemagne, (5) le Royaume-Uni, (6) la France, (7) le Brésil, (8) l'Italie, (9) l'Inde, (10) la Russie, (11) le Canada, (12) l'Australie, (13) la Corée du Sud, (14) l'Espagne, (15) le Mexique, (16) l'Indonésie, (17) les Pays-Bas, (18) la Turquie, (19) l'Arabie Saoudite et

il existe au sein de l'Assemblée générale un net déficit *démocratique* : parmi les 193 États membres de l'ONU, les pays pleinement démocratiques sont clairement minoritaires (on en dénombre moins d'une soixantaine dans le monde). Autrement dit, au sein de l'Assemblée générale diverses majorités peuvent se former et mener à des décisions au contenu très discutables : il n'est pas sûr, par exemple, que l'Assemblée, majoritairement composée d'États non démocratiques, soit le meilleur forum pour faire progresser les droits de l'homme, la lutte contre la corruption ou pour espérer la prise de mesures efficaces pour réduire les injustices commises par des régimes autoritaires. De même, en matière économique, il est certes très cohérent, au niveau conceptuel, que le Royaume du Swaziland et la République de Kiribati, États souverains, disposent d'une voix au même titre que les États-Unis et l'Allemagne, mais on mesurera aisément qu'une résolution qui aurait été adoptée contre les voix des principaux producteurs mondiaux aura vocation à largement demeurer lettre morte.

Plus généralement, on peut relever que la plupart des résolutions qu'adopte l'Assemblée générale ne sont pas, ou très peu, appliquées. Leur exécution dépend en effet de la coopération et de l'action des États à titre individuel⁴². Aussi, ces résolutions *ne sont juridiquement pas obligatoires*, contrairement aux décisions du Conseil de sécurité, qui constitue, lui, le seul organe véritablement puissant de l'Organisation⁴³.

Une autre règle de la Charte diminue encore davantage les pouvoirs de l'Assemblée générale. Aux termes de son article 12, l'Assemblée générale ne peut en effet plus faire de recommandation dès qu'une affaire est examinée par le Conseil de sécurité (*mécanisme de dessaisissement automatique de l'Assemblée*). On voit donc que si, *a priori*, l'Assemblée générale est investie d'une compétence non négligeable en matière de politique internationale pour traiter des affaires relatives au maintien de la paix internationale, elle la perd aussitôt au profit du Conseil de sécurité dès que celui-ci décide de s'en saisir.

b) *Le Conseil de sécurité*

556 – Contrairement à l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité ne compte pas en son sein des représentants de chaque État membre de l'ONU. Il est en effet composé de quinze membres, dont cinq qui disposent d'un siège permanent : les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie (qui a hérité du siège de l'U.R.S.S.), la République populaire de Chine, le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord et la République française⁴⁴. Les membres non permanents sont élus pour une période de deux ans par l'Assemblée générale, qui doit tenir compte de la participation des États aux objectifs de l'Organisation et d'une répartition géographique équitable^{45 46}.

(20) la Suisse. À titre d'information, la Belgique occupe la 25^e place du classement. Enfin, pour ce qui est du G7 (États-Unis d'Amérique, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Canada), il procure quant à lui 46 pc du PIB mondial.

⁴² A. LEROY BENNETT, *International organizations, Principles and Issues*, 5^{ème} édition, *ouvrage précité*, p. 61.

⁴³ Voy. *infra*, présent chapitre, n° 556.

⁴⁴ Voy. l'article 23, alinéa 1^{er}, de la Charte.

⁴⁵ Voy. l'article 23, alinéa 1^{er}, *in fine*, de la Charte.

⁴⁶ Cet article 23 se lit de la manière suivante :

« 1. Le Conseil de sécurité se compose de quinze Membres de l'Organisation. La République de Chine, la France, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et les États-Unis d'Amérique sont membres permanents du Conseil de sécurité. Dix autres Membres de l'Organisation sont élus, à titre de membres non permanents du Conseil de sécurité, par l'Assemblée générale qui tient spécialement compte, en premier lieu, de la contribution des Membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation, et aussi d'une répartition géographique équitable.

Le Conseil de sécurité est en mesure de se réunir à tout moment pour prendre une position et d'éventuelles mesures dans une crise en cours. Sa mission principale, inscrite dans l'article 24 de la Charte, consiste à maintenir la paix et la sécurité internationales⁴⁷.

Les décisions du Conseil de sécurité lient tous les États membres, qu'ils soient membres de cet organe ou non⁴⁸. Cette règle est exceptionnelle en droit international ; elle octroie – du moins théoriquement – un important pouvoir au Conseil de sécurité. L'article 25 de la Charte prévoit explicitement que les Membres s'engagent à accepter et à appliquer les décisions prises par cette institution. Ces dispositions doivent être lues en parallèle avec les articles 2, alinéa 4, et 42 de la Charte.

557 – L'article 27 de la Charte⁴⁹ contient une règle de procédure particulière qui caractérise la *prise de décision* par le Conseil. Les décisions requièrent le vote affirmatif de neuf des quinze membres, soit soixante pour cent du Conseil. Toutefois, il est en outre nécessaire qu'aucun des cinq membres permanents ne vote contre la décision proposée pour qu'elle soit valide. En d'autres mots, chacun des cinq membres permanents dispose d'un *droit de veto*, en ce sens qu'il suffit qu'un seul d'entre eux s'oppose à un projet de décision pour que celui-ci soit rejeté. À cet égard, il convient de préciser qu'un membre permanent du Conseil de sécurité a trois possibilités de vote : il peut voter positivement, il peut voter négativement – ce qui revient à exercer son veto – et il peut s'abstenir. Si un membre permanent *s'abstient*, cela signifie qu'il décide de *ne pas* bloquer la résolution par son droit de veto. Cette précision est importante car aux termes de l'article 27, paragraphe 3, de la Charte l'adoption d'une résolution requiert « un vote affirmatif de neuf de ses membres *dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents* ». Cette formulation, prise à la lettre, pourrait donner l'impression que si un membre permanent s'abstient, le projet de résolution à l'examen serait bloqué. Or, une pratique ancienne et constante démontre qu'il n'en est rien : une telle abstention n'équivaut pas à un veto et ne paralyse donc pas l'adoption de la résolution⁵⁰.

En revanche, un membre permanent ne peut pas voter négativement sans par-là actionner son droit de veto : autrement dit, tout vote négatif d'un membre permanent au Conseil de sécurité constitue nécessairement un veto.

2. Les membres non permanents du Conseil de sécurité sont élus pour une période de deux ans. Lors de la première élection des membres non permanents après que le nombre des membres du Conseil de sécurité aura été porté de onze à quinze, deux des quatre membres supplémentaires seront élus pour une période d'un an. Les membres sortants ne sont pas immédiatement rééligibles. Chaque membre du Conseil de sécurité a un représentant au Conseil. »

⁴⁷ Ainsi, cet article 24 porte :

« 1. Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom.

2. Dans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies. Les pouvoirs spécifiques accordés au Conseil de sécurité pour lui permettre d'accomplir lesdits devoirs sont définis aux Chapitres VI, VII, VIII et XII.

3. Le Conseil de sécurité soumet pour examen des rapports annuels et, le cas échéant, des rapports spéciaux à l'Assemblée générale. »

⁴⁸ Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, 9^e édition, Paris, Montchrestien, 2006, p. 106.

⁴⁹ L'article 27 de la Charte des Nations Unies porte :

« 1. Chaque membre du Conseil de sécurité dispose d'une voix.

2. Les décisions du Conseil de sécurité sur des questions de procédure sont prises par un vote affirmatif de neuf membres.

3. Les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents, étant entendu que, dans les décisions prises aux termes du Chapitre VI et du paragraphe 3 de l'Article 52, une partie à un différend s'abstient de voter. »

⁵⁰ Bruno SIMMA, Stefan BRUNNER et Hans-Peter KAUL, in : Bruno SIMMA (éd.), *The Charter of the United Nations*, 9^e édition, volume 1, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 493-495.

Ainsi, au début de l'année 2003, le Président de la République française, Jacques CHIRAC, menaçait de s'opposer à la résolution proposée par les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni et l'Espagne et qui aurait donné le feu vert à la guerre en Irak. La France n'avait pas la possibilité de voter négativement sans opposer automatiquement son veto à la résolution. Finalement, le texte n'a pas été soumis au vote du Conseil de sécurité et l'opération « Liberté pour l'Irak » a été lancée, sans résolution préalable, le 20 mars 2003 par la coalition menée par les États-Unis.

Plus récemment, la Russie et la Chine ont mis leur veto, le 5 décembre 2016, à une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies exigeant une trêve de sept jours à Alep, l'une des villes les plus durement meurtries par la guerre civile qui sévit en Syrie depuis 2011, et, plus globalement, l'arrêt des combats dans tout le pays. Le Venezuela a aussi voté contre ce texte tandis que l'Angola s'est, de son côté, abstenu. Dès lors que deux membres permanents se sont exprimés expressément en défaveur de la résolution en question, et bien qu'onze membres du Conseil de sécurité ont bel et bien voté en faveur de son adoption, elle n'a pu être logiquement adoptée.

Il convient en outre d'ajouter que les membres permanents du Conseil de sécurité peuvent non seulement exercer leur veto pour empêcher qu'une mesure de sanction soit *prise* à l'encontre d'un État, mais qu'ils peuvent également en faire usage pour contrecarrer *la levée* d'une telle mesure (on parle dans cette hypothèse de « veto renversé » ou de « reverse veto » en anglais). Cette précision est importante car elle signifie qu'un seul membre permanent du Conseil peut bloquer la modification ou la suppression d'un régime de sanction en vigueur⁵¹.

Si un membre permanent du Conseil de sécurité veut éviter de s'abstenir et ne pas bloquer la décision par un veto il lui reste une dernière option : *ne pas venir* à la réunion du Conseil. En effet, aucun texte n'exige que les cinq membres permanents soient présents pour que le Conseil de sécurité puisse prendre des décisions.

Enfin, on peut observer dans la pratique qu'environ trente pour cent des décisions du Conseil de sécurité sont adoptées selon la règle du *consensus* ; ce qui signifie que le texte est considéré comme approuvé sans avoir fait l'objet d'un vote au sens formel du terme⁵².

558 – La Charte précise, dans ses Chapitres VI et suivants, quels sont les *moyens d'action* du Conseil de sécurité. Le chapitre VI est intitulé « Règlement pacifique des différends » et organise une procédure qui a pour objectif d'apaiser les litiges qui naissent entre des États et d'éviter le recours aux armes⁵³.

Quant au **Chapitre VII**, intitulé « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix, et d'acte d'agression », il s'applique lorsque les procédures organisées au Chapitre VI sont insuffisantes. Le Conseil de sécurité est compétent, sur base de l'article 39, pour constater que la

⁵¹ Robert KOLB, *Introduction au droit des Nations Unies*, Bâle et Bruxelles, Helbing & Lichtenhahn, 2008, p. 151.

⁵² Robert KOLB, *Introduction au droit des Nations Unies, ouvrage précité*, p. 152.

⁵³ Article 33 de la Charte des Nations Unies :

« 1. Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix.

2. Le Conseil de sécurité, s'il le juge nécessaire, invite les parties à régler leur différend par de tels moyens. »

Article 36 de la Charte des Nations Unies :

« 1. Le Conseil de sécurité peut, à tout moment de l'évolution d'un différend de la nature mentionnée à l'Article 33 ou d'une situation analogue, recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées.

2. Le Conseil de sécurité devra prendre en considération toutes procédures déjà adoptées par les parties pour le règlement de ce différend.

3. En faisant les recommandations prévues au présent Article, le Conseil de sécurité doit aussi tenir compte du fait que, d'une manière générale, les différends d'ordre juridique devraient être soumis par les parties à la Cour internationale de Justice conformément aux dispositions du Statut de la Cour. »

paix et la sécurité internationales sont en danger⁵⁴. S'il fait ce constat, il a la possibilité de prendre les mesures prévues à l'article 41⁵⁵, et s'il estime que celles-ci sont ou seraient insuffisantes, il peut décider de recourir aux mesures plus radicales visées par l'article 42 de la Charte :

« Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et *d'autres opérations* exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies »⁵⁶.

Ainsi que nous l'avons déjà dit au chapitre 13, les termes « autres opérations » dans la dernière phrase de l'article 42 sont interprétés largement. C'est sous couvert de ces mots que l'on considère que le Conseil de sécurité peut prendre des décisions qui impliquent le recours aux forces armées. Il s'agit-là d'une exception au principe d'interdiction de la guerre : si d'autres sanctions ne suffisent pas à régler un conflit, le Conseil de sécurité peut avoir recours aux forces aériennes, navales ou terrestres et à leur force de frappe⁵⁷.

Nous verrons que les résolutions du Conseil de sécurité ne sont pas toujours efficaces en pratique⁵⁸.

559 – Depuis quelques années, des réformes du Conseil de sécurité sont discutées. La composition de cet organe est un reflet des rapports de force qui existaient à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, particulièrement en ce qu'il ne compte que des vainqueurs de ce conflit au titre de membres permanents. Soixante-dix ans plus tard, d'autres États ont l'ambition de devenir membres permanents du Conseil de sécurité ; c'est tout particulièrement le cas du Brésil, de l'Allemagne, de l'Inde et du Japon. Plusieurs projets de modifications ont déjà été discutés au sein de l'ONU, mais ils se heurtent tous à des problèmes qui semblent difficiles, voire impossibles à résoudre. En effet, à côté des quatre États précités, d'autres États, un peu moins puissants, voient ces aspirations d'un mauvais œil. C'est notamment le cas de l'Argentine (vis-à-vis du Brésil), de la Corée du Sud (vis-à-vis du Japon), du Pakistan (vis-à-vis de l'Inde) ou de l'Italie (vis-à-vis de l'Allemagne). Par ailleurs, la question de la représentation du continent africain par un membre permanent au Conseil de sécurité est loin d'être résolue. Il n'est pas certain que les États qui sont les plus puissants à l'échelle du continent représenteraient idéalement l'ensemble des nations africaines : le Nigeria ne constitue pas un exemple de démocratie, et tant l'Égypte que l'Afrique du Sud sont trop éloignées géographiquement et culturellement du cœur de l'Afrique⁵⁹.

⁵⁴ Article 39 de la Charte des Nations Unies :

« Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. »

Article 40 de la Charte des Nations Unies :

« Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'Article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. En cas de non-exécution de ces mesures provisoires, le Conseil de sécurité tient dûment compte de cette défaillance. »

⁵⁵ Article 41 de la Charte des Nations Unies :

« Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques. »

Nous pouvons, à titre d'exemple, mentionner la Résolution 276 du Conseil de sécurité des Nations Unies, prise le 30 janvier 1970. Après avoir déclaré illégale la présence continue des autorités sud-africaines en Namibie à l'issue de la révocation, décidée en 1966 par l'Assemblée générale, du Mandat de type C dont jouissait l'Afrique du Sud pour administrer le Sud-Ouest africain, le Conseil de sécurité a demandé « à tous les États, en particulier ceux qui ont des intérêts économiques et autres en Namibie, de s'abstenir de toutes relations avec le Gouvernement sud-africain » qui seraient incompatibles avec la Résolution.

⁵⁶ C'est nous qui soulignons.

⁵⁷ Nous avons déjà étudié cette disposition lorsque nous avons abordé les limitations modernes de la souveraineté. Voy. *supra*, chapitre 5, n° 112.

⁵⁸ Voy. *infra*, présent chapitre, nos 565 à 570.

⁵⁹ À propos de la question de la réforme du Conseil de sécurité, voy. not. Robert KOLB, *Introduction au droit des Nations Unies, ouvrage précité*, pp. 154-157.

Cela étant dit, il ne faut pas pour autant partir du postulat que le Conseil de sécurité serait constamment paralysé, en particulier quand il s'agit du maintien de la paix. L'Organisation des Nations Unies engage près de 16 471 civils (au 31 juillet 2015) et 100 376 fonctionnaires en tenue (au 31 décembre 2016), c'est-à-dire des policiers et des militaires, dans seize opérations de maintien de la paix sur quatre continents, et ce pour un budget de 7,87 milliards de dollars. Il y a eu 71 opérations de maintien de la paix depuis 1948.

c) *Le Secrétariat général*⁶⁰

560 – Le Secrétariat général, contrairement aux organes que nous venons d'analyser, n'est pas composé de représentants des États membres de l'ONU, mais de fonctionnaires indépendants des gouvernements. Il est dirigé par le Secrétaire général, qui dans l'exercice de ses missions, doit préserver sa neutralité à l'égard des intérêts nationaux, ce qui ne l'empêche pas de pouvoir prendre position dans l'intérêt de l'Organisation⁶¹.

En vertu de l'article 97 de la Charte, le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité.

Ses missions principales consistent à diriger le fonctionnement administratif de l'ONU, à représenter l'Organisation et à accompagner les délégations importantes, à assurer les tâches qui lui sont déléguées par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, l'Organisation des Nations Unies est dirigée par le neuvième Secrétaire général de son histoire, le Portugais Antonio GUTERRES. Comme fonctions antérieures, M. GUTERRES a occupé celles de Premier ministre du Portugal, et de Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, à Genève.

On notera qu'à ce jour, il a toujours été veillé à ce que le Secrétaire général ne soit pas ressortissant d'un des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité.

d) *La Cour internationale de Justice*

561 – L'Organisation des Nations Unies dispose d'un organe judiciaire, organisé par le *Statut de la Cour internationale de Justice*, qui est annexé à la Charte.

La Cour internationale de Justice siège à La Haye. Elle est composée de 15 juges désignés par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité⁶². Chaque partie à une affaire dont la Cour est saisie a droit à ce qu'un juge de sa nationalité fasse partie du siège. Si aucun juge de cette nationalité ne siège actuellement à la Cour, la partie concernée a le droit de désigner un juge *ad hoc*⁶³.

Seuls les États peuvent saisir la Cour d'un litige. En outre, les États *ne sont jamais obligés* de porter un litige devant la juridiction internationale. Il faut donc toujours que les États parties au litige

⁶⁰ A. LEROY BENNETT, *International organizations, Principles and Issues*, 5^{ème} édition, *ouvrage précité*, pp. 69-70.

⁶¹ Article 100 de la Charte des Nations Unies :

« 1. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation.

2. Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche. »

⁶² En vertu de l'article 8 du Statut de la Cour, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité procèdent indépendamment l'un de l'autre à l'élection des membres de la Cour. L'article 10 ajoute que sont élus ceux qui ont réuni la majorité absolue des voix dans l'Assemblée générale et dans le Conseil de sécurité (sans aucune distinction entre membres permanents et membres non permanents).

⁶³ Voy. l'article 31 du Statut de la Cour.

soient d'accord de saisir la Cour pour que celle-ci puisse exercer sa compétence et rendre un *arrêt*. En général, ils prennent cette décision affaire par affaire. Ils peuvent toutefois s'engager à porter *tous* leurs différends devant la Cour internationale de Justice (clause facultative de juridiction obligatoire)⁶⁴.

Par ailleurs, la Cour peut rendre des *avis* sur des questions juridiques qui lui sont posées par d'autres organes de l'Organisation des Nations Unies (Assemblée générale et Conseil de sécurité), notamment des questions relatives à l'interprétation de la Charte.

e) Le Conseil économique et social

562 – L'étude de cet organe sort du cadre du présent *Manuel* d'introduction ; nous nous permettons donc de ne pas nous y attarder et de renvoyer le lecteur désireux d'approfondir ce point à la littérature spécialisée⁶⁵.

f) Le Conseil de Tutelle

563 – Le Conseil de tutelle a été créé en vertu du [Chapitre XIII de la Charte](#) afin de surveiller l'administration des territoires sous tutelle et de faire en sorte que les gouvernements chargés de cette administration prennent les mesures qui conviennent pour préparer ces territoires à la réalisation des objectifs énoncés dans la Charte. Le Conseil de tutelle se compose des cinq membres permanents du Conseil de sécurité : la Chine, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France et le Royaume-Uni.

Avec l'indépendance de Palau, dernier territoire sous tutelle des Nations Unies, le Conseil a officiellement décidé de suspendre ses activités à partir du 1^{er} novembre 1994. Par une résolution adoptée le même jour, le Conseil a amendé ses règles de procédure de manière à ne plus avoir à se réunir une fois par an et à se réunir uniquement quand les circonstances l'exigeront, et ce par décision de son président ou à la demande de la majorité de ses membres, de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité.

g) Les organisations spécialisées de l'ONU

564 – À côté des institutions que nous venons de présenter, des organisations spécialisées participent à la mise en œuvre des objectifs de l'Organisation des Nations Unies. À titre d'exemples, on peut citer l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation internationale du Travail (OIT) et le Fonds monétaire international (FMI).

En outre, d'autres bureaux, programmes et fonds mènent des activités de coopération pour le développement et constituent des organes subsidiaires au sens de l'article 7, alinéa 2, de la Charte. Se situent dans cette catégorie le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) ou encore la Commission du droit international (CDI).

Sous-section 4

La fragilité de l'ordre juridique international

⁶⁴ Nous avons déjà fait allusion à ce mécanisme lorsque nous avons parlé de la Cour permanente de Justice internationale. Voy. *supra*, présent chapitre, n° 541.

⁶⁵ Voy. not. Jean-Pierre COT, Alain PELLET et Mathias FORTEAU (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, pp. 1581-1748 ; Benedetto CONFORTI, *The Law and Practice of the United Nations*, La Haye, Londres et Boston, Kluwer Law International, 1996, pp. 117-121.

565 – Sans remettre en cause la juridicité du droit international, que nous avons affirmée précédemment⁶⁶, nous voudrions montrer que les décisions prises par les institutions de l'Organisation des Nations Unies n'ont pas toujours une grande efficacité en pratique. Les exemples qui suivent tendent en effet à illustrer une certaine fragilité de l'ordre juridique international.

1. *La Résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 22 novembre 1967 relative à la Cisjordanie*

566 – Depuis le début de l'année 1967, les tensions entre Israël et ses voisins ne cessent de croître. Des incidents ont lieu à la frontière syro-israélienne dès le mois de janvier ; des sabotages palestiniens sont signalés en janvier et en février près de la frontière libanaise. Durant la même période, des incidents éclatent entre Israéliens et Jordaniens et l'activité de certaines organisations terroristes arabes s'intensifie. Au début du mois de mai, un oléoduc est détruit dans la région de Jérusalem par des saboteurs venus de Jordanie. Des obus de mortier sont tirés vers Israël depuis le territoire libanais. Dans ce contexte, les Israéliens s'attendent de plus en plus à un affrontement armé de plus grande ampleur. La tension monte encore d'un cran lorsqu'à la fin du mois de mai 1967, le président égyptien, NASSER, décide d'interdire la navigation dans le golfe d'Aqaba aux navires israéliens et aux autres navires transportant des matériaux stratégiques à destination d'Israël. Les réactions internationales sont nombreuses ; en particulier, le président des États-Unis d'Amérique et le Premier ministre du Royaume-Uni estiment que cette manœuvre de blocus est illégale. L'U.R.S.S. accorde quant à elle son soutien à la Syrie. Plusieurs navires de guerre soviétiques franchissent le Bosphore en direction de la Méditerranée. Les réunions du Conseil de sécurité se succèdent avec l'objectif d'éviter l'escalade de la violence et l'enclenchement d'un conflit ouvert⁶⁷.

C'est à la suite de cet enchaînement d'évènements que, le 5 juin 1967, alors que les tensions avec les pays arabes voisins atteignent leur paroxysme, l'armée israélienne lance une opération militaire d'envergure à l'encontre des installations militaires égyptiennes et détruit une grande partie des forces aériennes sur les pistes des aérodromes. C'est le début de la guerre des Six jours. En moins d'une semaine, Israël prend le contrôle du Sinaï (territoire égyptien), du plateau du Golan (territoire syrien), de la Cisjordanie (territoire jordanien) et de la Bande de Gaza (territoire égyptien). L'objectif principal d'Israël est de créer des zones tampon pour assurer sa sécurité face à ses ennemis de plus en plus menaçants.

Le Conseil de sécurité se réunit d'urgence dès les premiers instants du conflit. Le 6 juin, un cessez-le-feu est proposé à l'unanimité en son sein⁶⁸ et accepté dans les trois jours suivants par les belligérants⁶⁹. Cela n'empêche pas Israël de l'emporter avec succès sur tous les fronts.

Le 22 novembre 1967, le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité sa célèbre Résolution 242⁷⁰. Celle-ci rappelle que les États membres de l'Organisation des Nations Unies se sont engagés à respecter l'article 2 de la Charte et donc à s'abstenir de recourir à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale et l'indépendance nationale des autres États. La résolution exige le retrait des

⁶⁶ Voy. *supra*, chapitre 13, n^{os} 426 à 433.

⁶⁷ Groupe d'études "Conflits et Tiers monde" de l'Institut français de polémologie, *Le conflit israélo-arabe*, tome 1, Paris, La documentation française, 1985, p. 94 et suivantes.

⁶⁸ Résolution n^o 233, adoptée le 6 juin 1967 par le Conseil de sécurité. L'injonction est rappelée dans les jours qui suivent (Résolutions n^o 234 du 7 juin 1967, n^o 235 du 9 juin 1967 et n^o 236 du 11 juin 1967).

⁶⁹ A. LEROY BENNETT, *International organizations, Principles and Issues*, 5^{ème} édition, *ouvrage précité*, p. 152.

⁷⁰ Résolution n^o 242 du 22 novembre 1967, reproduite au *Recueil de textes*, pp. 376-377.

forces armées israéliennes des territoires occupés. Quarante ans après l'adoption de la résolution, on peut constater que le Sinaï est certes retourné sous le contrôle égyptien⁷¹, mais que les autres régions conquises pendant la guerre des Six jours (Bande de Gaza, Cisjordanie et Golan) sont toujours occupées et que des colonies israéliennes y ont été installées.

Dans l'analyse de la Résolution 242, il est singulièrement important de comparer les versions anglaise et française du texte. En effet, dans le texte français, on peut lire que le Conseil de sécurité exige le

« retrait des forces armées israélienne *des* territoires occupés lors du récent conflit ».

Dans le texte en anglais, on trouve en revanche les mots suivants :

« withdrawal of Israel armed forces *from* territories occupied in the recent conflict »,

ce qui aurait dû se traduire en français par « retrait des forces armées *de* territoires occupés lors du récent conflit ». La différence peut sembler minime ; toutefois, la version française reflète de manière inexacte la version anglaise, puisque la première requiert le retrait des troupes de *tous* les territoires conquis, alors que la seconde exige le retrait de *certain*s territoires. Cette différence est de la plus haute importance quand on sait que le projet de résolution, établi en langue anglaise, qui proposait le retrait des troupes « from *all the* territories » a consciemment été refusé⁷². Cela étant dit, l'anglais et le français sont les deux *langues de travail* de l'Organisation des Nations Unies, comme en a décidé l'Assemblée générale en 1946.

Les réactions aux résolutions ultérieures du Conseil de sécurité démontrent que l'intervention de l'Organisation des Nations Unies a un effet relativement faible dans les relations entre Israël et les États voisins : la Résolution 248 du 24 mars 1968⁷³ répète la condamnation de l'action militaire lancée par Israël et la violation du cessez-le-feu décrété par le Conseil de sécurité au cours du conflit ; la Résolution 250 du 27 avril 1968⁷⁴ demande à Israël de ne pas organiser un défilé militaire prévu à Jérusalem, car celui-ci risquerait d'aggraver les tensions régionales ; enfin, la Résolution 251 du 2 mai 1968⁷⁵ déplore que ce défilé ait été organisé malgré la Résolution 250 adoptée à l'unanimité.

2. *La Résolution 380 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 6 novembre 1975 relative au Sahara occidental*

567 – Le territoire du Sahara occidental est une colonie espagnole jusqu'en 1975. Depuis les années 1960, le Royaume du Maroc, l'Algérie et la Mauritanie – États voisins de ce territoire – émettent des revendications à l'égard de ces terres. La Cour internationale de Justice saisie par l'Assemblée générale rend un avis – et non un arrêt – le 16 octobre 1975, à propos de la situation juridique de ce territoire. Selon cet avis,

« au moment de la colonisation espagnole, [il existait des] liens juridiques d'allégeance entre le sultan du Maroc et certaines des tribus vivant sur le territoire du Sahara occidental. [La Cour constate] également l'existence de droits, y compris certains droits relatifs à la terre, qui constituaient des liens juridiques entre

⁷¹ Le Sinaï passe sous le contrôle égyptien en 1979 suite à la conclusion d'un traité de paix entre Israël et l'Égypte.

⁷² Daniel AMSON, *Israël et Palestine, Territoires sans frontières*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 170 et suivantes.

⁷³ Résolution 248 du 24 mars 1968, reproduite au *Recueil de textes*, p. 377.

⁷⁴ Résolution 250 du 27 avril 1968, reproduite au *Recueil de textes*, pp. 377-378.

⁷⁵ Résolution 251 du 2 mai 1968, reproduite au *Recueil de textes*, p. 378.

l'ensemble mauritanien, au sens où la Cour l'entend, et le territoire du Sahara occidental. En revanche, la Cour conclut que les éléments et renseignements portés à sa connaissance n'établissent l'existence d'aucun lien de souveraineté territoriale entre le territoire du Sahara occidental d'une part, le Royaume du Maroc ou l'ensemble mauritanien d'autre part. La Cour n'a donc pas constaté l'existence de liens juridiques de nature à modifier l'application de la Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale des Nations Unies quant à la décolonisation du Sahara occidental et en particulier l'application du principe d'autodétermination grâce à l'expression libre et authentique de la volonté des populations du territoire »⁷⁶.

Dans les jours qui suivent cet avis de la Cour, le Maroc organise la « Marche verte » : 350.000 civils marocains partent, sans armes, pour s'installer sur le territoire du Sahara occidental. Le Maroc souhaite ainsi marquer sa souveraineté sur ce sol litigieux, duquel le colonisateur espagnol ne voulait pas se retirer. C'est dans ce contexte que le Conseil de sécurité intervient par plusieurs résolutions, et notamment, la Résolution 380 du 6 novembre 1975⁷⁷. Celle-ci demande au Roi du Maroc de mettre fin à la marche en cours et de retirer tous les participants à la marche du territoire du Sahara occidental. Malgré cette décision, le 14 novembre 1975, les accords de Madrid sont signés : le Sahara occidental est partagé entre le Royaume du Maroc (deux tiers Nord) et la Mauritanie (tiers Sud).

Dès 1976, avec le départ des derniers soldats espagnols, apparaît un mouvement indépendantiste – le Front Polisario – qui considère le Maroc et la Mauritanie comme de nouveaux occupants illégitimes. La *République arabe sahraouie démocratique* est proclamée par les dirigeants de ce mouvement. Après quelques conflits, les forces mauritaniennes se retirent du territoire du Sahara occidental et le Maroc récupère de fait le contrôle sur l'ensemble de la zone. Actuellement, on peut considérer que la majeure partie du Sahara occidental est administrée par le Royaume du Maroc.

568 – Ce cas nous permet de revenir à la notion de « reconnaissance d'un État » que nous avons déjà examinée plus haut⁷⁸. Nous avons constaté que chaque État est libre de reconnaître l'existence ou non des autres États, et que ce pouvoir est un attribut de sa souveraineté. Du point de vue du droit marocain, le Sahara occidental fait partie du Royaume du Maroc, alors que de nombreux autres États – dont la Belgique – considèrent qu'il constitue un territoire distinct, qui n'appartient pas au Maroc⁷⁹.

Mais qu'en est-il du point de vue du droit international ? Le Sahara occidental est le dernier territoire dont le statut n'est pas encore définitivement arrêté aux yeux de l'Organisation des Nations Unies. Depuis de nombreuses années, l'Organisation projette de faire tenir un referendum au Sahara occidental, afin de révéler le choix du peuple entre le rattachement au Maroc et la création d'un État indépendant. Ce projet est régulièrement reporté⁸⁰ et de nouvelles résolutions ont été adoptées encore récemment par le Conseil de sécurité⁸¹ ; ceci démontre que le

⁷⁶ Cour internationale de Justice, avis consultatif du 16 octobre 1975 (*Sahara occidental*), considérant 162.

⁷⁷ Résolution n° 380 du 6 novembre 1975, reproduite au *Recueil de textes*, p. 378.

⁷⁸ *Supra*, chapitre 4, nos 67 et 84 à 86.

⁷⁹ À cet égard, la situation ici décrite est comparable à celle de l'île de Chypre. Pour rappel, nous avons vu que seule la Turquie reconnaît l'existence de la République de Chypre du Nord à côté de la République de Chypre, alors que tous les autres États ne reconnaissent qu'un seul État dont le territoire couvre l'ensemble de l'île : la République de Chypre (*supra*, chapitre 4, n° 84).

⁸⁰ Puisque le Royaume du Maroc continue à s'opposer à l'organisation d'un referendum. Il a toutefois déposé un plan de règlement à l'ONU en 2007. Dans ce document, il propose d'accorder à la « région autonome du Sahara » des compétences dans le domaine économique et social. Les populations locales auraient la possibilité de gérer elles-mêmes ces prérogatives par le biais d'organes législatifs, exécutifs et judiciaires. Cependant, l'État marocain conserverait sa « compétence exclusive » sur « les attributs de souveraineté » et les pouvoirs constitutionnels du Roi du Maroc continueraient à s'appliquer sur le territoire du Sahara occidental.

⁸¹ Voy. not. les Résolutions du Conseil de sécurité n° 1813 du 30 avril 2008 (reproduite au *Recueil de textes*, p. 379), n° 1871 du 30 avril 2009 (reproduite au *Recueil de textes*, p. 380), n° 1920 du 30 avril 2010, n° 1979 du 27 avril 2011, n° 2044 du 24 avril 2012, n° 2099 du 25 avril 2013, n° 2152 du 29 avril 2014, n° 2218 du 28 avril 2015 et n° 2285 du 29 avril 2016.

cas du Sahara occidental constitue un problème diplomatique sensible et constant depuis plus de trente ans.

Dans le chapitre 4, nous avons envisagé les caractéristiques fondamentales d'un État, parmi lesquelles nous avons cité la population permanente⁸². Dans le cas du Sahara occidental, ce critère présente certaines limites. En effet, traditionnellement, cette région désertique de l'Afrique occidentale est avant tout peuplée de nomades. Or, ceux-ci se déplacent en suivant des circuits plus ou moins réguliers, lesquels traversent les territoires de plusieurs États (Maroc, Algérie, Mauritanie et Mali). Cette réalité participe à la difficulté de créer un véritable État dans la région du Sahara occidental.

3. *La Résolution 581 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 13 février 1986 relative au régime d'apartheid en Afrique du Sud*

569 – En afrikaans, le mot *apartheid* signifie « le fait de vivre à part ». Le régime d'apartheid est maintenu en Afrique du Sud à partir de 1948 et jusqu'au début des années 1990. À la même époque, l'apartheid est également mis en place en Namibie, sur le territoire de laquelle l'Afrique du Sud exerçait un mandat délivré par la Société des Nations. L'Organisation des Nations Unies lui avait retiré ce mandat, mais l'Afrique du Sud a continué, en violation du droit international, à exercer sa souveraineté sur le territoire namibien. Il a permis aux minorités de blancs descendants des colons néerlandais de réunir le pouvoir politique et économique dans leurs mains.

L'apartheid, idéologie clairement raciste, a subi les critiques de l'ONU. En 1962, l'Assemblée générale vote une résolution qui invite les États membres à rompre leurs relations diplomatiques avec l'Afrique du Sud, à fermer leurs ports aux navires sud-africains, à interdire à leurs navires d'entrer dans les ports sud-africains, à prohiber toutes les importations et les exportations avec l'Afrique du Sud en particulier en ce qui concerne les armes et à refuser le droit d'atterrir aux aéronefs sud-africains⁸³. Un rapport datant de 1970 constate toutefois que l'embargo est inefficace⁸⁴.

La Résolution 581 prise le 13 février 1986, cette fois-ci par le Conseil de sécurité, considère que « le système d'apartheid du régime raciste d'Afrique du Sud et le maintien de l'occupation illégale de la Namibie par ce régime sont une source de tension et d'insécurité en Afrique australe »⁸⁵. L'éradication immédiate de l'apartheid est exigée par la résolution, qui déplore que l'Afrique du Sud

« fasse fi des principes du droit international et des obligations qui lui incombent aux termes de la charte des Nations Unies ».

On notera que la résolution est adoptée par treize membres du Conseil de sécurité. Deux membres permanents, les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni, se sont abstenus lors du vote. Ce comportement est un bon indicateur de l'attitude ambiguë que les deux pays ont adopté pendant longtemps à l'égard du régime sud-africain. À cet égard, il n'est pas vain de rappeler

⁸² Voy. *supra*, chapitre 4, n° 65.1.

⁸³ Résolution n° 1761 du 6 novembre 1962.

⁸⁴ A. LEROY BENNETT, *International organizations, Principles and Issues*, 5^{ème} édition, *ouvrage précité*, p. 118.

⁸⁵ Résolution n° 581 du 13 février 1986, reproduite au *Recueil de textes*, pp. 383-384.

qu'aux États-Unis mêmes, la politique de la « *racial segregation* » n'a été abandonnée que dans les années 1950, suite au célèbre arrêt *Brown*⁸⁶.

Ce sont principalement les mouvements de pression internes qui permettent finalement à l'Afrique du Sud de sortir du régime de l'apartheid. Au début des années 1990, après avoir été prisonnier politique pendant près de trente ans, Nelson MANDELA travaille en collaboration étroite avec Frederik DE KLERK, l'ancien président sud-africain, pour établir un gouvernement de transition. MANDELA devient le premier président noir de l'Afrique du Sud en 1994, suite à l'organisation des premières élections démocratiques dans le pays.

570 – L'étude de l'intervention de l'Organisation des Nations Unies face au régime de l'apartheid nous conduit à réfléchir à une problématique essentielle. La situation en Afrique australe a en effet mis l'Organisation devant la difficulté de devoir trancher une délicate question de principe : le régime d'apartheid constitue-t-il une mise en danger de la paix internationale qui permet à l'ONU d'intervenir ? Ou bien s'agit-il d'une question interne à l'Afrique du Sud qui doit nécessairement être réglée sur le plan interne par cet État, en raison du principe de souveraineté ? En choisissant la première voie, par l'adoption de la Résolution 581, l'ONU interprète assez largement ses propres prérogatives, à raison, sans aucun doute, mais le fait mérite d'être relevé.

4. *L'affaire LaGrand (1999 – 2001)*

571 – En 1982, deux ressortissants allemands, Karl et Walter LAGRAN, commettent aux États-Unis (Arizona) un hold-up au cours duquel ils tuent un homme et blessent grièvement une dame. Ils sont arrêtés et condamnés à la peine de mort pour ce meurtre.

Tant les États-Unis d'Amérique que la République fédérale d'Allemagne ont ratifié la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires. En vertu de l'article 36, paragraphe 1^{er}, b), de cette Convention, les autorités de l'État qui ont arrêté le ressortissant d'un autre État doivent avertir ce ressortissant de son droit de bénéficier de l'assistance consulaire de son pays d'origine. Les deux condamnés n'en sont pourtant pas informés⁸⁷.

Ce n'est que dix années plus tard, en 1992, que la République fédérale d'Allemagne apprend que deux de ses citoyens sont sur le point d'être exécutés aux États-Unis, et elle l'apprend des intéressés eux-mêmes, et non des autorités américaines⁸⁸. Ces dernières autorités n'en informeront formellement l'Allemagne qu'en décembre 1998⁸⁹. En dépit de nombreux efforts diplomatiques de la part du gouvernement allemand, Karl LAGRAN est exécuté le 24 février 1999⁹⁰. Alors qu'il est prévu que son frère Walter soit exécuté le 3 mars suivant, la République fédérale décide d'intenter un recours devant la Cour internationale de Justice de La Haye, afin que celle-ci ordonne que des mesures conservatoires soient prises par les États-Unis (suspension de la procédure d'exécution en attendant que la Cour puisse juger le fond de l'affaire).

⁸⁶ Cet arrêt a été examiné *supra*, au chapitre 11, nos 325 à 327. Il est reproduit au *Recueil de textes*, pp. 280 et s.

⁸⁷ Cour internationale de Justice, ordonnance du 3 mars 1999, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand I*), reproduit au *Recueil de textes*, p. 385.

⁸⁸ Cour internationale de Justice, arrêt du 27 juin 2001, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand II*), reproduit au *Recueil de textes*, p. 395 (point 22 de l'arrêt).

⁸⁹ Cour internationale de Justice, arrêt du 27 juin 2001, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand II*), reproduit au *Recueil de textes*, p. 395 (point 24 de l'arrêt).

⁹⁰ Cour internationale de Justice, ordonnance du 3 mars 1999, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand I*), reproduit au *Recueil de textes*, p. 386.

Il n'est pas sans importance de signaler que les États-Unis avaient accepté que la Cour internationale de Justice soit saisie de l'affaire, puisqu'ils avaient déposé, pour les litiges afférents à l'application de cette Convention, une clause facultative de juridiction obligatoire⁹¹.

Le 3 mars 1999, à quelques heures du moment prévu pour l'exécution, la Cour internationale de Justice rend une ordonnance. Celle-ci met à charge des États-Unis l'obligation de « prendre toutes les mesures dont ils disposent pour que Walter LaGrand ne soit pas exécuté tant que la décision définitive en la présente instance n'aura pas été rendue »⁹². La Cour prend en considération le fait que l'Allemagne attache un intérêt primordial « à la vie et à la liberté de ses ressortissants »⁹³, qu'il est bien « urgent d'indiquer des mesures conservatoires pour protéger la vie du ressortissant allemand Walter LaGrand » et que « si les mesures conservatoires demandées ne sont pas prises, les États-Unis exécuteront Walter LaGrand (...) avant que la Cour puisse examiner le bien-fondé des prétentions de l'Allemagne et [que] celle-ci sera à jamais privée d'obtenir le rétablissement du *statut quo ante* si la Cour venait à se prononcer en sa faveur »⁹⁴.

Le même jour, et toujours avant l'heure prévue pour l'exécution de Walter LAGRAN, la République fédérale d'Allemagne introduit une action contre les États-Unis et le Gouverneur de l'Arizona devant la *Cour suprême des États-Unis* aux fins de faire respecter l'ordonnance de la Cour internationale de Justice qui porte indication de mesures conservatoires⁹⁵. La Cour suprême rejette cette demande en considérant qu'elle est tardive et contraire au 11^{ème} Amendement de la Constitution des États-Unis selon lequel « les tribunaux fédéraux ne peuvent juger des poursuites à l'encontre d'un des États à l'initiative du citoyen d'un autre État ou d'un ressortissant étranger ». La Cour suprême est influencée en ce sens par le *Solicitor general* qui, dans une lettre adressée à la Cour, estime qu'« une ordonnance en indication de mesures conservatoires émanant de la Cour internationale de Justice n'a pas force obligatoire »⁹⁶.

Walter LAGRAN est exécuté le jour même par chambre à gaz.

572 – Le 27 juin 2001, soit plus de deux ans plus tard et alors que les frères LAGRAN ont tous les deux été exécutés par l'administration pénitentiaire des États-Unis, la Cour internationale de Justice rend un arrêt définitif sur l'affaire (*LaGrand II*). La République fédérale d'Allemagne souhaite que la Cour juge que les États-Unis d'Amérique ont violé leurs obligations juridiques internationales en n'informant pas Karl et Walter LAGRAN de la possibilité de bénéficier de la protection consulaire. L'Allemagne demande aussi que les États-Unis soient condamnés pour violation de l'ordonnance du 3 mars 1999 de la Cour internationale de Justice, puisque, manifestement, les États-Unis n'ont pas pris toutes les mesures dont ils disposaient pour que Walter LAGRAN ne soit pas exécuté tant que la décision définitive n'aurait pas été rendue⁹⁷.

⁹¹ Cour internationale de Justice, ordonnance du 3 mars 1999, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand I*), reproduit au *Recueil de textes*, p. 385 (point 1 de l'ordonnance).

⁹² Cour internationale de Justice, ordonnance du 3 mars 1999, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand I*), reproduit au *Recueil de textes*, p. 390.

⁹³ Cour internationale de Justice, ordonnance du 3 mars 1999, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand I*), reproduit au *Recueil de textes*, p. 387.

⁹⁴ Cour internationale de Justice, ordonnance du 3 mars 1999, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand I*), reproduit au *Recueil de textes*, p. 387.

⁹⁵ *United States Reports*, volume 526, p. 111.

⁹⁶ Cour internationale de Justice, arrêt du 27 juin 2001, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand II*), reproduit au *Recueil de textes*, p. 402.

⁹⁷ Cour internationale de Justice, arrêt du 27 juin 2001, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand II*), reproduit au *Recueil de textes*, p. 392.

Les États-Unis reconnaissent qu'ils ont violé la Convention de Vienne et présentent leurs excuses à la République fédérale d'Allemagne. Ils estiment en revanche que les autres demandes de l'Allemagne sont infondées⁹⁸.

La Cour internationale de Justice estime que les États-Unis ont violé leurs obligations découlant de la Convention de Vienne non seulement à l'égard de la République d'Allemagne, mais aussi à l'égard des frères LAGRAN. En effet, selon la Cour, l'article 36 de la Convention accorde des droits individuels⁹⁹.

Plusieurs hautes autorités des États-Unis ont eu à prendre position par rapport à l'ordonnance du 3 mars 1999 : le *Solicitor general*, la Cour suprême et le Gouverneur de l'Arizona. Ils ont tous refusé de la respecter, ce qui a mené à l'exécution de Walter LAGRAN¹⁰⁰.

La Cour internationale de Justice rappelle l'article 94 de la Charte des Nations Unies selon lequel « chaque Membre des Nations Unies s'engage à se conformer à la décision de la Cour internationale de Justice dans tout litige auquel il est partie ». Elle estime que l'ordonnance du 3 mars 1999 n'était « pas une simple exhortation »¹⁰¹, mais qu'elle avait au contraire « un caractère obligatoire et mettait une obligation juridique à la charge des États-Unis »¹⁰². Elle considère que les autorités des États-Unis ne se sont pas acquittées de l'obligation contenue dans cette ordonnance¹⁰³.

On le voit, l'affaire *LaGrand* constitue une illustration marquante de la fragilité qui caractérise souvent l'ordre juridique international.

Sous-section 5

L'efficacité de l'ordre juridique international

573 – Si, comme nous venons de le voir, l'ordre juridique international se montre souvent fragile, il lui arrive – à des occurrences nettement plus rares cependant – de se montrer efficace. Cette efficacité peut être illustrée à l'occasion des exemples qui suivent.

1. *Les résolutions 678 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 29 novembre 1990 relative à l'occupation du Koweït par l'Irak et 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies du 17 mars 2011 relative à la guerre civile de la Jamahiriya arabe libyenne, toutes deux prises en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*

574 – La première illustration de l'efficacité du droit international concerne l'adoption de deux résolutions prises par le Conseil de Sécurité des Nations Unies en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies : la résolution 678 prise lors de la guerre du Golfe de 1990-1991 (la seconde guerre du Golfe) et la résolution 1973 prise lors de la guerre civile de la Jamahiriya arabe libyenne (nom officiel de la Libye sous le régime du colonel KADHAFI).

⁹⁸ Cour internationale de Justice, arrêt du 27 juin 2001, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand II*), reproduit au *Recueil de textes*, p. 393.

⁹⁹ Cour internationale de Justice, arrêt du 27 juin 2001, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand II*), reproduit au *Recueil de textes*, p. 400.

¹⁰⁰ Cour internationale de Justice, arrêt du 27 juin 2001, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand II*), reproduit au *Recueil de textes*, pp. 402-403.

¹⁰¹ Cour internationale de Justice, arrêt du 27 juin 2001, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand II*), reproduit au *Recueil de textes*, p. 404.

¹⁰² Cour internationale de Justice, arrêt du 27 juin 2001, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand II*), reproduit au *Recueil de textes*, p. 404.

¹⁰³ Cour internationale de Justice, arrêt du 27 juin 2001, Allemagne c. États-Unis (*LaGrand II*), reproduit au *Recueil de textes*, p. 405.

574.1 – Au mois d’août 1990, l’Irak de Saddam HUSSEIN envahit le Koweït, État voisin, en vue notamment, de prendre possession des richesses pétrolières qui sont enfuies dans cette région et d’élargir le littoral de l’Irak dans le Golfe persique. Le régime irakien proclame que le territoire koweïtien est incorporé dans l’Irak en tant que province supplémentaire ; en d’autres termes, un État souverain est rayé de la carte.

Sur le plan diplomatique, la Communauté internationale, et en particulier les États-Unis d’Amérique, réagissent immédiatement à cette attaque. L’Organisation des Nations Unies condamne l’action de Saddam HUSSEIN.

Dès la fin de l’été et au cours de l’automne 1990, de nombreux États mobilisent des troupes et envoient des dispositifs militaires dans la région du Golfe. Une dizaine de résolutions sont votées au sein de l’ONU, notamment en vue d’organiser un embargo contre l’Irak.

Le 29 novembre 1990, le Conseil de sécurité constate que l’Irak refuse de se conformer à ces résolutions. Il autorise les États membres à « user de *tous les moyens nécessaires* pour faire respecter et appliquer [les résolutions] et pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région » si l’Irak n’applique pas les résolutions au 15 janvier 1991¹⁰⁴. Le Conseil de sécurité pose ainsi un ultimatum, et annonce qu’à son échéance la force armée pourra être employée en application du chapitre VII de la Charte de l’ONU.

L’échéance arrive sans que l’Irak ne se soumette. L’opération *Tempête du désert (Desert Storm)* est lancée à partir du 16 janvier. Il s’agit probablement de la plus grande opération militaire coordonnée par plusieurs États depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les armées de nombreux États, à la tête desquels on trouve les États-Unis, forment une coalition pour combattre l’armée irakienne et libérer le Koweït. D’une manière assez étonnante, les forces armées belges ne participent cependant pas à cette opération, ce qui singularise la Belgique sur la scène internationale et en particulier au sein des pays de l’OTAN¹⁰⁵.

L’opération *Desert Storm* se solde par un succès : le Koweït est libéré de l’occupation irakienne. Il s’agit donc d’un exemple d’efficacité de l’ordre juridique international, en contraste avec les illustrations qui précèdent.

574.2 – En février 2011, commence en Libye un mouvement de contestation populaire à l’encontre de Mouammar KADHAFI, le « Guide de la Révolution » de la Jamahiriya arabe libyenne depuis 1969. Alors que le mouvement s’étend, le régime de Tripoli réagit en réprimant violemment les manifestations, ce qui entraîne une dynamique insurrectionnelle transformant la contestation en révolution.

Tandis que les insurgés, organisés au sein d’un Conseil national de transition, et les troupes fidèles au dirigeant libyen s’affrontent, la communauté internationale décide d’intervenir. Soucieux de protéger la population civile dans le conflit, le Conseil de sécurité des Nations Unies adopte le 17 mars 2011 une résolution prise sur la base du chapitre VII de la Charte et qui autorise :

¹⁰⁴ Résolution 678 du 29 novembre 1990, reproduite au *Recueil de textes*, p. 409. C’est nous qui soulignons.

¹⁰⁵ Au sein du gouvernement du Premier ministre Wilfried MARTENS, les socialistes, notamment en la personne de Guy Coëme, ministre de la Défense nationale (PS), opposent en effet leur refus à toute participation belge (voy. Wilfried MARTENS, *Mémoires pour mon pays*, Bruxelles, Racine, 2006, pp. 120 et 165).

« les États Membres qui ont adressé au Secrétaire général une notification à cet effet (...) à prendre toutes les mesures nécessaires (...) pour protéger les populations et zones civiles menacées d'attaque (...), tout en excluant le déploiement d'occupation étrangère sous quelque forme que ce soit ».

De la sorte, cette résolution – qui porte le numéro 1973 – constitue la première véritable application de l'article 42 de la Charte (« toutes les mesures nécessaires ») depuis la résolution 678 que nous venons d'exposer ci-dessus.

La résolution autorise également la création d'une zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Libye, ainsi que le gel des avoirs du « Guide de la Révolution ». Des raids aériens sur le territoire libyen, notamment conduits par la France, les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni, l'Italie et la Belgique, débutent deux jours plus tard, le 19 mars. Le 31 mars, l'OTAN prend le commandement des opérations militaires. Après la prise de Tripoli en août 2011, le régime de Mouammar KADHAFI s'effondre définitivement en octobre de la même année avec la mort du dirigeant et la prise par les rebelles du dernier bastion qui lui restait fidèle.

Au moment où nous écrivons ces lignes, la situation en Libye est toutefois plus instable que jamais, le pays étant désormais, après la chute du dictateur, en proie à de violents conflits internes entre factions armées rivales, causant de nombreux décès, même parmi les civils non impliqués ; après la mort de l'ambassadeur américain sur place dans un attentat en septembre 2012, de nombreux pays occidentaux ont commencé à fermer, ou à tout le moins à significativement réduire, leur représentation diplomatique sur place.

2. La position très révérencieuse par rapport au droit international adoptée par la Cour de cassation belge dans son arrêt LeSki du 27 mai 1971

575 – Dans l'ordre juridique belge, jusqu'en 1971, on considérait que la loi était sacrée : on estimait qu'elle n'était pas surplombée, dans la hiérarchie des normes, par le droit international. La Cour de cassation belge adhérait en effet à une vision dualiste des choses et affirmait que les traités ne pouvaient entrer en conflit avec le droit interne que par le biais de leur loi d'assentiment : on ne se trouvait donc, selon elle, jamais face à une situation entre un traité et une loi, mais seulement en présence d'un conflit *entre deux lois* (l'une de ces deux lois étant la loi d'assentiment au traité en question). Il suffisait alors d'appliquer l'adage *lex posterior derogat priori* : en cas de conflit entre le contenu d'une loi donnée et des dispositions d'un traité auquel la Belgique est partie, il convenait de comparer la date de promulgation de cette loi avec celle de la loi d'assentiment. L'acte le plus récent fut alors considéré comme la dernière manifestation de la volonté du législateur, si bien que l'acte antérieur devait le cas échéant être écarté par le juge.

Cette solution dualiste est abandonnée en 1971 avec le célèbre arrêt *LeSki* que nous avons commenté au chapitre précédent¹⁰⁶. Il s'agit de l'un des revirements de jurisprudence les plus importants de toute l'histoire judiciaire belge, revirement qui a été opéré alors que le texte de la Constitution n'a pas été modifié d'un mot.

Dans l'arrêt *LeSki*, la Cour de cassation décide que les règles de droit international conventionnel qui sont dotées de l'effet direct priment sur les règles de droit interne. Il ne s'agit dès lors plus d'un conflit entre deux lois. Le juge est délié de son obligation d'appliquer la loi. La Belgique entre dans une conception moniste.

Sous-section 6

L'Organisation des Nations Unies et les droits de l'homme

¹⁰⁶ Voy. *supra*, chapitre 14, nos 493 à 495.

576 – Dans le cadre de ses nombreuses activités, l’Organisation des Nations Unies cherche notamment à promouvoir le développement et le respect des droits de l’homme à travers le monde. À cette fin, des instruments juridiques de la plus haute importance ont été élaborés sous l’égide de l’Organisation : c’est le cas des trois textes que nous voudrions présenter dans les lignes qui suivent, à savoir la Déclaration universelle des droits de l’Homme de 1948 et les deux Pactes internationaux adoptés en 1966. L’ONU dispose par ailleurs d’un organe – le Conseil des Droits de l’homme¹⁰⁷ – qui est chargé de toutes les questions relatives à cette matière ; nous ne nous étendrons toutefois pas davantage sur son rôle dans le cadre du présent *Manuel*.

1. *La déclaration universelle des droits de l’homme de 1948*

577 – La Déclaration universelle des droits de l’homme est adoptée le 10 décembre 1948 par l’Assemblée générale des Nations Unies. Il s’agit d’un texte de trente articles qui exhorte les États membres de l’Organisation à respecter les droits fondamentaux et les libertés des êtres humains. Parmi ces droits, on trouve notamment le droit à l’égalité de traitement (articles 1^{er} et 7), le droit à la vie¹⁰⁸ (article 2), l’interdiction de la torture (article 5), le droit au respect de la vie privée (article 12), le droit au mariage (article 16), la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 18), la liberté de réunion et d’association (article 20), le droit au travail et à un salaire égal pour un travail égal (article 23) ou encore le droit à l’éducation (article 26).

578 – Il est essentiel d’avoir à l’esprit la nature particulière de ce document : il s’agit d’une *déclaration* et non d’un *traité*. En conséquence, ce texte n’a pas été soumis à la ratification des États ; il n’a donc qu’une valeur déclarative. Cependant, depuis une vingtaine d’années, on s’accorde généralement pour considérer que les dispositions contenues dans la Déclaration s’imposent à tous les États.

Le grand avantage de ce texte est qu’il s’applique dans tous les États du monde. En Europe, nous sommes habitués à nous référer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (CEDH). Or, cette dernière ne s’applique pas hors de l’Europe, et même au sein de ce continent, elle ne s’applique pas en Biélorussie. La Déclaration de 1948 permet donc d’assurer partout dans le monde, à défaut d’autre texte, l’existence d’un document qui a pour objectif le respect des droits de l’homme.

La grande faiblesse de la Déclaration réside toutefois en ce que le respect et l’application des droits et libertés qu’elle consacre ne sont pas surveillés par une juridiction internationale. En effet, la Cour internationale de Justice ne peut être saisie par une personne physique qui estimerait être victime d’une violation de la Déclaration (puisque seuls les États peuvent intenter une action devant la Cour). Qu’on le veuille ou non, on est donc contraint, en ce qui concerne l’application de la Déclaration dans les différents pays de la planète, de faire confiance aux juridictions internes de ces pays, juridictions dont certaines manquent cruellement d’indépendance et d’impartialité ; on se gardera donc de considérer la Déclaration comme uniformément efficace partout dans le monde.

2. *Les pactes internationaux de 1966 relatifs, d’une part, aux droits civils et politiques et, d’autre part, aux droits économiques, sociaux et culturels*

¹⁰⁷ Le Conseil des droits de l’homme remplace, depuis 2006, la Commission des droits de l’homme qui était jusqu’alors le principal organe de l’ONU en matière de droits de l’homme.

¹⁰⁸ Ce droit à la vie n’interdit pas l’existence de la peine de mort.

579 – La Déclaration de 1948 est complétée par deux Pactes internationaux qui sont adoptés le 19 décembre 1966 par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies : le Pacte relatif aux *droits civils et politiques*¹⁰⁹ et le Pacte relatif aux *droits économiques, sociaux et culturels*. Dans le langage courant, les deux instruments sont connus sous l'appellation « les pactes ONU ».

Contrairement à la Déclaration de 1948, ces textes sont de véritables *traités* qui ont été soumis à la ratification des États. Toutefois, l'inconvénient majeur de la Déclaration existe également en ce qui concerne les deux Pactes : les particuliers n'ont pas accès à une juridiction internationale qui vérifierait le respect des règles contenues dans ces traités.

La Belgique a assez tardivement approuvé les deux Pactes, par une loi votée en 1981¹¹⁰. À l'heure actuelle, les dispositions qu'ils contiennent sont fréquemment invoquées devant les Cours et tribunaux belges. Souvent, ils sont combinés avec des règles substantiellement analogues de la Convention européenne des droits de l'homme ou de la Constitution belge. On peut donc trouver, dans la jurisprudence belge, de nombreuses applications tant du Pacte relatif aux droits civils et politiques, que du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

¹⁰⁹ Sur ce Pacte, voy. Sarah JOSEPH et Melissa CASTAN, *The International Covenant on Civil and Political Rights – Cases, Materials and Commentary*, 3^e édition, Oxford, Oxford University Press, 2013, 989 pages.

¹¹⁰ Voy. la loi du 15 mai 1981, *Moniteur belge*, 6 juillet 1983.

SECTION 4

La Cour permanente d'arbitrage

580 – La Cour internationale de Justice, dont nous avons décrit le rôle et le fonctionnement dans la section consacrée à l'Organisation des Nations Unies¹¹¹, n'est pas la seule institution chargée de trancher les différends qui surviennent entre les États. Ainsi, bien avant la création de l'ONU, la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, conclue à La Haye en 1899¹¹², a institué une organisation internationale compétente en cette matière, à savoir la Cour permanente d'arbitrage¹¹³. Sous la direction de son Secrétaire général, la Cour assure l'administration d'arbitrages, de conciliations, de médiations et de commissions d'enquête dans le cadre de litiges entre États ; mais à la différence de la Cour internationale de Justice, elle peut également être saisie d'affaires mettant en cause, des organes d'un ou plusieurs États, des organisations intergouvernementales et même des parties privées.

Les membres – donc les juges – de la Cour permanente d'arbitrage sont des experts en droit international désignés par les États membres. Lorsque les parties à un différend international confient le règlement de leur litige à la Cour, elles peuvent désigner leurs arbitres parmi la liste des membres de la Cour ou proposer d'autres personnalités afin de retenir les arbitres les plus indiqués pour l'affaire en cause. La Cour fait également fonction de greffe et fournit un support administratif pour le règlement de différends, en facilitant la mise en place des tribunaux arbitraux et le bon déroulement de la procédure.

Actuellement¹¹⁴, 121 États sont membres de la Cour permanente d'arbitrage¹¹⁵. Parmi ceux-ci, on retrouve notamment les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU ; quant au Royaume de Belgique, il est l'un de ses membres fondateurs¹¹⁶.

La Cour permanente d'arbitrage a son siège, à l'identique de la Cour internationale de Justice, au Palais de la Paix à La Haye. Comparée à la Cour internationale de Justice, l'avantage de la Cour permanente d'arbitrage réside dans sa flexibilité (notamment dans la désignation des juges, qui peuvent être choisis par les parties) et sa capacité d'assurer, dans des dossiers polarisants, une grande discrétion, travaillant loin du regard de l'opinion publique et en général à huis clos¹¹⁷.

¹¹¹ Voy. *supra*, présent chapitre, n° 561.

¹¹² Cette convention ne doit pas être confondue avec la Convention européenne pour le règlement pacifique des différends, de 1957, que nous avons mentionnée *supra*, au chapitre 13, n° 434.2.

¹¹³ Cette institution peut être considérée comme le plus ancien mécanisme universel de règlement des différends entre États. La Convention fondatrice de 1899, ainsi que celle adoptée en 1907 lors de la deuxième Conférence de la Paix, peuvent être consultées dans la rubrique « documents » du site Internet de la Cour permanente d'arbitrage (<http://www.pca-cpa.org>). Les deux Conventions, ainsi que les actes et documents des deux Conférences de la Paix, sont par ailleurs réunis dans l'ouvrage de Shabtai ROSENNE, *Les Conférences de la Paix de La Haye de 1899 et 1907 et l'Arbitrage International. Actes et Documents*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 461 pages.

¹¹⁴ Au 1^{er} mai 2017.

¹¹⁵ On considère que sont membres de la Cour les États qui ont ratifiés au moins une des deux Conventions fondatrices signées en 1899 et en 1907 à La Haye.

¹¹⁶ La Belgique a ratifié tant la Convention fondatrice de 1899 que celle de 1907.

¹¹⁷ Selon l'article 28 du Règlement d'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage de 2012, entré en vigueur le 17 décembre 2012, l'audience se déroule à huis clos, sauf convention contraire des Parties.

SECTION 5

Une organisation à vocation exclusivement militaire : l'OTAN, créée par le Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington en 1949¹¹⁸

581 – Le Traité de l'Atlantique Nord est signé le 4 avril 1949 à Washington entre les États-Unis, le Canada et certains États européens (parmi lesquels se trouvait le Royaume de Belgique). L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord est établie dès les premières années de la guerre froide et trouve son pendant, de l'autre côté du Rideau de fer, dans le Pacte de Varsovie à partir de 1955. L'OTAN s'est ouverte à de nouveaux membres, en particulier après la dislocation de l'ancien bloc de l'Est. Elle compte aujourd'hui 29 membres¹¹⁹.

Le rôle fondamental de l'OTAN est d'assurer la sauvegarde de la liberté et de la sécurité de ses États membres par des moyens politiques et militaires. Il s'agit d'une alliance¹²⁰ entre États qui vise à assurer des valeurs considérées comme fondamentales par ceux-ci, telles que la démocratie, la liberté individuelle, l'État de droit ou la résolution pacifique des conflits.

En vertu de l'article 5 du Traité, *une attaque contre l'un des États alliés est considérée comme une attaque contre l'ensemble de ces États*. En effet, aux termes de cette disposition, qui est la plus importante du Traité :

« Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales ».

On notera toutefois – et ce point est central – qu'en cas d'application de l'article 5, chaque État membre *demeure libre de décider quelle forme concrète* sa solidarité avec l'État membre attaqué prendra (puisque le texte dit bien que chaque Partie « assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt (...) telle action *qu'elle jugera nécessaire* »). Aucun État membre n'est donc obligé *d'envoyer des troupes* ; il peut tout aussi bien se borner à rendre disponibles des équipes médicales ou des conseillers logisticiens¹²¹.

Cette disposition est sage : elle évite l'escalade dans la violence. En effet, si l'article 5 contenait l'obligation pour chaque État membre de l'Alliance d'assister l'État attaqué par *l'envoi de troupes*, il pourrait en résulter de *dramatiques effets domino* : il suffirait qu'un seul État se déclare attaqué (et ce peut-être pour de mauvaises raisons) pour que les 28 autres États seraient obligés de décréter la guerre et d'exposer leurs populations à la souffrance et la mort. La règle de la non-automaticité de

¹¹⁸ Source principale : www.nato.int

¹¹⁹ La Croatie et l'Albanie ont rejoint l'Organisation le 1^{er} avril 2009, et le Monténégro, dernier État à adhérer, le 5 juin 2017.

¹²⁰ L'OTAN constitue l'exemple type d'une alliance militaire entre plusieurs États. Toutefois, cette notion est bien antérieure au 20^{ème} siècle ; on peut notamment remarquer que BODIN l'envisageait dans *Les six livres de la République*, quand il examine les différents types de traités que peuvent conclure les Princes. Voy. le *Recueil de textes*, pp. 307-313.

¹²¹ « Chaque État reste donc libre de prendre telle action qu'il jugera nécessaire. En conséquence toute attaque armée n'appelle pas inévitablement la déclaration de guerre générale. En outre, toutes les parties au Traité de l'Atlantique Nord ne fournissent pas nécessairement une aide de même nature. » (*OTAN Documentation*, Bruxelles, Service de l'Information de l'OTAN, 1971, p. 23)

L'envoi de moyens militaires dans le cadre de l'article 5 participe donc d'une volonté de modération, de paix, et vise à éviter, autant que possible, la survenance automatique, insusceptible d'être stoppée, d'un conflit militaire d'envergure mondiale.

On peut en filigrane voir dans la formulation de l'article 5 la volonté de ne pas reproduire la dramatique erreur de la Première Guerre mondiale, guerre qui avait entraîné toutes les grandes puissances européennes dans un conflit armé meurtrier provoquant la mort de 18 millions de personnes, et ce en raison du déclenchement, par un effet domino, de nombreuses alliances bilatérales qui prévoyaient chacune, en cas d'attaque, l'aide militaire de l'autre partie. De la sorte, un assassinat *a priori* isolé – celui d'un archiduc autrichien par un sujet serbe – avait pu devenir, en l'espace de quelques jours, un conflit russo-allemand, l'Allemagne étant l'alliée de l'Autriche, et la Russie celle de la Serbie. Ensuite, l'Allemagne déclara la guerre à la France, puisque la France était l'alliée de la Russie, etc.

À ce jour, le mécanisme de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord n'a été déclenché qu'une seule fois, et ce par les États-Unis, à la suite des attentats du 11 septembre 2001 que le groupe terroriste Al-Qaïda dirigé par Oussama BEN LADEN a perpétrés à New York et Washington DC.

582 – Les décisions de l'OTAN sont prises par un système de consensus, conjointement par l'ensemble des membres. Il n'y a pas de vote à l'OTAN : les discussions et les consultations sont poursuivies jusqu'à ce que le projet de décision soit acceptable pour l'ensemble des membres. L'organe de décision principal est le *Conseil de l'Atlantique Nord*, qui compte des représentants des différents États membres.

Le *Comité militaire* est la plus haute instance militaire de l'OTAN. Son rôle principal consiste à donner des lignes directrices et des avis sur la doctrine et la stratégie militaires. Il est chargé de recommander aux autorités politiques de l'Organisation les mesures qu'il juge nécessaires à la défense commune de la zone de l'OTAN et de mettre en œuvre les décisions qui concernent les opérations et missions de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

Le *Secrétaire général* est le plus haut fonctionnaire international de l'Alliance. Il est chargé de diriger le processus de consultation et de prise de décisions dans l'Alliance et de s'assurer que les décisions sont mises à exécution. Ce poste est occupé depuis le 1^{er} octobre 2014 par l'ancien Premier ministre norvégien Jens STOLTENBERG.

583 – Certes, le principe au sein de l'OTAN veut que les décisions soient prises au consensus. En ce sens, la souveraineté des États membres n'est pas restreinte, puisqu'ils peuvent s'opposer aux décisions des organes de l'OTAN. Toutefois, deux nuances doivent être apportées à cette règle.

Tout d'abord, l'importance stratégique des décisions de l'OTAN et l'urgence dans laquelle elles doivent être prises imposent, dans les faits, que les États membres fassent primer l'intérêt de l'Alliance sur l'intérêt national. Les États n'ont pas souvent intérêt à empêcher qu'une décision soit prise en bloquant les institutions, car leur propre défense est en jeu.

La seconde nuance résulte du fait que le commandement des forces armées est laissé à des hauts militaires. En effet, il serait impossible que des opérations militaires soient dirigées par une assemblée de représentants des États membres. Concrètement, des troupes et du matériel militaire provenant de plusieurs États membres sont dirigés par des hauts commandants désignés par l'OTAN. En réalité, les armées européennes sont plus ou moins intégrées (cela varie d'un État à l'autre) aux structures de l'OTAN et soumises à son commandement. C'est surtout en ce sens, que l'exercice, par les États membres, de leur souveraineté en matière militaire connaît une importante restriction. En effet, nous avons étudié, dans le chapitre 5, la notion de souveraineté et ses attributs selon l'analyse de certains auteurs. Jean BODIN n'en cite que deux, parmi lesquelles on retrouve le pouvoir de commander l'armée¹²². Quant à Thomas HOBBS, il établit une liste un

¹²² Jean BODIN, *Les six livres de la République*, reproduit au *Recueil de textes*, p. 46.

peu plus longue, qui comprend « le droit de faire la guerre et la paix avec d'autres nations et d'autres États »¹²³.

L'impact de l'OTAN sur la gestion d'affaires qui relèvent traditionnellement de la souveraineté a des conséquences historiques. Le 7 mars 1966, le général DE GAULLE, Président de la République française, annonce que son pays *se retire* des structures de commandement intégrées de l'OTAN « pour recouvrir sa souveraineté » :

« La France considère que les changements accomplis ou en voie de l'être, depuis 1949, (...) ainsi que l'évolution de sa propre situation et de ses propres forces, ne justifient plus (...) les dispositions d'ordre militaire prises après la conclusion de l'alliance. (...) La France se propose de recouvrer sur son territoire l'entier exercice de sa souveraineté, actuellement entamé par la présence permanente d'éléments militaires alliés ou par l'utilisation habituelle qui est faite de son ciel, de cesser sa participation aux commandements « intégrés » et de ne plus mettre de forces à la disposition de l'OTAN. (...) La France croit devoir (...) modifier la forme de notre alliance sans en altérer le fond »¹²⁴.

Au printemps 2009, sous la présidence de M. Nicolas SARKOZY, la France a toutefois fait son retour dans le commandement militaire intégré de l'OTAN.

¹²³ Thomas HOBBS, *Léviathan*, reproduit au *Recueil de textes*, p. 73.

¹²⁴ Le document intégral est accessible sur le site www.ena.lu.

SECTION 6

Le Benelux, créé par le Traité instituant l'Union économique Benelux, signé à La Haye en 1958, et la Cour de Justice Benelux

584 – Outre sa participation à de larges structures telles que l'ONU ou l'OTAN, la Belgique est également membre de plus petites organisations, qui jouent un rôle important dans le développement régional. La Belgique a ainsi notamment fondé, avec deux autres États, l'Union économique Benelux. Nous voudrions brièvement décrire son rôle (sous-section 1^{ère}), ses organes (sous-section 2) et ses compétences (sous-section 3).

Sous-section 1^{ère}

Histoire et rôle du Benelux

585 – Dès 1944, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg décident de coopérer dans les matières économiques, politiques et administratives. L'objectif de ce rapprochement est d'éliminer les entraves aux frontières et de permettre une libre circulation des personnes, des marchandises et des services entre les trois pays. Le 3 février 1958, les liens sont encore resserrés. À La Haye, les trois pays signent le Traité instituant l'*Union économique Benelux*¹²⁵, si bien que le Benelux devient un acteur plus important encore. Historiquement, le Benelux est un moteur de la construction européenne : avec l'Allemagne, la France et l'Italie, les trois États du Benelux sont les fondateurs des Communautés européennes dont nous parlerons au prochain chapitre.

En 1958, le traité instituant l'Union économique Benelux est conclu pour une période déterminée qui devait prendre fin le 31 octobre 2010¹²⁶. Désireuses de poursuivre la coopération, les trois Hautes Parties ont signé un nouveau traité le 17 juin 2008¹²⁷, conclu cette fois pour une durée indéterminée¹²⁸. Cette nouvelle convention, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, remplace l'Union économique Benelux, par l'*Union Benelux*¹²⁹. La suppression de l'adjectif « économique » correspond à une volonté d'élargir le champ d'activité de l'Union¹³⁰, notamment dans les domaines de la justice, des affaires intérieures et du développement durable¹³¹.

Sous-section 2

Les organes du Benelux

586 – L'Union Benelux fonctionne selon le modèle de la coopération internationale. Cela signifie que les décisions importantes sont acquises à l'unanimité des trois États membres¹³². Les objectifs

¹²⁵ *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 381 (1960), n° 5471, approuvé en Belgique par la loi du 20 juin 1960 (*Moniteur belge*, 27 octobre).

¹²⁶ Voy. l'article 99, al. 1^{er}, du Traité du 3 février 1958 instituant l'Union économique Benelux.

¹²⁷ En Belgique, ce nouveau traité a reçu l'assentiment par la loi du 15 décembre 2010 (*Moniteur belge*, 22 décembre 2011).

¹²⁸ Voy. l'article 39, al. 1^{er}, du Traité du 17 juin 2008 portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux.

¹²⁹ Voy. l'article 1^{er} du Traité du 17 juin 2008 portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux. Sur ce nouveau traité, voy. F. DOPAGNE, « Le nouveau Benelux », *Revue belge de droit international*, 2011, pp. 238-267.

¹³⁰ Nous verrons que les institutions européennes ont connu une évolution terminologique semblable : la « Communauté économique européenne » est ainsi devenue la « Communauté européenne ». Voy. *infra*, chapitre 16, n° 598.

¹³¹ Voy. l'article 2, al. 2, du Traité du 17 juin 2008 portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux.

¹³² Voy. l'article 8 du Traité du 17 juin 2008 portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux.

du Benelux sont mis en œuvre par cinq institutions : le Comité de Ministres Benelux¹³³, le Conseil Benelux¹³⁴, le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux¹³⁵, la Cour de Justice Benelux¹³⁶ et le Secrétariat général Benelux¹³⁷.

La Cour de Justice Benelux est une juridiction supranationale, dont le siège est établi rue de la Régence à Bruxelles. Ses décisions lient les trois États membres de l'Union. Cette Cour a été instituée par le Traité du 31 mars 1965¹³⁸, qui n'est entré en vigueur que le 1^{er} janvier 1974¹³⁹. Sa mission principale consiste à interpréter les règles communes aux trois États membres.

Sous-section 3 **Compétences du Benelux**

587 – Les trois États membres ont plusieurs fois eu recours à la technique des *lois uniformes* : une Convention est adoptée dans une matière particulière et devient une norme commune aux trois États après que leur ordre juridique respectif ait donné l'assentiment à cette Convention. Ainsi, la matière des *astreintes* est aujourd'hui réglée par un texte commun aux trois pays : la Convention de La Haye du 26 novembre 1973¹⁴⁰, approuvée par la loi belge du 31 janvier 1980¹⁴¹.

Malgré les pertes d'attributions du Benelux suite au progrès de la construction européenne, celui-ci conserve un certain nombre de compétences importantes : tel est avant tout le cas de la libre circulation des personnes et des visas (1) et de la propriété intellectuelle (2).

1. La libre circulation des personnes et les visas

588 – Le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique ont conclu, le 11 avril 1960, la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire de l'Union Benelux¹⁴². Ce traité instaure une réglementation commune aux trois États membres pour régler l'entrée, le transit et le séjour des étrangers sur le territoire du Benelux, pour une période de trois mois maximum.

Au sein du Benelux, la circulation des personnes est libre. Tout ressortissant du Benelux ou tout étranger qui est entré de manière légale sur le territoire de l'un des pays du Benelux ou s'y trouve en séjour régulier, peut donc circuler librement (sans demander d'autorisation ou de visa individuel préalable) dans les autres pays du territoire du Benelux. Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé le 14 juin

¹³³ Voy. les articles 6 à 11 du Traité du 17 juin 2008 portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux.

¹³⁴ Voy. les articles 12 à 14 du Traité du 17 juin 2008 portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux.

¹³⁵ Voy. les articles 15 et 16 du Traité du 17 juin 2008 portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux.

¹³⁶ Voy. l'article 17 du Traité du 17 juin 2008 portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux.

¹³⁷ Voy. les articles 18 à 23 du Traité du 17 juin 2008 portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux.

¹³⁸ *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 924 (1974), n° 13176. Ce Traité a été approuvé par la loi du 18 juillet 1969, *Moniteur belge*, 11 décembre 1973.

¹³⁹ http://www.courbeneluxhof.be/fr/hof_intro.asp

¹⁴⁰ *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 1162 (1980), n° 18360.

¹⁴¹ *Moniteur belge*, 20 février 1980.

¹⁴² *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 374 (1960), n° 5323. Ce Traité a été approuvé par la loi du 30 juin 1960, *Moniteur belge*, 11 août.

1985 à Schengen¹⁴³ et entré en vigueur le 2 mars 1986¹⁴⁴, la liberté de circulation des personnes est étendue à un plus grand nombre d'États dans des conditions semblables. On peut donc affirmer que le Benelux est un précurseur de ce mouvement de libéralisation des déplacements internationaux en Europe.

2. *La propriété intellectuelle*

589 – Parmi les compétences majeures du Benelux, on trouve également certains aspects de la propriété intellectuelle. Dès 1958, les trois États ont estimé que la libre circulation des biens et des capitaux serait soutenue par des réglementations communes en matière de propriété intellectuelle. Deux textes ont été adoptés dans cette perspective : la Convention Benelux en matière de marques de produits, signée le 19 mars 1962, et la Convention Benelux en matière de dessins ou modèles du 25 octobre 1965. Pour mettre en œuvre ces normes, des administrations communes aux trois États ont été créées : le Bureau Benelux des marques et le Bureau Benelux des dessins et modèles. Le 25 février 2005, la Convention Benelux en matière de propriété intellectuelle, texte à portée plus générale, a été adoptée. Depuis le 1^{er} septembre 2006, c'est l'*Office Benelux de la Propriété intellectuelle (OBPI)* qui est devenu l'instance compétente pour la protection des marques, dessins et modèles dans le Benelux^{145 146}.

590 – Le Traité du 17 juin 2008 pourrait être à la base de nouvelles initiatives dans des matières telles que la justice, les affaires intérieures et le développement durable. Les trois États membres de l'Union ont en tout cas manifesté, lors de la signature de ce traité, leur souhait de maintenir le rôle de précurseur que joue le Benelux dans la construction européenne¹⁴⁷.

¹⁴³ Accord du 14 juin 1985, *Moniteur belge*, 29 avril 1986.

¹⁴⁴ Mention au *Moniteur belge* du 29 avril 1986, p. 5953.

¹⁴⁵ Cet office doit toutefois tenir compte des règles générales, établies au niveau de l'Union européenne, par l'*Office de l'harmonisation du marché intérieur (marques, dessins et modèles)* qui a son siège à Alicante, en Espagne.

¹⁴⁶ Il convient par ailleurs de signaler qu'à la différence des marques, dessins et modèles, la matière des *brevets* n'est pas régie au niveau Benelux : pour cette dernière en effet, c'est l'*Office belge de la propriété intellectuelle (OPRI)* qui est exclusivement compétent. Au niveau international, l'OPRI est chapeauté par l'*Office européen des brevets (OEB)* qui est établi à Munich. Malgré son nom, l'OEB ne fait pas partie de la structure de l'Union européenne mais constitue un organisme international distinct.

¹⁴⁷ Voy. l'article 2, al. 1^{er}, du Traité du 17 juin 2008 portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux.

SECTION 7

Une organisation qui a fait ses preuves : l'Organisation internationale du Travail (OIT), créée en 1919¹⁴⁸

591 – L'Organisation Internationale du Travail (OIT) est créée en 1919 par la partie XIII du Traité de Versailles¹⁴⁹. Contrairement à la Société des Nations, instituée par le même traité, l'OIT a survécu à la Deuxième Guerre mondiale et existe encore aujourd'hui ; en 1946, elle est devenue la première institution spécialisée des Nations Unies¹⁵⁰. Le siège de l'organisation se trouve à Genève.

L'Organisation Internationale du Travail est composée de trois organes, à savoir de la *Conférence internationale du travail*, où tous les États membres envoient des représentants et où les normes internationales du travail sont définies, du *Conseil d'administration*, qui définit la politique générale de l'OIT, et enfin, du *Bureau international du travail*, qui est un organe permanent dont le rôle est d'appliquer et de mettre en œuvre la politique déterminée par les autres organes.

592 – Pour atteindre ses objectifs, l'Organisation Internationale du Travail met au point des conventions et des recommandations internationales pour définir les normes minimales à respecter dans les domaines de son ressort, telle que la liberté syndicale, le droit d'organisation et de négociation collective, l'abolition du travail forcé ou l'égalité des chances.

L'Organisation Internationale du Travail a une grande influence dans les ordres juridiques nationaux des États de la planète : elle encourage la création d'organisations indépendantes d'employeurs et de travailleurs qui sont invitées à participer aux décisions politiques et socio-économiques dans le pays.

593 – L'OIT présente, au sein du système des Nations Unies, une caractéristique particulière : elle est organisée selon une *structure tripartite* : dans ses différents organes directeurs, siègent non seulement des représentants des gouvernements des États membres des Nations Unies, mais aussi des représentants des employeurs et des travailleurs. Ces derniers participent aux travaux et à la prise de décision sur un pied d'égalité avec les gouvernements nationaux.

¹⁴⁸ <http://www.ilo.org/public/french/about/index.htm>

¹⁴⁹ On doit cette inclusion de la partie XIII dans le Traité de Versailles notamment au rôle important joué par le professeur liégeois Ernest MAHAÏM, délégué technique du gouvernement belge à la Conférence de la Paix, et qui deviendra par la suite le président du Bureau International du Travail en 1931.

¹⁵⁰ Contrairement aux autres institutions spécialisées de l'ONU, l'OIT était à l'origine une organisation autonome. Elle n'a pas été créée par l'ONU, mais s'est rapprochée de l'Organisation après la création de cette dernière.

CHAPITRE 16

—

L'INTÉGRATION EUROPÉENNE : L'UNION EUROPÉENNE ET LE CONSEIL DE L'EUROPE

594 – Dans le chapitre précédent, nous avons étudié plusieurs organisations internationales et envisagé leur rôle important. Sans quitter cette sphère de réflexion, nous voudrions à présent nous concentrer sur l'Europe, afin d'examiner deux structures internationales créées sur ce continent dans les années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale : d'une part, l'Union européenne (section 1^{ère}) et, d'autre part, le Conseil de l'Europe (section 2).

En étudiant le fonctionnement de ces institutions, nous allons nous apercevoir qu'elles se distinguent des organisations que nous avons abordées précédemment. Le droit de l'Union européenne (ou, comme on disait jusqu'en 2009, le « droit communautaire ») est généralement considéré comme une sous-catégorie *spécifique* du droit international, voire comme une catégorie juridique à part entière. En quelques décennies, il a connu un développement à ce point considérable qu'à peu près tous les domaines du droit en sont aujourd'hui imprégnés et que, même dans un manuel d'introduction comme le nôtre, il ne semble pas possible de faire l'impasse sur son étude : c'est qu'à l'heure actuelle, de nombreuses règles de droit européen exercent une influence concrète sur la vie quotidienne des citoyens européens, fût-ce à l'insu de ceux-ci.

SECTION 1^{re} **L'Union européenne**

595 – La construction européenne est le résultat de plusieurs traités internationaux qui ont été successivement conclus entre plusieurs États du continent. Il nous a semblé opportun de débiter notre exposé par une présentation sommaire des principaux traités qui marquent les étapes de cette évolution (sous-section 1^{ère}). Nous décrirons ensuite l'architecture institutionnelle de l'Union européenne, en examinant la composition et le rôle de ses principaux organes (sous-section 2), avant d'analyser les objectifs (sous-section 3) et les moyens d'action de l'Union (sous-section 4). Nous achèverons la section par la présentation de deux institutions qui singularisent la construction européenne, à savoir la Banque centrale européenne (sous-section 5) et la Cour de Justice de l'Union européenne (sous-section 6).

Sous-section 1^{re}

Évolution historique : des Communautés européennes à l'Union européenne

596 – Dans les lignes qui suivent, nous allons présenter les principaux traités qui ont fondé, puis modifié, les structures de la construction européenne. Il va de soi que l'énumération que nous proposons n'est pas exhaustive : dans le cadre de la présente introduction, nous allons nous limiter aux étapes historiques les plus importantes – c'est-à-dire celles qui sont à notre sens indispensables pour comprendre le fonctionnement actuel de l'Union européenne.

1. Le Traité de Paris de 1951 instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), dissoute en 2002

597 – Le 9 mai 1950, cinq ans après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, Robert SCHUMAN, ministre français des affaires étrangères, présente un plan européen en matière économique, plan qu'il a mis au point avec Jean MONNET et qui bénéficie du soutien du Chancelier allemand Konrad ADENAUER. Le plan SCHUMAN propose de placer l'ensemble de la production européenne de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans le cadre d'une

organisation ouverte à la participation d'autres pays¹⁵¹. Il connaît un important écho en Europe et de nombreux États examinent la proposition avec attention. La création d'une telle organisation est avant tout destinée à organiser et coordonner la gestion de la production de charbon et d'acier dans les États membres et à soutenir la sidérurgie européenne qui est en difficulté à cette époque. Enfin, SCHUMAN et MONNET ne cachent pas leur souhait de voir cette expérience servir de point de départ à une unification européenne plus approfondie.

Le Traité portant création de la **Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA)** est signé à Paris le 18 avril 1951¹⁵² par six États : la République fédérale d'Allemagne, la République italienne, la République française, le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg. La CECA naît formellement le 25 juillet 1952, jour de l'entrée en vigueur de ce Traité (communément appelé « Traité de Paris »).

Le Traité de Paris est conclu, élément à souligner, non pas pour une durée *illimitée* (jusqu'à ce qu'il soit dénoncé par une partie), mais pour une durée limitée de 50 ans. Ayant parfaitement fonctionné pendant sa période de validité, il est arrivé à expiration en juillet 2002, de sorte que la CECA a cessé d'exister au même moment ; les avoirs et compétences de cette organisation ont été intégralement transférés à une autre institution supranationale, la *Communauté européenne* (CE, anciennement CEE), que nous allons présenter ci-après.

2. Les Traités de Rome de 1957 instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'Énergie atomique (EURATOM)

598 – Quelques années après la naissance de la CECA en juillet 1952, les gouvernements des six États membres envisagent de poursuivre la construction européenne pour répondre à deux grandes ambitions¹⁵³. Ils sont guidés, d'une part, par un objectif *économique* : le rapprochement des États européens doit permettre aux entreprises européennes de bénéficier d'un vaste marché, à la hauteur de leur potentiel. Dans cette perspective, les entreprises pourraient plus efficacement faire face à la concurrence des entreprises étrangères (notamment des puissantes entreprises américaines). Ils visent, d'autre part, un objectif *politique* : l'aspiration à la paix durable entre les nations européennes, notamment par l'intégration de la République fédérale d'Allemagne dans une communauté solide.

Les États membres de la CECA signent ainsi le 25 mars 1957, à Rome, le Traité instituant la *Communauté économique européenne (CEE)*¹⁵⁴. En 1993, l'adjectif « économique » est supprimé, de sorte que l'on parle dorénavant simplement de la **Communauté européenne (CE)**.

599 – Mais le même 25 mars 1957, les six États membres de la CECA – et de la CEE qui vient de naître à l'instant – signent encore un *autre* traité, traité qui crée une troisième Communauté au niveau européen (à côté de la CECA et de la CEE) : la **Communauté européenne de l'Énergie atomique (EURATOM)**¹⁵⁵. Cette dernière Communauté, qui existe toujours – contrairement à la CE – à l'heure actuelle, a pour objectif d'assurer à la fois la création rapide des industries nucléaires et de répondre au déficit des formes d'énergie traditionnelles (le développement de

¹⁵¹ Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^e édition, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 38.

¹⁵² *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 261 (1957), n° 3729.

¹⁵³ Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^e édition, ouvrage précité, p. 40.

¹⁵⁴ *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 294 (1958), n° 4300.

¹⁵⁵ *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 294 (1958), n° 4301.

l'énergie nucléaire nécessite des investissements de départ très élevés, investissements qui ne sont économiquement rentables qu'à l'échelle européenne). Le rôle de l'EURATOM est à la fois discret et important : tous les 28 États membres de l'actuelle Union européenne sont aussi membres de l'EURATOM.

3. Le Traité de Maastricht de 1992 sur l'Union européenne (UE)

600 – Le Traité de Maastricht de 1992 représente une nouvelle étape fondamentale dans la construction européenne¹⁵⁶. En plus d'un certain nombre de modifications aux Traités de Paris et de Rome¹⁵⁷, il bâtit une *nouvelle structure, qui surplombe les institutions préexistantes : l'Union européenne (UE)*. Cette Union est constituée de **trois piliers**.

Le premier – de loin le plus important – est le *pilier communautaire*, et comprend les trois Communautés préexistantes, c'est-à-dire la CECA, la Communauté européenne (CE) et la Communauté européenne de l'Énergie atomique (EURATOM)¹⁵⁸.

Le second pilier est celui de la *politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*.

Dans ce domaine, les principaux objectifs européens sont la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union européenne, le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, le renforcement de la sécurité de l'Union européenne et de ses États membres, la promotion de la coopération internationale, le développement et le renforcement de la *démocratie* et de l'*État de droit* ainsi que le respect des *droits de l'homme* et des libertés fondamentales dans le monde.

Enfin, le troisième pilier concerne la *coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (CJAI)*.

Il s'agit principalement d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice (voy. les articles 29 à 31 du Traité UE).

601 – Il convient d'établir une distinction majeure entre le pilier communautaire et les deux autres : alors que dans le premier pilier, les décisions sont prises selon la *méthode communautaire*, qui est un processus décisionnel véritablement supranational, les positions qui sont adoptées dans les deuxième et troisième piliers le sont selon la procédure classique du droit international, c'est-à-dire la *méthode intergouvernementale*. Cela signifie que les décisions sont prises par consensus au sein du Conseil¹⁵⁹ et que le Parlement n'a qu'un rôle consultatif. Par ailleurs, la compétence de la Cour de Justice est limitée.

4. Le Traité de Lisbonne de 2007

602 – La construction européenne a connu une nouvelle étape par la signature du Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Le Traité procède à une réorganisation assez fondamentale des institutions européennes.

¹⁵⁶ Le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, s'inscrit dans la suite du Traité de Maastricht qu'il complète et perfectionne.

¹⁵⁷ C'est par l'effet du Traité de Maastricht que la « Communauté économique européenne » devient la « Communauté européenne ».

¹⁵⁸ À partir de l'expiration du Traité de Paris en juillet 2002 et la disparition, à ce moment, de la CECA, ce premier pilier comprend deux Communautés, à savoir la CE et l'EURATOM.

¹⁵⁹ Il existe certes des possibilités de prendre des décisions à la majorité qualifiée, mais cette règle dérogatoire ne vise que des cas relativement limités.

D'une part, la distinction entre Communauté européenne (CE) et Union européenne (UE) est supprimée ; seule cette dernière subsiste, englobant toutes les compétences de la première. Après avoir assisté, en 2002, à la disparition juridique de la CECA (dont les compétences et avoirs furent repris par la CE), c'est cette fois **la CE qui disparaît à son tour**, ses prérogatives et son patrimoine étant transférés à l'UE. Des trois communautés originaires de la construction européenne (CECA, CE, EURATOM), seule l'EURATOM continue d'exister en tant qu'institution dotée d'une personnalité juridique distincte de l'UE.

D'autre part, les trois piliers qui existaient au sein de la CE sont également supprimés, et la méthode de prise de décision est uniformisée : dans les matières qui relevaient de l'ancien troisième pilier (coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures), le processus décisionnel est aligné sur celui de l'ancien premier pilier (c'est-à-dire sur celui du droit communautaire classique)¹⁶⁰, et ce n'est que dans les matières qui formaient l'ancien second pilier (politique étrangère et de sécurité commune) qu'un mode de prise de décision spécifique est maintenu¹⁶¹.

En d'autres mots, et pour ramener le tout schématiquement dans une phrase, « l'Union absorbe la Communauté européenne et les piliers sont supprimés »¹⁶².

Il apparaît donc que l'ensemble de l'édifice européen est dorénavant régi par trois traités : le *Traité sur l'Union européenne* (TUE), adopté en 1992 et modifié notamment en 2007 par le *Traité de Lisbonne*, le *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (TFUE) qui est le successeur du *Traité de Rome* portant création de la Communauté européenne (CE) et enfin, le *Traité EURATOM* de 1957, tel que modifié depuis. Ce sont le TUE et le TFUE qui décrivent le rôle et les compétences de l'Union, qui organisent la composition ainsi que le fonctionnement de ses institutions et qui attribuent à l'Union les moyens d'action nécessaires pour développer une politique européenne et produire des règles de droit. Ainsi, ces deux traités constituent le socle du droit positif européen auquel nous nous référerons régulièrement dans la suite de notre exposé.

Dans un autre registre, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, solennellement proclamée à Nice par le Conseil européen le 7 décembre 2000, a acquis avec le *Traité de Lisbonne* la même valeur juridique que le droit primaire¹⁶³.

Enfin, le TUE comprend, depuis le *Traité de Lisbonne*, une faculté de retrait *volontaire et unilatéral* en son article 50. « Tout État membre », prévoit cette disposition « peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union ». Cette faculté est toutefois encadrée par une procédure que doit suivre l'État qui désirerait en faire usage. Ainsi, l'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. Dans un second temps, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord de retrait fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est finalement conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen. Les traités européens cesseront d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, si aucun accord n'a pu être dégagé, deux ans après la notification de la décision de retrait. Le Conseil peut toutefois décider de prolonger cette période.

¹⁶⁰ Koen LENAERTS et Piet VAN NUFFEL, *Europees recht*, Anvers, Intersentia, 2011, pp. 218-220 et 475.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² Jean Paul JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2010, pp. 17-18.

¹⁶³ Voy. l'article 6, paragraphe 1^{er}, du *Traité sur l'Union européenne* (TUE).

Cette clause a pour la première fois été activée le 29 mars 2017, jour où, à Bruxelles, le Représentant permanent du Royaume-Uni a remis, à la demande de son gouvernement, une notification en ce sens au président du Conseil européen, Donald TUSK. Cette notification fait suite au référendum organisé quelques mois plus tôt, le 23 juin 2016, sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, et à l'issue duquel 51,9 % des Britanniques ont choisi de quitter l'Union. Le résultat du référendum a par ailleurs provoqué la démission du Premier ministre David CAMERON et l'arrivée, à ce poste, de Theresa MAY.

Les négociations formelles proprement dites sur le « Brexit », entre le Royaume-Uni d'une part et l'Union européenne de l'autre, ont débuté le 19 juin 2017.

5. L'élargissement géographique

603 – On ne peut s'intéresser à l'évolution historique de l'Union européenne sans consacrer quelques lignes à la question de son extension géographique progressive. En effet, aux six membres fondateurs des Communautés européennes se sont joints au cours de plusieurs phases d'adhésion successives de nombreux autres États. Aujourd'hui, vingt-huit États ont intégré l'organisation, dont le territoire s'étend sur une large partie du continent européen.

Le premier élargissement date de 1973 ; à cette occasion, l'Irlande, le Royaume-Uni et le Danemark rejoignent les membres fondateurs. La Grèce adhère aux Communautés européennes quelques années plus tard, en 1981, suivie par l'Espagne et le Portugal, en 1986. En 1990, lors de la réunification allemande, le territoire des Communautés est étendu à celui de l'ancienne République démocratique d'Allemagne (cet événement ne correspond toutefois juridiquement pas à l'adhésion d'un nouvel État). La Finlande, la Suède et l'Autriche s'associent à la construction européenne en 1995. Neuf ans plus tard, en 2004, les Communautés connaissent leur plus ample phase d'élargissement, avec l'adhésion de dix nouveaux membres (essentiellement des États de l'ancien bloc de l'Est) : l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie, Chypre et Malte. En 2007, la Bulgarie et la Roumanie deviennent à leur tour des États membres. Enfin, la Croatie est membre de l'Union européenne depuis 2013.

604 – Dans le chapitre précédent, nous avons brièvement étudié l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Il est intéressant d'observer qu'une grande partie des États membres de l'Union européenne – mais pas tous – sont également membres de l'OTAN. Il faut aussi noter que sept membres de l'OTAN ne sont pas membres de l'UE : les États-Unis d'Amérique, le Canada, la Turquie, l'Albanie, le Monténégro, la Norvège et l'Islande.

À cet égard, un tableau synoptique peut être instructif :

Nom de l'État	Membre des CE	Membre de l'OTAN
Finlande	X	
Suède	X	
Irlande	X	
Autriche	X	
Malte	X	
Chypre	X	
Allemagne	X	X
Belgique	X	X
Bulgarie	X	X
Croatie	X	X
Danemark	X	X
Espagne	X	X
Estonie	X	X

France	X	X
Grèce	X	X
Hongrie	X	X
Italie	X	X
Lettonie	X	X
Lituanie	X	X
Luxembourg	X	X
Pays-Bas	X	X
Pologne	X	X
Portugal	X	X
République tchèque	X	X
Roumanie	X	X
Royaume-Uni	X	X
Slovaquie	X	X
Slovénie	X	X
Albanie		X
Islande		X
Monténégro		X
Norvège		X
Turquie		X
Canada		X
États-Unis d'Amérique		X
Suisse		

Sous-section 2

Les institutions de l'Union européenne

605 – Le fonctionnement de l'Union européenne repose sur sept institutions¹⁶⁴ : le Parlement européen (a), le Conseil européen (b), le Conseil (c), la Commission européenne (d), la Cour de Justice de l'Union européenne (e), la Banque centrale européenne (f) et la Cour des comptes (g)¹⁶⁵.

a) Le Parlement européen

606 – Le Parlement européen est une assemblée dont les membres sont élus au suffrage universel et direct tous les cinq ans par les citoyens européens ; chaque citoyen de l'un des 28 États membres dispose d'une voix à cette fin¹⁶⁶. Les 751 sièges du Parlement sont répartis entre les différents États membres en fonction de l'importance de la population de ces derniers¹⁶⁷. Ainsi, 21 sièges sont réservés à la Belgique, 96 à l'Allemagne et 6 à Malte (on observera qu'il s'agit là d'une répartition proportionnelle atténuée, qui sur-représente légèrement les petits États et sous-

¹⁶⁴ Organes internes de l'UE, ces institutions ne disposent pas d'une personnalité juridique propre.

¹⁶⁵ Article 13 du TUE.

¹⁶⁶ Article 14, paragraphes 2 et 3, du TUE (anciennement articles 189 et 190 du Traité CE).

¹⁶⁷ Article 14, paragraphe 2, du TUE (anciennement article 190 du Traité CE).

représente légèrement les plus grands¹⁶⁸). Au sein du Parlement européen, les députés peuvent former des groupes politiques¹⁶⁹.

607 – Pour comprendre l'originalité du Parlement européen, il est primordial de relever que, pour son élection, l'électorat est considéré comme étant parfaitement *uniforme* du point de vue de sa nationalité : seul le critère de la citoyenneté *européenne* est retenu¹⁷⁰. Autrement dit, pour pouvoir participer à l'élection du Parlement européen, il faut *et il suffit* d'être citoyen européen, peu importe que l'on soit par ailleurs de nationalité belge, maltaise ou allemande. L'élection du Parlement européen ne prend donc pas en compte la citoyenneté *nationale* d'un candidat ou d'un électeur, mais se borne à exiger que ce candidat ou cet électeur possède la citoyenneté *européenne*. Concrètement, cela signifie qu'un citoyen belge qui réside à Malte votera non pas pour les eurodéputés du contingent *belge* mais pour ceux du contingent *maltais* et qu'un citoyen maltais qui réside en Belgique et qui souhaite se porter candidat à un mandat d'eurodéputé le fera sur le contingent *belge* (donc sur l'une des 21 places réservées à la Belgique) et non sur l'une des 6 places du contingent maltais : tant du point de vue du droit de vote que de celui du droit d'éligibilité, le Parlement européen retient donc comme seul critère la citoyenneté européenne et fait pour le reste une application exclusive du critère de la *résidence*.

Ce système est unique dans le monde : jamais, dans l'histoire de l'Humanité, une assemblée transnationale – même pas celle de la Confédération des États-Unis d'Amérique¹⁷¹ – n'est allée aussi loin dans le processus d'intégration.

608 – La fonction principale du Parlement consiste en sa participation à la fonction législative au sein de l'Union. Au fil des modifications du Traité, la place du Parlement a pris de l'importance. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, la procédure de codécision – qui fait du Parlement un véritable co-législateur avec le Conseil – s'est développée dans de nombreuses matières¹⁷². Avec le Traité de Lisbonne, la codécision est devenue la procédure de droit commun.

Par ailleurs, le Parlement exerce une fonction de contrôle politique : il peut adopter une motion de censure et provoquer la démission collective des membres de la Commission¹⁷³.

Enfin, la dernière prérogative majeure du Parlement est d'approuver annuellement le *budget* de l'Union et de l'EURATOM¹⁷⁴.

b) Le Conseil européen

609 – Le Conseil européen – qu'il convient de ne pas confondre avec le Conseil (des Ministres) que nous présenterons ci-après au n° 610 – comprend 30 membres. Il est composé d'un

¹⁶⁸ La répartition exacte, parmi les 28 États membres, des sièges au sein du Parlement européen n'est pas fixée par le traité lui-même mais découle d'une décision du Conseil européen du 28 juin 2013 « fixant la composition du Parlement européen », *Journal officiel de l'Union européenne*, I, 181 du 29 juin 2013.

¹⁶⁹ L'article 10, alinéa 4, du TUE (anciennement article 191 du Traité CE) insiste sur l'importance des partis politiques en tant que facteur d'intégration au sein de la Communauté. À propos des groupes politiques au Parlement européen, voy. not. Jean Paul JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2010, pp. 264-266.

¹⁷⁰ À propos de la citoyenneté européenne, voy. not. Stéphane LECLERC et Jean-François AKANDIJ-KOMBE (éds.), *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 167 pages.

¹⁷¹ Voy. *supra*, chapitre 12, n° 393.

¹⁷² Article 294 du TFUE (anciennement article 251 du Traité CE).

¹⁷³ Article 234 du TFUE (anciennement article 201 du Traité CE).

¹⁷⁴ Pour le budget de l'Union, voy. l'article 313 du TFUE (anciennement article 272 du Traité CE).

président, des chefs d'État ou [de gouvernement](#) des 28 États membres de l'[Union européenne](#) et du président de la Commission¹⁷⁵. Les réunions du Conseil européen ont pour but de définir les grands axes de la politique de l'Union¹⁷⁶. Le Conseil européen est également chargé de proposer au Parlement le nom du président de la Commission qui est ensuite élu par le Parlement européen.

À l'origine, le Conseil européen était une assemblée purement informelle. Il a tenu sa première réunion en 1961 ; son existence a ensuite été officialisée en décembre 1974 à Paris lors d'un sommet de la CEE, avant d'être consacrée par le *Traité* quelques années plus tard¹⁷⁷. Désormais, il se réunit en principe quatre fois par an, mais son président peut convoquer des réunions extraordinaires¹⁷⁸.

Depuis l'entrée en vigueur du *Traité de Lisbonne*, le Conseil européen dispose d'un *président* à part entière, élu pour une période de deux ans et demi, ce mandat étant renouvelable une fois¹⁷⁹. C'est le chrétien-démocrate flamand et ancien Premier ministre belge Herman VAN ROMPUY qui est devenu le premier titulaire de cette nouvelle fonction le 1^{er} janvier 2010. Depuis le 1^{er} décembre 2014, le Polonais Donald TUSK lui a succédé à la tête du Conseil européen.

c) Le Conseil (communément appelé : le Conseil des Ministres)

610 – Aux termes de l'article 16, alinéa 2, du *Traité sur l'Union européenne*, « [l]e Conseil est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote ». La composition précise du Conseil varie en fonction de la matière qu'il aborde (s'il s'agit de l'agriculture, ce seront les 28 ministres de l'agriculture ; s'il s'agit des finances, ce seront les 28 ministres des finances ; etc.)¹⁸⁰. Au total, il existe dix formations différentes du Conseil :

1. Affaires générales
2. Affaires étrangères
3. Affaires économiques et financières
4. Justice et affaires intérieures
5. Emploi, politique sociale, santé et consommateurs,
6. Compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche et espace)
7. Transports, télécommunications et énergie,
8. Agriculture et pêche
9. Environnement
10. Éducation, jeunesse, culture et sport¹⁸¹.

On notera aussi que les trois ministres des affaires étrangères des États membres du Benelux se rencontrent préalablement à la tenue de chaque Conseil pour se concerter quant à la position à adopter par leurs pays respectifs¹⁸².

¹⁷⁵ Article 15, paragraphe 2, du TUE.

¹⁷⁶ Article 15, paragraphe 1^{er}, du TUE.

¹⁷⁷ À savoir en 1986 par l'*Acte unique européen*. Avec le *Traité de Lisbonne*, le Conseil européen est devenu une institution proprement dite.

¹⁷⁸ Article 15, paragraphe 3, du TUE.

¹⁷⁹ Article 15, paragraphe 5, du TUE.

¹⁸⁰ Jean-Paul JACQUÉ parle à ce propos d'unicité du Conseil et de diversité de ses formations (Jean-Paul JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2010, pp. 292-298).

¹⁸¹ Cette liste limitative des dix formations du Conseil a été approuvée par une décision du Conseil (affaires générales) du 1^{er} décembre 2009 (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 315/46 du 2 décembre 2009) ; elle a été ensuite modifiée par une décision du Conseil européen du 16 septembre 2010 (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 263/12 du 6 octobre 2010).

Le Conseil invite le membre de la Commission européenne qui est en charge de la matière dont il est saisi¹⁸³ (ainsi, le Conseil « Transports, télécommunications et énergie » invite à ses réunions le Commissaire aux transports). Quant au Haut représentant européen des affaires étrangères¹⁸⁴, il est non seulement *invité* aux réunions du Conseil « affaires étrangères », mais le TUE prévoit qu'il en *assume la présidence*¹⁸⁵.

Le Conseil participe au processus normatif de l'Union européenne : il exerce la fonction législative tantôt seul, tantôt en collaboration avec le Parlement. Il prend ses décisions selon trois modes de votation différents, dont le choix varie en fonction de la disposition du traité qui constitue la base juridique de l'acte à adopter : il peut voter soit à la majorité simple de ses membres, soit à l'unanimité de ceux-ci, soit encore selon une règle de majorité qualifiée¹⁸⁶.

Depuis le 1^{er} novembre 2014, la majorité qualifiée est calculée de la manière suivante : il s'agit de réunir « au moins 55% des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65% de la population de l'Union »¹⁸⁷.

La présidence du Conseil (à l'exception toutefois du Conseil « Affaires étrangères ») est exercée à tour de rôle par chacun des 28 États membres pour une durée de six mois¹⁸⁸ : c'est ce mécanisme-là que la presse appelle communément « la présidence tournante de l'Union ».

Suite au référendum au Royaume-Uni sur le Brexit en 2016, le Royaume-Uni a cependant renoncé à exercer la présidence du Conseil qui lui revenait au second semestre 2017, et décidé de 'passer son tour'. Suite à cette annonce, les présidences de tous les pays suivants dans la liste ont été avancées de six mois, et le semestre initialement dévolu à la présidence britannique attribué à celle du pays directement consécutif, à savoir l'Estonie.

d) *La Commission*

611 – La Commission est un collège qui comprend un ressortissant de chaque État membre, soit actuellement 28 membres. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, elle comprend :

- un président,
- un « haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » (en quelque sorte un 'ministre européen des affaires étrangères') et
- 26 autres commissaires.

On notera que le TUE prévoit que, depuis 2014, la Commission ne compte plus qu'un nombre de membres égal au deux tiers du nombre d'États membres¹⁸⁹, tout en permettant cependant au Conseil européen de revenir sur cette

¹⁸² À propos du Benelux, voy. *supra*, nos 584 à 590.

¹⁸³ Article 5, paragraphe 2, du règlement intérieur du Conseil du 1^{er} décembre 2009 (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 325/35 du 11 décembre 2009).

¹⁸⁴ Voy. *infra*, n° 611.

¹⁸⁵ Article 18, paragraphe 3, du TUE. Cette règle est répétée à l'article 2, paragraphe 5, alinéa 2, du règlement intérieur du Conseil du 1^{er} décembre 2009 (*précité*).

¹⁸⁶ Ce choix s'effectue sous le contrôle de la Cour de Justice de l'Union européenne.

¹⁸⁷ Article 16, paragraphe 4, du TUE.

¹⁸⁸ Article 16, paragraphe 9, du TUE.

¹⁸⁹ Ainsi, tant que le nombre d'États membres demeurera invariable, la Commission devrait compter 18 membres, en ce compris le son président et le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

décision¹⁹⁰ ; or, le Conseil européen a décidé de maintenir, pour la période postérieure à 2014, le nombre de membres de la Commission à 28¹⁹¹.

Le président de la Commission est élu par le Parlement sur proposition du Conseil européen¹⁹². Le ministre européen des affaires étrangères est, quant à lui, également choisi par le Conseil européen, mais en accord avec le Président de la Commission¹⁹³. Les 26 autres membres de la Commission sont proposés par le Conseil, avec l'accord du président élu de la Commission, sur base de listes établies par les États membres. Si l'ensemble de la Commission proposée obtient un vote d'approbation du Parlement, elle est finalement nommée par le Conseil européen¹⁹⁴.

Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission est responsable devant le Parlement européen qui peut, le cas échéant, lui retirer sa confiance par le vote d'une motion de méfiance¹⁹⁵.

Les membres de la Commission doivent exercer leurs fonctions en pleine indépendance, notamment par rapport aux gouvernements des États membres¹⁹⁶ ; les commissaires ne peuvent recevoir aucune instruction de leur part. Cette indépendance doit permettre à la Commission de jouer pleinement son rôle de promoteur de l'intérêt général de l'Union¹⁹⁷.

Le Traité confie trois missions principales à la Commission¹⁹⁸ : un rôle de *gardienne des traités*, une participation à l'élaboration des normes de l'Union, en particulier par le biais de son *droit d'initiative* et un rôle d'exécution des décisions de l'Union. Pour accomplir ces tâches, la Commission est assistée par un large personnel administratif, réparti en plusieurs Directions générales (DG). De la sorte, la Commission constitue ce que l'on peut appeler « l'administration européenne permanente »¹⁹⁹.

Le siège de la Commission est à Bruxelles. C'est surtout pour *cette* raison – donc le fait de disposer du siège de l'administration centrale et permanente de l'Union – que la ville de Bruxelles est, dans le langage commun, souvent considérée comme 'la capitale de l'Europe'.

e) *La Cour de justice de l'Union européenne*

612 – La Cour de justice de l'Union européenne joue un rôle de la plus haute importance dans la construction européenne. Il nous a semblé opportun de lui consacrer *infra* une sous-section particulière (n° 629).

f) *La banque centrale européenne*

613 – De même, nous réservons *infra* un exposé spécifique à propos de la Banque centrale européenne et du système européen de banques centrales (n°s 625-628).

¹⁹⁰ Article 17, paragraphe 5, du TUE.

¹⁹¹ Décision du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008, Document du Conseil, n°11225/2/09 REV 2, p. 2. Cette décision est permise par l'article 17, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, du TUE.

¹⁹² Article 17, paragraphe 7, du TUE.

¹⁹³ Article 18, paragraphe 1^{er}, du TUE.

¹⁹⁴ Article 17, paragraphe 7, du TUE.

¹⁹⁵ Articles 17, paragraphe 8, du TUE et 234 du TFUE (anciennement article 201 TCE).

¹⁹⁶ Article 17, paragraphe 3, du TUE.

¹⁹⁷ Article 17, paragraphe 1^{er}, du TUE.

¹⁹⁸ Article 17, paragraphe 1^{er}, du TUE (anciennement article 211 du Traité CE).

¹⁹⁹ En ce sens, voy. Paul CRAIG et Gráinne DE BURCA, *EU Law. Text, cases and materials*, 4^{ème} édition, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 38.

g) La Cour des comptes

614 – La Cour des comptes, instituée en 1975, a son siège à Luxembourg. Sa mission consiste – pour l’essentiel – à contrôler la légalité des ressources financières et des dépenses de l’Union européenne. La Cour est composée de 28 membres (un par État) qui sont désignés par le Conseil.

Sous-section 3

Les objectifs de l’Union européenne

615 – Lorsque nous avons décrit le contexte dans lequel les Communautés européennes ont été créées, nous avons déjà évoqué les buts qui motivaient les auteurs de cet ambitieux projet. Il convient à présent de revenir, plus concrètement, sur les objectifs des Communautés européennes tels qu’ils ressortent du Traité de Rome et tels qu’ils guident encore l’action de l’Union aujourd’hui.

1. La sauvegarde de la paix

616 – La création des Communautés européennes a avant tout été une réaction aux deux Guerres mondiales qui ont déchiré l’Europe comme le reste de la planète. À l’heure actuelle, on peut considérer que cet objectif fixé par le Traité²⁰⁰ est atteint et qu’il s’agit d’une formidable réussite : il est en effet bon de rappeler que les États membres de l’Union connaissent une situation de paix depuis plus de 70 ans, alors que les guerres se sont succédées sans relâche pendant les siècles précédents.

Ainsi, et pour ne prendre que l’exemple des relations franco-allemandes, on relève, pour la seule période allant de 1790 à 1950, pas moins de dix confrontations militaires d’envergure, à savoir (1) la guerre de la Première coalition (1792-1797), (2) la guerre de la Seconde coalition (1798-1802), (3) la guerre de la Troisième coalition (1805), (4) la guerre de la Quatrième coalition (1806-1807), (5) la guerre de la Cinquième coalition (1809), (6) les guerres de la Sixième coalition (1812-1814), (7) la guerre des Cent-Jours (1815, avec défaite finale de NAPOLÉON), (8) la guerre franco-prussienne de 1870-1871, perdue par l’armée française, (9) la Première Guerre mondiale, perdue par l’armée allemande, et (10) la Seconde Guerre mondiale, de nouveau perdue par l’armée allemande.

On observera qu’entre ces différentes guerres aucune période de paix n’atteint soixante ans : d’un point de vue historique, la période actuelle – qui n’a non seulement plus vu d’hostilités germano-françaises depuis plus de 70 ans mais qui, par ailleurs, écarte efficacement, et même à très long terme, le risque que de telles hostilités se reproduisent – constitue un événement et un progrès tout à fait majeurs.

2. L’établissement des libertés de circulations et du Marché intérieur²⁰¹

617 – Un autre objectif central de la construction européenne a été de mettre en place un marché intérieur (anciennement appelé « marché commun »). Au début, cet objectif ne fut poursuivi qu’à l’égard de *certain*s secteurs de l’activité économique, à savoir ceux du charbon et de l’acier d’une part (par le biais de la CECA) et de l’énergie atomique d’autre part (par le biais de l’EURATOM). Mais progressivement l’idée a fait son chemin qu’il fallait doter les Communautés d’un marché commun *généralisé*, englobant tous les secteurs économiques.

²⁰⁰ Article 3, paragraphe 1^{er}, du TUE (anciennement article 2, paragraphe 1^{er}, du TUE).

²⁰¹ Article 3, paragraphes 2 et 3, du TUE (anciennement article 2, paragraphes 2 et 3, du TUE).

Le concept de « marché intérieur » peut être défini comme *un espace économique dans lequel les producteurs de l'un des États considérés peuvent atteindre les consommateurs des autres (et inversement) dans les conditions des échanges internes d'un marché national*²⁰².

617.1 – La mise en place d'un marché intérieur généralisé au sein de la Communauté européenne s'est étalée sur plusieurs décennies. Pour arriver à son aboutissement, il a en effet fallu réorganiser le commerce interétatique en Europe de façon à réunir quatre conditions indispensables ; ces quatre conditions sont aussi appelées les **quatre grandes libertés de circulation**. Il s'agit de la liberté de circulation des *personnes*, de la liberté de circulation des *marchandises*, de la liberté de circulation des *services* et de la liberté de circulation des *capitaux*.

617.2 – Parallèlement à la réalisation du marché intérieur s'est développée l'idée d'établir une **union monétaire**, qui a abouti à la mise en circulation d'une monnaie unique le 1^{er} janvier 2002.

On notera, pour ce qui est de la Belgique et le Luxembourg, que ces deux pays étaient déjà liés antérieurement, et depuis longtemps, par une *union douanière*²⁰³ et une *association monétaire*²⁰⁴ entre leurs monnaies nationales, ce qui impliquait que les billets et pièces belges avaient d'office cours légal au Grand-Duché, à côté des billets et pièces grand-ducaux²⁰⁵. Le taux de change entre les deux pays a été établi à un franc belge pour un franc luxembourgeois²⁰⁶.

3. *Autres objectifs*

618 – L'Union européenne est également compétente dans certains domaines de la politique sociale, de l'éducation, de la formation professionnelle, de la jeunesse²⁰⁷, et pour quelques aspects de la politique culturelle²⁰⁸, de la santé publique²⁰⁹ ou encore de l'environnement²¹⁰.

²⁰² Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^{ème} édition, *ouvrage précité*, p. 55.

²⁰³ Traité du 25 juillet 1921 portant création d'une union économique belgo-luxembourgeoise, approuvé par la loi belge du 5 mars 1922, *Moniteur belge*, 11 mars. Il est entré en vigueur le 6 mars 1922. Voy. en particulier les articles 1^{er} et 22 du Traité.

²⁰⁴ Convention relative aux questions financières et monétaires conclue le 23 mai 1935 entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg, approuvée par la loi du 26 juillet 1935 (*Moniteur belge*, 16-17 août), remplacée en 1963 et 1965 par le protocole spécial relatif au régime d'association monétaire du 29 janvier 1963 (approuvé par la loi du 26 janvier 1965, *Moniteur belge*, 29 juillet) et le protocole d'exécution du protocole spécial, du 21 mai 1965 (approuvé par la même loi, même *Moniteur*). Ces protocoles de 1963 et 1965 ont ensuite à leur tour été remplacés en 1981 par le protocole relatif à l'association monétaire du 9 mars 1981 et le protocole d'exécution de la même date, et modifiés par un amendement du 6 septembre 1983 (tous publiés au *Moniteur belge* du 20 décembre 1984, et approuvés par la loi du 30 mars 1984, *Moniteur belge*, 17 mai). Après l'introduction de l'euro, il a été mis fin à ce système par un protocole d'abrogation du 18 décembre 2002 (approuvé par la loi du 10 novembre 2004, *Moniteur belge*, 6 janvier 2005).

²⁰⁵ Le protocole spécial, aujourd'hui abrogé, relatif au régime d'association monétaire du 29 janvier 1963 (cité à la note précédente), et dont le libellé avait été pour l'essentiel repris dans le protocole, également abrogé, de 1981 (également cité à la note précédente), prévoyait en son article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, qu'

« [o]nt cours légal au Grand-Duché de Luxembourg et force libératoire illimitée dans les paiements, les billets de l'État luxembourgeois, les billets de la Banque nationale de Belgique, les billets de l'État belge, ainsi que les billets de la Banque internationale à Luxembourg.

Ont également cours légal au Grand-Duché de Luxembourg et force libératoire dans les paiements pour les montants à déterminer de commun accord entre les deux gouvernements, les monnaies métalliques de toutes espèces, frappées par l'État luxembourgeois ou par l'État belge. »

²⁰⁶ Aux termes de l'article 2 du protocole spécial de 1963, et dont le libellé a lui aussi été conservé dans le protocole de 1981,

« [l]e taux de change entre les monnaies belge et luxembourgeoise, ainsi que la politique des taux de change à l'égard des monnaies de pays tiers seront déterminés suivant l'article 12 du Traité instituant l'Union économique Benelux, signé à La Haye, le 3 février 1958, et selon la procédure adoptée en vue de l'exécution de cet article. »

²⁰⁷ Titres X, XI et XII du TFUE (anciennement Titre XI du Traité CE).

²⁰⁸ Titre XIII du TFUE (anciennement Titre XII du Traité CE).

²⁰⁹ Titre XIV du TFUE (anciennement Titre XIII du Traité CE).

²¹⁰ Titre XX du TFUE (anciennement Titre XIX du Traité CE).

La politique sociale de l'Union européenne a pris une nouvelle dimension avec le développement du concept de « citoyenneté européenne » dans le Traité de Maastricht.

Sous-section 4

Les moyens d'action de l'Union européenne

619 – Dans le cadre de ses objectifs, l'Union européenne peut élaborer des normes qui sont, sans autre procédé, applicables dans le droit interne des États membres ou qui visent à harmoniser les différentes règles nationales sur l'ensemble du territoire de l'Union.

Il convient à cet égard de signaler que l'Union exerce cette activité normative en publiant ses normes dans son *propre organe de publication* : le *Journal officiel de l'Union européenne* (JOUE). L'existence d'un journal officiel propre à l'Union européenne, distinct des journaux officiels qui existent au sein des États membres, est un élément important pour assurer l'autonomie des instances européennes : en effet, grâce à ce journal, elles peuvent, par leur propre action et sans, pour ce faire, dépendre des États membres, publier et de la sorte *rendre applicables* les normes de droit qu'elles ont édictées. Si un tel *Journal officiel de l'Union européenne* n'existait pas, l'Union, à chaque fois qu'elle édicte un texte, serait obligée de solliciter le concours des différents États membres, qui devraient alors procéder à la publication de cette norme dans leurs journaux officiels respectifs. De la sorte, l'Union serait mise dans une situation de dépendance totale vis-à-vis des États membres, ces derniers pouvant au gré de leur humeur – et de leurs intérêts politiques – retarder la publication d'un texte européen et, partant, son entrée en vigueur. Aussi, il existerait un risque de publications inexactes ou partielles, avec des dispositions manquantes. On comprend donc que, sans un propre organe de publication, la portée du projet européen serait gravement compromise ; l'existence du *Journal officiel de l'Union européenne* – d'ailleurs expressément consacrée dans les traités fondateurs²¹¹ – est essentielle. Le JOUE est formellement publiée à Luxembourg, au siège de l'Office des publications de l'Union européenne ; il est édité dans toutes les langues officielles de l'Union et peut être consulté soit en version papier, soit à l'adresse internet <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

* *

L'activité normative de l'Union est exercée principalement au travers de deux instruments : les *règlements* et les *directives*.

619.1 – Le *règlement* est l'acte le plus complet et efficace dont disposent les institutions de l'Union. Il est applicable non à des destinataires limités mais à des catégories envisagées abstraitement et dans leur ensemble²¹². Le règlement est *obligatoire en tous ses éléments* : il s'impose dans la totalité de ses dispositions aux institutions de l'Union, aux États membres ainsi qu'aux autorités et ressortissants de ceux-ci²¹³. Enfin, le règlement est doté d'un *effet direct*, c'est-à-dire qu'il génère des conséquences juridiques sans qu'il soit besoin d'accomplir des actes d'exécution internes dans les différents États membres ; il est comme tel apte à conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger²¹⁴.

²¹¹ Article 297 du TFUE.

²¹² Voy. Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^{ème} édition, ouvrage précité, p. 368.

²¹³ Voy. Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^{ème} édition, ouvrage précité, p. 369.

²¹⁴ Voy. Paul CRAIG et Gráinne DE BURCA, *EU Law. Text, cases and materials*, 4^{ème} édition, ouvrage précité, p. 83 ; Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^{ème} édition, ouvrage précité, p. 369. Sur la notion d'effet direct, voy. *supra*, chapitre 14, nos 517 à 527.

619.2 – La *directive* par contre est un instrument de législation *indirecte* : elle oblige les États à introduire sa substance dans leur législation interne par un acte de transposition, et ce dans un certain délai. Les États membres conservent la liberté de choisir les formes et les moyens d'exécution des directives, mais doivent atteindre le résultat fixé par celles-ci²¹⁵.

620 – Ces développements relatifs aux normes européennes nous amènent à mettre en évidence leurs caractéristiques particulières, caractéristiques qui les distinguent des règles du droit international classique. Ces traits spécifiques du droit européen sont d'une part son *effet direct* (n^{os} 621 et 622) et d'autre part sa *primauté* (n^o 623).

621 – Comme nous avons déjà eu l'occasion de l'exposer au chapitre 14, on entend par l'*effet direct* d'une norme son *aptitude à produire directement, c'est-à-dire sans mesures d'exécution internes, des droits et des obligations dont les particuliers peuvent se prévaloir devant les tribunaux ou toute autre autorité nationale*²¹⁶.

Si, en droit international classique, il est exact que certains traités internationaux sont directement applicables, il n'en demeure pas moins vrai que la grande majorité d'entre eux ne revêtent pas ce caractère²¹⁷. En revanche, en droit européen, il existe une *présomption d'effet direct* à l'égard des règles tant primaires que dérivées²¹⁸. Cette affirmation est posée dans une célèbre décision juridictionnelle, à savoir l'arrêt *Van Gend en Loos*, que la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) a rendu en 1963²¹⁹.

Dans cet arrêt, la Cour a en effet décidé que, comparés à d'autres traités internationaux, les traités européens sont d'une nature particulière et que la Communauté – aujourd'hui, on dirait l'Union – constitue « *un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants* »²²⁰. Formulé autrement, la Cour de Justice affirme ainsi que les règles européennes peuvent être valablement invoquées par un particulier devant une juridiction nationale, et que celle-ci devra le cas échéant écarter les normes de son ordre juridique interne qui seraient contraires à celles du droit européen.

La jurisprudence ultérieure de la Cour de Justice a précisé cette idée, en dégagant les conditions qu'une norme de droit européen doit remplir pour bénéficier de l'effet direct : les *règlements* européens en bénéficient toujours (cela en raison d'une disposition expresse des traités) et de nombreuses *dispositions des Traités fondateurs* (Traité sur l'Union européenne, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Traité EURATOM) également. En ce qui

²¹⁵ Voy. Paul CRAIG et Gráinne DE BURCA, *EU Law. Text, cases and materials*, 4^{ème} édition, *ouvrage précité*, p. 85 ; Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^{ème} édition, *ouvrage précité*, p. 370.

²¹⁶ Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^e édition, *ouvrage précité*, p. 466.

²¹⁷ On se permettra ici de rappeler l'avis n^o 15 de la Cour permanente de Justice internationale du 3 mars 1928, déjà examiné *supra*, chapitre 14, n^{os} 523 et 524.

²¹⁸ On parle de droit européen *primaire* pour désigner les normes qui sont consignées dans l'un des traités fondateurs (Traité de Rome, TUE, TFUE) ; quant au droit européen *dérivé*, il s'identifie à l'ensemble des normes qui sont prises en application de ces Traités (règlements, directives, etc.).

²¹⁹ C.J.C.E., arrêt du 5 février 1963, *Van Gend en Loos c. Administration fiscale néerlandaise*, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, 1963, p. 1 et s. Pour un intéressant aperçu de la genèse factuelle et historique de l'arrêt, voy. Antoine VAUCHEZ, « The transnational politics of judicialization. *Van Gend en Loos* and the making of EU polity », *European Law Journal*, 2010, pp. 1-28 ; ainsi, VAUCHEZ relève notamment que l'arrêt semble avoir été rendu par 4 voix contre 3 (voy. p. 12 de ladite contribution).

²²⁰ C.J.C.E., arrêt du 5 février 1963, *Van Gend en Loos c. Administration fiscale néerlandaise*, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, 1963, p. 23.

concerne les *directives*, qui sont, comme nous l'avons dit, des actes de législation indirecte, la réponse doit être nuancée et ne peut être exposée dans le présent *Manuel* d'introduction²²¹.

622 – Au chapitre 14, nous avons également vu que les États répondent de différentes manières à la question de savoir quelles sont les relations entre les règles de droit international et celles de droit interne. C'est ainsi que nous avons relevé que certains États adhèrent à l'école du *dualisme*, d'autres à l'école du *monisme à primauté du droit interne* et enfin certains à l'école du *monisme à primauté du droit international*.

Ce qui vaut pour les 196 États du monde²²², vaut également pour les 28 États membres de l'Union : ceux-ci se répartissent sur les trois écoles présentées au chapitre 14²²³ ; autrement dit, au sein des États membres de l'Union, il n'existe aucune position commune sur cette question.

Or, il est primordial de comprendre que cette distinction théorique entre monisme et dualisme *ne s'applique pas au droit de l'Union européenne* : quelle que soit l'école à laquelle l'État membre adhère pour organiser ses rapports entre le droit international et son droit interne, *le droit de l'Union pourra toujours, sous certaines conditions, être appliqué tel quel dans l'ordre juridique interne de cet État*. On comprend aisément qu'il s'agit là d'une *nouveauté fondamentale* pour tous les systèmes juridiques nationaux, et tout spécialement pour les systèmes dualistes, qui ne conçoivent en principe pas qu'une norme de droit international puisse trouver application dans leur ordre juridique interne mais postulent au contraire que les ordres juridiques international et interne sont rigoureusement étanches, de sorte qu'une norme de droit international, ayant des destinataires différents de ceux du droit interne et s'appliquant dès lors à des situations juridiques par hypothèse différentes, ne pénétrera jamais dans l'ordre interne et n'entrera donc jamais en conflit avec une norme de droit interne.

Les conséquences de cette particularité du droit européen sont importantes. Ainsi, les États membres qui appartiennent à l'école dualiste *perdent* cette caractéristique – pourtant fondamentale – dans le cadre de l'Union européenne : ces États *ne doivent – et ne peuvent – recopier les règles du droit européen dans des normes de droit interne pour les rendre applicables dans leur ordre juridique* ; au contraire, le droit européen tant primaire que secondaire *y est applicable tel quel*.

Dès lors, au Royaume-Uni²²⁴, défenseur par excellence de la théorie dualiste, les directives, les règlements et les autres instruments juridiques européens s'appliquent *de la même manière que dans les États membres qui, tels la Belgique, adhèrent à l'école moniste*. Le Parlement du Royaume-Uni *n'a pas à adopter – et ne peut adopter – de normes de droit interne pour rendre applicable une norme européenne au Royaume-Uni*²²⁵ ; cette circonstance démontre avec force la *spécificité du droit européen par rapport au droit international classique*.

²²¹ Pour des développements sur cette question, le lecteur consultera notamment avec fruit Paul CRAIG et Gráinne DE BURCA, *EU Law. Text, cases and materials*, 4^{ème} édition, *ouvrage précité*, pp. 279-303.

²²² Ce chiffre étant basé sur le droit belge : il s'agit des 193 États membres des Nations Unies, auxquels il convient d'ajouter le Vatican (Saint-Siège), les Îles Cook et le Kosovo (chiffre à jour au 1^{er} mai 2017 ; source : Ministère belge des Affaires étrangères, Direction générale des Affaires juridiques).

²²³ Ainsi par exemple, le Royaume-Uni appartient à l'école dualiste, la République française et la République fédérale d'Allemagne (selon la doctrine majoritaire) à l'école moniste à primauté du droit interne, et le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg à l'école moniste à primauté du droit international.

²²⁴ Les présents développements peuvent être transposés, *mutatis mutandis*, au Royaume du Danemark et au Royaume de Suède.

²²⁵ Pour de plus amples développements sur ce point, voy. Christian BEHRENDT, « La notion de 'parliamentary sovereignty' en droit constitutionnel anglais : fondements, paradoxes et problèmes contemporains », *Revue de droit international et de droit comparé*, 2002, pp. 221-289.

623 – C’est précisément sur cette spécificité du droit européen que la Cour de Justice de l’Union se fonde pour ériger au rang de principe fondamental de l’ordre juridique de l’Union la *primauté* de ce droit sur celui des États membres²²⁶. Cette théorie est développée dans l’arrêt *Costa c/ ENEL* prononcé par la Cour de Justice en 1964²²⁷, arrêt qui est tout aussi célèbre que l’arrêt *Van Gend en Loos* que nous venons d’évoquer. Aux termes de l’arrêt *Costa*, le droit européen *fait partie intégrante des ordres juridiques des États membres, de sorte que les règles de droit européen* (dont l’arrêt *Van Gend en Loos* avait un an plus tôt reconnu l’effet direct) *s’imposent à toutes les juridictions internes de tous les États membres*.

Pour justifier cette affirmation – qui est unanimement acceptée à l’heure actuelle – la Cour de Justice fait état de deux éléments : d’une part, le Traité de Rome de 1957 instituant la Communauté européenne a été conclu pour une durée *illimitée*, et d’autre part, lors de la ratification de ce Traité, les États membres ont expressément consenti à une limitation de leur sphère de souveraineté.

Six ans seulement après l’arrêt *Costa c/ ENEL*, la Cour de Justice achèvera son œuvre jurisprudentielle sur ce point, en posant, dans l’arrêt *Internationale Handelsgesellschaft* de 1970 que *le droit européen dans son intégralité* – c’est-à-dire quel que soit le rang de la norme communautaire (droit primaire ou dérivé) – *prime dans l’intégralité des États membres sur l’intégralité des normes internes*, étant entendu que cette primauté vaut également à l’égard des normes internes de rang *constitutionnel*²²⁸. La primauté du droit de l’Union à l’égard des normes de droit constitutionnel a été réaffirmée dans l’arrêt *Melloni* de 2013, rendu en grande chambre²²⁹.

Ce dernier point – la primauté des normes communautaires sur des normes internes de rang *constitutionnel* – demeure toutefois contesté par un certain nombre de hautes juridictions dans les États membres, comme par exemple la Cour constitutionnelle allemande²³⁰ ou le Conseil constitutionnel français²³¹. Quant à la position des hautes juridictions belges (Cour de cassation, Conseil d’État et Cour constitutionnelle²³²), leur position à l’égard du droit européen est plus favorable : la Cour de cassation, conformément à sa célèbre jurisprudence *Le Ski*²³³, admet sans réserve la

²²⁶ À propos de cette question fondamentale, voy. not. Paul CRAIG et Gráinne DE BURCA, *EU Law. Text, cases and materials*, 4^{ème} édition, *ouvrage précité*, pp. 344-377.

²²⁷ C.J.C.E., arrêt du 15 juillet 1964, *Costa c. E.N.E.L.*, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, 1964, p. 1141 et s.

²²⁸ C.J.C.E., arrêt du 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, 1970, p. 1125. On ajoutera que, dans un célèbre avis rendu vingt ans plus tard, la Cour va jusqu’à affirmer que « le traité CEE, bien que conclu sous la forme d’un accord international, n’en constitue pas moins la charte constitutionnelle d’une communauté de droit » (Avis 1/91 du 14 décembre 1991, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, 1991, p. I-6079, ici p. I-6102).

²²⁹ C.J.U.E. (grande chambre), arrêt du 26 février 2013, *Melloni c. Ministerio Fiscal*, C-399/11.

²³⁰ Voy. notamment BVerfG, décision *Solange II* du 22 octobre 1986 (BVerfGE 73, 339), arrêt *Maastricht (Maastricht-Urteil)* du 12 octobre 1993 (BVerfGE 89, 155) et arrêt *Lisbonne (Lissabon-Urteil)* du 30 juin 2009 (BVerfGE 123, 267).

²³¹ Voy. notamment Cons. const., décision 505 DC du 19 novembre 2004. Dans le même sens, voy. déjà antérieurement l’arrêt (Ass.) *Sarran et Levacher* du Conseil d’État de France du 30 octobre 1998 et l’arrêt (Ass. plén.) *Mlle Fraïsse* de la Cour de cassation de France du 2 juin 2000.

²³² Cour qui portait jusqu’il y a peu le nom de « Cour d’arbitrage » (C.A.). C’est une révision constitutionnelle du 7 mai 2007 (*Moniteur belge*, 8 mai ; entrée en vigueur au 8 mai) qui lui a conféré son nouveau nom.

²³³ *Supra*, nos 493-495 et *Recueil de textes*, pp. 339-351. On notera d’ailleurs – et ce détail est éloquent – que l’arrêt *Le Ski* (mai 1971) n’est rendu que six mois après l’arrêt *Internationale Handelsgesellschaft* de la Cour de justice (décembre 1970). Pour être complet sur ce point, on relèvera qu’il n’existe à ce jour aucun arrêt de la Cour de cassation dans lequel elle aurait expressément reconnu, dans les motifs soutenant sa décision, la primauté du droit communautaire sur les règles constitutionnelles internes ; mais dès lors qu’elle a déjà consacré la suprématie, sur la Constitution, de *toute convention dotée d’un effet direct ratifiée par la Belgique* (arrêt du 16 novembre 2004, *Pas.*, 2004, I., p. 1795, ici p. 1801) et celle de la *Convention européenne des droits de l’homme* (arrêt du 9 novembre 2004, *Pas.*, 2004, I., p. 1745, ici p. 1767, note Benoît GORS, *Revue belge de droit constitutionnel*, 2005, pp. 507-531), il ne nous semble point douteux qu’elle arrivera à la même solution pour le *droit communautaire*.

primauté du droit de l'Union sur les règles constitutionnelles internes et le Conseil d'État, dans sa fonction juridictionnelle, a consacré la même solution dans ses arrêts *Goosse* et *Orfinger*²³⁴. Quant à la Cour constitutionnelle, elle n'a pas encore été amenée à se prononcer sur la question dans sa jurisprudence²³⁵.

624 – Avant de clore notre exposé relatif aux normes européennes, il convient encore de souligner un point essentiel. En effet, si l'on compare les arrêts *Van Gend en Loos* et *Costa c/ ENEL* de la Cour de Justice de l'Union européenne, on peut relever une différence importante : la primauté du droit communautaire, affirmée par le second arrêt, vaut pour *toutes* les normes de droit européen, alors que l'effet direct de ces normes n'est que présumé ; toutes les normes de droit communautaire ne revêtent donc pas cette caractéristique.

Sous-section 5

La création de la Banque centrale européenne (BCE)

625 – La Banque centrale européenne (BCE) est chargée, conjointement avec les différentes banques nationales de la zone euro, de mettre en œuvre la politique monétaire axée sur la stabilité des prix dans ladite zone. Depuis sa création, le 1^{er} juin 1998, elle est le dépositaire de la crédibilité et de la compétence des banques centrales nationales des États membres de cette zone. La Banque centrale européenne et les dix-neuf banques nationales concernées forment ensemble le *Système européen des banques centrales* (SEBC)²³⁶. La Banque centrale européenne siège à Francfort-sur-le-Main, en Allemagne.

626 – Les dix-neuf banques centrales de la zone euro ont transféré à la Banque centrale européenne l'exercice de l'essentiel de leurs prérogatives en matière monétaire. Ainsi que nous l'avons étudié²³⁷, le pouvoir d'émettre de la monnaie²³⁸ peut être considéré comme un attribut essentiel de la souveraineté des États.

²³⁴ *Supra*, note 1759.

²³⁵ Il est exact qu'en *doctrine*, certains juges de la Cour ont pris position dans le débat, en soutenant que si la question devait un jour venir devant la Cour, celle-ci pourrait se déclarer incompétente sur base de l'article 34 de la Constitution, disposition qui pourrait être interprétée comme l'empêchant de vérifier la conformité du droit communautaire au droit constitutionnel interne (voy. en ce sens notamment Michel MELCHIOR et Louis DE GRÈVE, *Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme : concurrence ou complémentarité ?*, Rapport de la Cour d'arbitrage de Belgique à la 9^e conférence des Cours constitutionnelles européennes organisée à Paris du 10 au 13 mai 1993, *inédit*, 1992, 125 pages, ici pp. 20-21 et 44, et Michel MELCHIOR et Pierre VANDERNOOT, « Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1998, pp. 3-45, ici pp. 12-15). Si tel devait être le cas, il faudrait conclure que la Cour aurait de la sorte restreint sa jurisprudence *Écoles européennes* (exposée *supra* au n^{os} 496-498 ; *Recueil de textes*, pp. 352-361) aux seuls rapports entre le droit constitutionnel interne et *droit international classique*, considérant que celle-ci ne s'applique pas aux rapports entre le droit constitutionnel interne et le *droit de l'Union*. Une telle prise de position (à la supposer formellement consacrée par la Cour dans l'un de ses arrêts) nous semble certes digne d'approbation, mais elle ne changerait rien au fait que, du point de vue conceptuel, **la norme ultime du système resterait la norme constitutionnelle**. En effet, lorsqu'on affirme que le droit communautaire échappe à la compétence de la Cour *en raison de l'article 34 de la Constitution*, on affirme que *c'est cette disposition* qui le rend applicable en Belgique et *en détermine le statut normatif* ; l'affirmation resterait même vraie dans l'hypothèse où l'article 34 serait interprété comme conférant au droit communautaire un statut *supérieur* à la Constitution (ou, pour être plus exact, comme lui conférant un statut supérieur à toutes les dispositions de la Constitution *sauf précisément l'article 34*). On perçoit ainsi la **différence fondamentale** qui existe entre la position de la Cour constitutionnelle d'une part et celle de la Cour de cassation et du Conseil d'État (Section du contentieux administratif) de l'autre : la première consiste à considérer que la primauté du droit communautaire est la *conséquence normative d'une disposition spécifique de la Constitution* (sans cette disposition, elle n'existerait point), tandis que les seconds déduisent la primauté de la *nature même* du droit international, et cela le cas échéant *nonobstant une disposition contraire de la Constitution*.

²³⁶ Voy. les articles 127 et suivants du TFUE (anciennement article 105 et suivants du TCE).

²³⁷ Voy. *supra*, chapitre 5, n^o 101 ; la thèse selon laquelle le pouvoir d'émettre de la monnaie constitue un attribut essentiel de la souveraineté est toutefois contestée par Thomas HOBBS qui considère au chapitre « Des droits des souverains d'institution » du *Léviathan* (reproduit au *Recueil de textes*, p. 74) que tel n'est pas le cas.

²³⁸ Voy. l'article 112 de la Constitution belge, qui prévoit que « [l]e Roi a le droit de battre monnaie ».

Quant à cette notion, développée au chapitre 5 du présent *Manuel*, on rappellera opportunément que ROUSSEAU considère que la souveraineté est « inaliénable »²³⁹ et « indivisible »²⁴⁰. À ce sujet, HOBBS écrit quant à lui que « les droits qui constituent l'essence de la souveraineté (...) sont (...) incommunicables et insérables »²⁴¹. Bien qu'ils emploient une terminologie différente, les deux auteurs sont d'accord sur un principe : dès lors qu'un pouvoir souverain cède un attribut de la souveraineté, il perd sa qualité de souverain. Une nuance mise en exergue par CARRÉ DE MALBERG nous permet de concilier ce principe avec le schéma de la construction européenne et, en particulier, avec le fonctionnement de la Banque centrale européenne. Ce qui est crucial pour un État, c'est de conserver, non l'exercice *effectif* des attributs, mais la *potentialité* de leur exercice. Ce n'est que si un État perd le pouvoir juridique de *recupérer* les attributs essentiels de la souveraineté qu'il cesse d'exister en tant qu'entité souveraine²⁴².

627 – La création de la BCE constitue donc une étape importante dans la construction européenne, bien que certains États de l'Union européenne ne souhaitent actuellement pas intégrer le système²⁴³. D'autres ne remplissent pas les conditions pour en être membres. En effet, il faut satisfaire à des « critères de convergence » (économiques et juridiques) avant de pouvoir adopter la monnaie unique.

Lors de l'introduction initiale de la monnaie unique au 1^{er} janvier 2002, la zone Euro comptait douze membres (Allemagne, Autriche, les trois États du Benelux, France, Irlande, Italie, Espagne, Portugal, Finlande, Grèce). La Slovénie a ensuite intégré la zone euro le 1^{er} janvier 2007, Chypre et Malte au 1^{er} janvier 2008, la Slovaquie au 1^{er} janvier 2009, l'Estonie au 1^{er} janvier 2011, la Lettonie au 1^{er} janvier 2014 et la Lituanie au 1^{er} janvier 2015.

Pour l'heure, neuf États membres de l'Union ne font pas partie de la zone Euro et conservent leur monnaie nationale : la Bulgarie, la Roumanie, la Pologne, la Tchéquie, la Hongrie, la Croatie et bien sûr le Danemark, la Suède, et le Royaume-Uni.

628 – Le *Conseil des gouverneurs* (25 membres), souvent aussi appelé « le Conseil de la BCE », est l'organe de décision suprême de la Banque centrale européenne. Ce Conseil se compose des six membres du Directoire de la BCE – qui est l'autre organe essentiel de la Banque – ainsi que des dix-neuf gouverneurs des banques centrales nationales de la zone euro. Le Conseil des gouverneurs définit la politique monétaire de la zone euro et est en particulier habilité à fixer les taux d'intérêt auxquels les banques commerciales peuvent emprunter de l'argent auprès de leur banque centrale nationale. De cette manière, le Conseil des gouverneurs agit indirectement sur les taux d'intérêt pratiqués dans l'ensemble de l'économie de la zone euro.

Sous-section 6

Une juridiction véritablement supranationale : la Cour de Justice de l'Union européenne, établie à Luxembourg

629 – La *Cour de Justice de l'Union européenne* est l'une des institutions fondamentales de l'Union. Son siège est établi à Luxembourg. Elle est la véritable gardienne du droit européen.

La juridiction de la Cour est *obligatoire pour tous les États membres* : il n'existe pas de clause facultative de juridiction obligatoire, comme pour la Cour internationale de Justice. Ce caractère fait d'elle une juridiction authentiquement supranationale.

²³⁹ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du Contrat social*, livre 2, chapitre 1^{er}, reproduit au *Recueil de textes*, p. 64.

²⁴⁰ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du Contrat social*, livre 2, chapitre 2, reproduit au *Recueil de textes*, p. 65.

²⁴¹ Thomas HOBBS, *Léviathan*, reproduit au *Recueil de textes*, p. 74.

²⁴² Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, reproduit au *Recueil de textes*, pp. 68-69.

²⁴³ C'est le cas du Royaume-Uni, du Danemark et de la Suède.

Nous avons déjà eu l'occasion de constater que la Cour participe pleinement à l'activité de l'Union européenne et contribue à affirmer ses missions et objectifs²⁴⁴. Dans le cadre de son rôle d'interprétation des traités et du droit dérivé, la Cour est régulièrement amenée à préciser les règles du droit européen, voire à découvrir des règles juridiques.

La Cour de Justice de l'Union européenne peut être saisie de différentes manières : elle peut l'être par renvoi préjudiciel, par un recours en manquement, par un recours en annulation, par un recours en carence ou encore par un recours en responsabilité extracontractuelle. Il n'est point besoin d'entrer dans le détail de ces différentes modalités de saisine, le caractère introductif du présent *Manuel* ne s'y prêtant pas²⁴⁵.

Toutefois, nous tenons à consacrer quelques mots au *renvoi préjudiciel*. Le juge national conserve, dans le système européen, une place de première ligne : il est le juge européen « de droit commun »²⁴⁶. En effet, vu le caractère directement applicable du droit européen et sa primauté sur le droit national, le juge est amené à appliquer lui-même les règles européennes aux litiges qui sont portés devant lui. Ainsi par exemple, un particulier peut invoquer un règlement européen devant un juge national – disons le Tribunal de première instance de Liège – et demander que les règles contenues dans ce règlement soient appliquées dans le procès auquel il est partie. Le juge national sera alors obligé de tenir compte du règlement européen dans son jugement, sans qu'aucune institution européenne ne soit intervenue. Ce n'est qu'en cas de doute sur la portée d'une règle européenne que le juge national est autorisé à porter l'affaire devant la Cour de Justice de l'Union européenne, dans le cadre d'un *renvoi préjudiciel* (article 267 du TFUE, anciennement article 234 du Traité CE). Dans cette hypothèse, l'affaire est alors suspendue devant le juge national en attendant que la Cour de Justice rende un arrêt qui l'éclairera sur la portée de la disposition européenne en question.

Ce système permet de maintenir une certaine uniformité dans l'interprétation du droit européen, puisque c'est la Cour de Justice de l'Union européenne qui détermine en dernier lieu la signification précise des règles juridiques de l'Union. La technique du recours préjudiciel permet par ailleurs d'éviter l'encombrement et l'arriéré judiciaire qu'aurait engendré le renvoi de l'intégralité du contentieux européen à la Cour de Luxembourg²⁴⁷.

Enfin, les questions préjudicielles permettent aux particuliers d'avoir un accès – mais seulement indirect – à la Cour de Justice, afin de sauvegarder les droits qu'ils tirent de l'ordre juridique européen²⁴⁸.

Un arrêt *Commission c. Royaume de Belgique* prononcé par la Cour le 17 octobre 2013²⁴⁹ permet d'apporter à notre exposé une illustration prégnante du caractère supranational de la Cour de

²⁴⁴ Voy. *supra*, présent chapitre, nos 621 à 624.

²⁴⁵ À ce sujet, nous renvoyons notamment à l'ouvrage suivant, consacré intégralement au contentieux européen : Melchior WATHELET avec la collab. de Jonathan WILDEMEERSCH, *Contentieux européen*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, 547 pages.

²⁴⁶ Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^e édition, ouvrage précité, p. 324.

²⁴⁷ Voy. Melchior WATHELET et Jonathan WILDEMEERSCH, ouvrage précité, 2^e édition, p. 378.

²⁴⁸ Sur le mécanisme préjudiciel devant la CJUE, voy. plus généralement, parmi une littérature des plus abondantes et à titre purement exemplatif, Melchior WATHELET et Jonathan WILDEMEERSCH, ouvrage précité, 2^e édition, p. 378-467, Marianne DONY, *Droit de l'Union européenne*, 6^e édition, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2015, pp. 324-337, et Paul CRAIG et Grainne DE BURCA, *EU Law. Text, cases and materials*, 4^{ème} édition, précité, pp. 460-500.

²⁴⁹ C.J.U.E., arrêt du 17 octobre 2013, *Commission c. Royaume de Belgique*, C-533/11, *Journal officiel*, série C, n° 367, du 4 décembre 2013.

Justice et de sa force contraignante. Tardant à transposer une directive relative aux eaux usées dans son ordre juridique, et ce malgré un premier arrêt *en manquement* de la Cour datant de 2004, la Belgique a été, dans cet arrêt de 2013, pour la première fois de son histoire condamnée à une amende par la Cour ; la somme à verser s'élève à 10 millions d'euros. La Haute juridiction dispose en effet depuis le Traité de Lisbonne de la faculté d'infliger des sanctions financières aux États membres, à verser au budget de l'Union, en cas de « double manquement »²⁵⁰.

À la Cour de justice de l'Union européenne est rattaché le *Tribunal* (anciennement Tribunal de première instance de l'UE)²⁵¹; celui-ci dispose, à côté de la Cour de Justice proprement dite, d'importantes compétences juridictionnelles : au sein de l'architecture juridictionnelle de l'Union, c'est d'ailleurs lui qui possède la compétence de principe²⁵². Sous certaines conditions, les décisions du Tribunal peuvent faire l'objet d'un pourvoi, limité aux questions de droit, devant la Cour de justice²⁵³.

²⁵⁰ Voy. l'article 260 TFUE.

²⁵¹ En vertu de l'article 19, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du TUE, la Cour de Justice de l'Union européenne comprend la Cour de Justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés.

²⁵² L'article 256, alinéa 1^{er}, du TFUE lui confie tous les « recours visés aux articles 263, 265, 268, 270 et 272, à l'exception de ceux qui sont attribués à un tribunal spécialisé (...) et de ceux que le Statut réserve à la Cour de justice ».

²⁵³ Article 256, alinéa 2, du TFUE (anciennement article 225 du TCE)

SECTION 2

Le Conseil de l'Europe

630 – À côté de l'Union européenne, il existe une autre organisation internationale de premier plan sur le continent européen : le Conseil de l'Europe. Ce dernier, nous le verrons, a également été institué après la Seconde Guerre mondiale (sous-section 1^{ère}) et rassemble aujourd'hui un nombre important d'États membres (sous-section 2). La plus grande réalisation du Conseil de l'Europe est sans aucun doute la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (sous-section 3), dont le respect est surveillé par la Cour européenne des droits de l'homme (sous-section 4).

Sous-section 1^{ère}

Le Traité de Londres de 1949, instituant le Conseil de l'Europe

631 – À la fin des années 1940, la volonté de rapprochement entre États européens est déjà très forte. Certains courants vont jusqu'à proposer l'établissement d'une constitution des « États-Unis d'Europe ». D'autres souhaitent une unification plus progressive axée sur la coopération²⁵⁴. C'est dans ce cadre, antérieur à la naissance des Communautés européennes que l'accord de Londres du 5 mai 1949 est signé par dix États²⁵⁵. Ce Traité instaure le *Conseil de l'Europe* dont la mission est de créer des convergences dans les domaines politique, économique et culturel et de créer une cour de justice chargée de veiller au respect d'une charte européenne des droits de l'homme.

Sous-section 2

Les États membres du Conseil de l'Europe : tous les États d'Europe, à l'exception de la Biélorussie (Belarus), du Kosovo et du Vatican

632 – Actuellement²⁵⁶, le Conseil de l'Europe comprend 47 États membres. Presque la totalité de l'Europe géographique – dans une acception large²⁵⁷ – est couverte. Les exceptions sont rares, puisque le *Vatican (Saint-Siège)*, le *Kosovo* et la *Biélorussie* sont les seuls États européens à ne pas être membres du Conseil de l'Europe

La dernière adhésion en date est celle de la République du Monténégro, en mai 2007. Plusieurs États ont la qualité d'*observateur* au sein du Conseil de l'Europe. Il s'agit du Canada, du Vatican (Saint-Siège), du Japon, des États-Unis du Mexique, des États-Unis d'Amérique et d'Israël²⁵⁸.

Le Conseil de l'Europe a son siège à Strasbourg ; il dispose par ailleurs d'un bureau de liaison à Bruxelles.

²⁵⁴ Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^e édition, ouvrage précité, p. 32.

²⁵⁵ La France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas, le Grand-Duché de Luxembourg, l'Irlande, l'Italie, le Danemark, la Norvège et la Suède.

²⁵⁶ Au 1^{er} mai 2017.

²⁵⁷ La Russie, l'Ukraine, la Turquie, l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Géorgie comptent parmi les membres.

²⁵⁸ Tous n'ont pas exactement le même statut : certains sont observateurs au *Comité des ministres* (le Saint-Siège, le Japon et les États-Unis d'Amérique), Israël est observateur à l'*Assemblée parlementaire*, et le Canada et les États-Unis du Mexique cumulent les deux qualités.

**Un texte capital : la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH),
signée à Rome en 1950**

633 – L'œuvre majeure du Conseil de l'Europe est sans aucun doute la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)*, signée à Rome le 4 novembre 1950. Ce texte consacre une liste relativement détaillée de droits et de libertés dont bénéficient les personnes qui résident dans les États membres. Les dispositions de cette Convention ont l'avantage de préciser dans quels cas et de quelle manière les États peuvent éventuellement limiter ces droits et ces libertés²⁵⁹.

633.1 – Contrairement à la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée deux ans plus tôt²⁶⁰, la CEDH est un véritable texte juridique à portée normative, ratifié par les États membres du Conseil de l'Europe. En ce sens, la Convention se rapproche des deux Pactes internationaux de 1966 relatifs, d'une part, aux droits civils et politiques et, d'autre part, aux droits économiques, sociaux et culturels²⁶¹. Toutefois, une différence capitale doit être relevée : le respect de la CEDH – contrairement à celui des autres textes que nous venons de citer – est surveillé par une juridiction internationale, juridiction *qui peut être saisie par des particuliers* : la Cour européenne des droits de l'homme²⁶².

La Convention européenne des droits de l'homme est complétée par une série de Protocoles additionnels qui précisent les droits consacrés par le texte d'origine ou qui ajoutent de nouveaux droits et libertés. Ainsi, le droit de propriété²⁶³, le droit à des élections libres²⁶⁴, le droit à un double degré de juridiction en matière pénale²⁶⁵ ou encore l'abolition de la peine de mort²⁶⁶ ne sont pas inscrits dans la Convention mais ont été instaurés par des protocoles signés ultérieurement.

633.2 – Un mot mérite d'être dit à propos du statut de la Convention dans les États qui appartiennent à l'école du *dualisme*. Dans ces pays, le texte de la Convention (ou de ses protocoles additionnels) ne peut pas être invoqué *tel quel* par un citoyen devant une juridiction interne, le pays n'étant lié par les obligations de la Convention que sur la scène internationale.

Si on prend l'exemple du Royaume-Uni, on constate cependant que la non-invocabilité des dispositions de la Convention devant les tribunaux britanniques internes est compensée par l'existence d'un texte de *droit britannique interne* qui retranscrit, une par une, les dispositions de la Convention et qui, *lui*, peut parfaitement être invoqué devant eux. Ce texte de droit interne qui recopie, mot pour mot, dans une disposition législative britannique, la Convention européenne des droits de l'homme et les protocoles additionnels ratifiés par du Royaume-Uni, s'appelle le *Human Rights Act*. Il a été adopté en 1998 et est entré en vigueur en 2000.

²⁵⁹ Voy. en particulier les articles 8, paragraphe 2, 9, paragraphe 2, 10, paragraphe 2, et 11, paragraphe 2.

²⁶⁰ Nous avons brièvement abordé ce texte *supra*, chapitre 15, n^{os} 577 et 578.

²⁶¹ Ces textes ont également été abordés *supra*, chapitre 15, n^o 579.

²⁶² Voy. *infra*, présent chapitre, n^{os} 634 à 638.

²⁶³ Protocole n^o 1 du 20 mars 1952.

²⁶⁴ Protocole n^o 1 du 20 mars 1952.

²⁶⁵ Protocole n^o 7 du 22 novembre 1984.

²⁶⁶ Protocoles n^o 6 du 28 avril 1983 et n^o 13 du 3 mai 2002.

La structure dualiste du Royaume-Uni ne fait par ailleurs pas obstacle à ce qu'un individu qui, dans ce pays, a épuisé toutes les voies de recours internes, saisisse ensuite à la Cour européenne des droits de l'Homme, Cour devant laquelle il pourra alors invoquer non les dispositions du *Human Rights Act* mais, se trouvant dorénavant au niveau international, celles de la Convention elle-même.

C'est vers cette Cour que nous allons nous tourner maintenant, au sein de la sous-section suivante.

Sous-section 4

Un puissant organe de surveillance : la Cour européenne des droits de l'homme, établie à Strasbourg. Illustration de la jurisprudence de la Cour : l'arrêt Marckx c. Belgique du 13 juin 1979

634 – La Cour européenne des droits de l'homme est établie à Strasbourg depuis le 18 septembre 1959. Sa mission consiste à veiller à ce que le catalogue de normes minimales de protection des droits de l'homme établi par la Convention soit respecté par les États signataires et, le cas échéant, à condamner les violations commises par ces États.

Depuis sa création, cette juridiction a développé une jurisprudence complexe qui s'impose dans les ordres juridiques des États membres et qui a une large influence dans presque tous les domaines régis par le droit. On trouve de très nombreux cas où un État membre est condamné parce que l'une de ses normes – constitutionnelle, législative, exécutive ou judiciaire – viole une disposition de la Convention européenne des droits de l'homme. Les diverses autorités publiques sont donc contraintes de prendre en compte la jurisprudence de la Cour de Strasbourg dans l'élaboration des normes ou, à défaut, de corriger celles-ci après une intervention de cette juridiction.

635 – Pour illustrer nos propos, nous nous proposons d'analyser l'arrêt *Marckx contre Belgique*.

Alexandra MARCKX, née le 16 octobre 1973, est la fille de Paula MARCKX ; cette dernière est célibataire au moment de l'accouchement. Le droit civil belge en vigueur à cette époque l'invite à reconnaître sa fille afin que des liens juridiques soient établis entre elles. Or, un tel acte de reconnaissance n'est pas demandé aux mères mariées. En outre, une fois ce lien institué, Alexandra MARCKX est considérée par le droit comme « l'enfant naturelle » de Paula MARCKX. Ce statut, qui se distingue de celui de « l'enfant légitime », entraîne un certain nombre d'effets juridiques. En particulier, « la filiation maternelle 'naturelle' a des effets restreints en ce qui concerne tant l'étendue de la famille que les droits de l'enfant et de sa mère en matières de successions et de libéralités »²⁶⁷. Pour pallier ces inconvénients, la mère de l'enfant naturel peut recourir à l'adoption simple, afin que son enfant acquière sur la succession de l'adoptante les mêmes droits qu'un enfant légitime. Toutefois, même dans ce cas, l'adopté n'a aucun droit sur la succession des parents de sa mère. Pour que cela soit possible, il faudrait que la mère recoure à d'autres actes juridiques qui présupposent son mariage. En résumé, sont contestés la nécessité d'un acte de reconnaissance, d'une part, et les effets de cette reconnaissance, d'autre part.

Devant la Cour de Strasbourg, Paula et Alexandra MARCKX soulèvent principalement une violation des articles 8 (droit à la vie privée²⁶⁸) et 14 (principe général d'égalité²⁶⁹) de la Convention européenne des droits de l'homme²⁷⁰. La

²⁶⁷ C.E.D.H., arrêt *Marckx c. Belgique* du 13 juin 1979, reproduit au *Recueil de textes*, pp. 415-416.

²⁶⁸ L'article 8 de la Convention, relatif au droit au respect de la vie privée et familiale, porte :
« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

²⁶⁹ L'article 14 de la Convention, relatif à l'interdiction de toute forme de discrimination, se lit comme suit :

Cour donne raison aux requérantes en considérant notamment que « le domaine des successions – et des libéralités – entre proches parents apparaît intimement associé à la vie familiale »²⁷¹ et que « cette différence de traitement (...) manque de justification objective et raisonnable »²⁷². Selon la Cour, les dispositions du Code civil belge violent tant les droits de Paula MARCKX que ceux de sa fille, au sens où ceux-ci sont consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme. Dans son dispositif, la juridiction condamne globalement le système en vigueur en droit belge²⁷³.

Cet arrêt entraîne une réaction de la part du législateur belge. La loi du 31 mars 1987²⁷⁴ remplace les dispositions jugées contraires à la Convention européenne. Désormais, une mère célibataire ne doit plus reconnaître son enfant pour établir un lien de filiation juridique entre elle et lui. En outre, la distinction entre « enfant naturel » et « enfant légitime » n'existe plus dans le Code civil belge²⁷⁵.

On constate donc qu'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme peut avoir un impact considérable, puisqu'il peut contraindre un État membre du Conseil de l'Europe à modifier certaines règles de son droit interne pour les rendre conformes à cet arrêt.

L'analyse de l'arrêt *Marckx* nous permet de découvrir trois grandes différences entre la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour internationale de Justice, juridiction que nous avons abordée à plusieurs reprises dans les chapitres précédents :

1. La Cour européenne des droits de l'homme peut être saisie par un particulier

636 – La Cour internationale de Justice ne peut être saisie que par des États. Ainsi, nous avons vu que le Guatemala et le Liechtenstein étaient les parties au procès qui a donné lieu à l'arrêt *Nottebohm*²⁷⁶. Dans l'affaire relative à la souveraineté sur certaines parcelles frontalières, il s'agissait également d'un différend juridique entre deux États : le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas²⁷⁷. Enfin, dans les arrêts *LaGrand*, c'étaient l'Allemagne et les États-Unis d'Amérique qui s'opposaient devant la Cour internationale de Justice²⁷⁸.

Au contraire²⁷⁹, dans l'arrêt *Marckx*, ce sont des particuliers – Paula et Alexandra MARCKX – qui ont saisi la Cour européenne des droits de l'homme et assigné l'État belge. Des personnes physiques ou morales ont ainsi la possibilité de se plaindre devant cette Cour lorsqu'ils estiment que les droits et libertés consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme sont violés par une autorité publique. Certes, elles doivent d'abord épuiser les voies de recours internes, mais une fois cette condition remplie, l'accès à la juridiction leur est ouvert. Cette caractéristique offre une plus grande effectivité aux dispositions de la Convention.

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

²⁷⁰ C.E.D.H., arrêt *Marckx c. Belgique* du 13 juin 1979, reproduit au *Recueil de textes*, pp. 423-424.

²⁷¹ C.E.D.H., arrêt *Marckx c. Belgique* du 13 juin 1979, reproduit au *Recueil de textes*, p. 439.

²⁷² C.E.D.H., arrêt *Marckx c. Belgique* du 13 juin 1979, reproduit au *Recueil de textes*, p. 440.

²⁷³ C.E.D.H., arrêt *Marckx c. Belgique* du 13 juin 1979, reproduit au *Recueil de textes*, pp. 448-450.

²⁷⁴ *Moniteur belge*, 27 mai 1987.

²⁷⁵ Pour plus de détails sur le fond de cette affaire, nous renvoyons le lecteur à Yves-Henri LELEU, *Droit des personnes et des familles*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 576.

²⁷⁶ Voy. *supra*, chapitre 5, nos 116 à 119 ; l'arrêt est reproduit au *Recueil de textes*, p. 96 et suivantes.

²⁷⁷ Voy. *supra*, chapitre 5, nos 107 à 109 ; l'arrêt est reproduit au *Recueil de textes*, p. 77 et suivantes.

²⁷⁸ Voy. *supra*, chapitre 15, nos 571 et 572 ; les arrêts sont reproduits au *Recueil de textes*, p. 385 et suivantes.

²⁷⁹ Il est également possible qu'un État membre du Conseil de l'Europe assigne un autre État membre devant la Cour européenne des droits de l'homme mais ces cas sont très rares.

2. *La Cour européenne des droits de l'homme est une juridiction obligatoire*

637 – Alors que les États conservent toujours le choix de porter un litige devant la Cour internationale de Justice, ils ne peuvent s'opposer à la saisine de la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi, dans l'affaire *Marckx*, le Royaume de Belgique n'aurait pas pu refuser d'être partie au procès. En revanche, c'est par choix que les États-Unis d'Amérique ont accepté de comparaître devant la Cour internationale de Justice dans l'affaire *LaGrand*. Cette règle constitue une faiblesse de la juridiction, puisqu'une solution simple s'offre aux États qui craignent d'être condamnés : refuser la saisine de la Cour²⁸⁰.

3. *La Cour européenne des droits de l'homme peut condamner un État au paiement, à un particulier, d'une somme d'argent à titre de satisfaction équitable*

638 – La Cour européenne des droits de l'homme dispose d'un instrument spécifique qui lui permet d'attacher des conséquences plus effectives à ses arrêts. En effet, non seulement les États sont obligés de se conformer aux arrêts rendus par la Cour²⁸¹, cette dernière peut également les condamner à payer une somme d'argent au titre de *satisfaction équitable*²⁸². Dans cette hypothèse, l'État qui est à la source de la violation de la Convention doit verser cette somme à la personne qui en a été la victime. Il ne s'agit pas d'une condamnation à des dommages et intérêts, mais d'un moyen destiné à pallier le fait que le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation. Le montant précis de la somme à payer est fixé en équité.

Un tel mécanisme en faveur des particuliers n'existe pas devant la *Cour internationale de Justice* (ce qui se comprend aisément, puisque seuls les *États* peuvent ester devant cette juridiction).

Sous-section 5

L'Union européenne peut-elle adhérer à la Convention européenne des droits de l'Homme ? L'avis 2/2013 de la CJUE du 18 décembre 2014

639 – Étant donné que tous les États membres de l'Union européenne sont par ailleurs membres du Conseil de l'Europe et qu'ils ont aussi ratifié la Convention européenne des droits de l'Homme, la question peut se poser si l'Union européenne, qui est une personne de droit interne distincte de ses États membres, ne devrait pas, elle aussi, formellement adhérer à la Convention.

L'article 6.2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit d'ailleurs explicitement que

« [l']Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales des droits de l'Homme. »

Toutefois, la Cour de Justice de l'Union, dans un avis 2/2013 rendu en assemblée générale le 18 décembre 2014²⁸³ – et dont on peut penser qu'il a aussi été inspiré par le souci propre des juges de la Cour de Luxembourg de ne pas perdre un pouvoir juridictionnel au bénéfice de la Cour de Strasbourg – a décelé des difficultés techniques d'ordre juridique dans la mise en œuvre concrète

²⁸⁰ On notera que, en ce qui concerne l'affaire *LaGrand I*, l'acceptation de la compétence de la Cour internationale de Justice par les États-Unis d'Amérique n'a pas empêché cet État de violer – le jour même – l'arrêt rendu par la Cour.

²⁸¹ Voy. l'article 46 de la CEDH.

²⁸² Voy. l'article 41 de la CEDH.

²⁸³ *Journal officiel de l'Union européenne*, série C, n° 65, du 23 février 2015.

de cette adhésion et a déclaré irrégulier un projet d'accord visant à la réaliser formellement. Depuis lors, les tentatives de procéder à l'adhésion officielle de l'Union à la Convention sont au point mort.

Cela étant, il n'est pas inutile de signaler que, même sans cette adhésion formelle de l'UE à la CEDH,

« [l]es droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. » (article 6.3 du TUE).

SECTION 3

Quel impact l'intégration européenne a-t-elle sur la souveraineté des États qui y participent ?

640 – D'un point de vue strictement juridique, la souveraineté des États membres de l'Union européenne est intacte. Tant les Communautés européennes que l'Union reposent sur des Traités qui ne peuvent être révisés qu'à l'unanimité des États membres et que chacun d'eux restent libres de dénoncer. En d'autres mots, « chaque État demeure maître des Traités »²⁸⁴. Certes, nous avons étudié que l'existence de règles spécifiques démontre que le droit européen se distingue du droit international classique²⁸⁵ ; mais il s'agit-là de règles internes au système de l'Union.

Hugues DUMONT, juriste belge contemporain (professeur de droit public aux Facultés universitaires de Saint-Louis à Bruxelles), établit une distinction entre la conception formelle – que nous venons d'évoquer – et la conception matérielle de la souveraineté²⁸⁶. Il estime que, si l'on se place au niveau de la souveraineté dans son acception *matérielle*, la construction européenne a incontestablement entraîné des pertes de souveraineté pour chacun des États membres : ceux-ci ont perdu, en particulier depuis le Traité de Maastricht, leur pouvoir unilatéral de décision dans des domaines aussi sensibles que la politique monétaire et la politique des frontières.

Cela ne change toutefois rien à l'analyse en termes de souveraineté au sens *formel* : dans l'état actuel du droit, les États conservent le pouvoir du dernier mot. À cet égard, le fait qu'ils *n'exercent pas effectivement* certains attributs de la souveraineté n'a pas d'importance, dès lors qu'ils conservent le pouvoir théorique de mettre fin aux délégations consenties et de reprendre eux-mêmes l'exercice de ces attributs²⁸⁷.

En définitive, les travaux d'Hugues DUMONT et la distinction entre souveraineté formelle et matérielle qu'ils établissent nous amènent à une autre distinction : celle entre l'analyse *de iure* (en droit) et *de facto* (en fait).

²⁸⁴ Hugues DUMONT, « La notion juridique de souveraineté aujourd'hui : de l'absolu au relatif », reproduit au *Recueil de textes*, p. 458.

²⁸⁵ Voy. *supra*, présent chapitre, nos 620 à 624, les notions d' « effet direct » et de « primauté du droit de l'Union ».

²⁸⁶ Hugues DUMONT, « La notion juridique de souveraineté aujourd'hui : de l'absolu au relatif », reproduit au *Recueil de textes*, p. 452 et s.

²⁸⁷ Voy. le « droit de retrait » – déjà présenté *supra*, n° 602 – consacré à l'article 50 du TUE : « Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union ».