
CHAPITRE I

L'INFLUENCE INTERNATIONALE

Les interactions réciproques entre la France et les Nations-Unies

Par Valentin Goulesque

Le Général De Gaulle, lors d'un discours prononcé à Nantes en 1960, raillait vertement « ce machin que l'on appelle l'ONU ». L'institution internationale n'a jamais, il est vrai, attiré la sympathie de l'homme du 18 juin. Créée en 1945, dans un contexte d'après guerre et de reconstruction, suite à la signature des accords de San Francisco, cette organisation mondiale, bien plus qu'internationale, repose sur un aspect volontariste des États membres pour atteindre les objectifs qu'elle s'est donnés avec l'adhésion de ses États membres. À l'instar du Général, cette organisation fut parfois mal accueillie de crainte de voir la souveraineté des États remise en question. Avant toute autre considération, il convient de définir certains termes et notions qui seront essentiels à la bonne tenue du déroulement et de la compréhension de l'analyse à suivre.

Il est possible de définir l'État comme étant l'institutionnalisation de la société politique en une personne morale de droit public, exerçant son autorité sur un territoire donné et sur une population, titulaire de la souveraineté et bénéficiant d'une reconnaissance internationale. Dans un sens plus étroit et concret, l'État peut alors être perçu comme l'ensemble des organes politiques, l'ensemble des gouvernants, en opposition aux gouvernés¹, le Gouvernement repré-

1. G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, « Etat », Quadrige, Presses Universitaires de France, 2011, p. 418.

sentant – au sens large – l'ensemble des organes investis de pouvoirs politiques².

Dans son côté, l'ONU est une organisation internationale constituée des États qui ont accepté de remplir les obligations prévues par la Charte des Nations Unies en vue de sauvegarder la paix et la sécurité mondiale et d'instituer entre les nations une coopération économique, sociale et culturelle³. Elle se compose de six organes principaux, notamment de l'Assemblée générale (composée de 193 États), la Cour Internationale de Justice, le Conseil de Sécurité, le Conseil économique et social, le conseil des tutelles et le secrétariat de l'organisation. Il se compose de quinze États, parmi eux, cinq sont permanents et dix non permanents (avec le principe de répartition géographique équitable). Les cinq États permanents, que sont la France, le Royaume-Uni, les États-Unis, la Russie et la Chine, ont un droit de *veto*. En ce qui concerne la France cette dernière est donc présente en tant que membre permanent du Conseil de Sécurité et participe à l'adoption des résolutions, résolutions qui revêtent un caractère obligatoire, et qui, pour ne pas dire *toujours*, sont fréquemment à l'origine des décisions politiques qu'adopte la République française, des politiques pouvant s'étendre à différents domaines, comme en matière environnementale, sanitaire ou encore de sécurité.

Il est effectivement possible, comme on va le voir, de déceler un amenuisement du pouvoir souverain des États et il se pose encore, au XXI^e siècle la question de savoir qui gouverne ? Mais aussi et surtout *comment* ? Une partie de la doctrine admet que le droit international est supérieur au droit national, un principe reconnu par la jurisprudence, tant au niveau national⁴ qu'à l'échelon international. Ceci étant, dans le cadre français, cette supériorité du droit international n'a pas toujours été reconnue, bien que la Constitution de la IV^e République (1946) ait choisi l'option de lui donner une valeur absolue. Dans le préambule il est dit que « *la*

2. S. Guinchard et T. Debard, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 2012, p. 428.

3. Officiellement née le 24 octobre 1945, date officielle d'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies, signée le 25 avril de la même année à San Francisco par la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni, l'Union soviétique et 45 autres pays. Depuis 1920, il existait la Société Des Nations (SDN) qui semblait être trop élitiste et dont on ne retiendra que sa faiblesse et son inefficacité.

4. On peut ici évoquer une décision du Conseil d'Etat connue sous le nom d'arrêt Nicolò de 1989, qui fait suite à une jurisprudence de la Cour de Cassation dans son arrêt Jacques Vabres de 1975. dans ces affaires distinctes, le juge national français a reconnu la supériorité du droit international.

République française se conforme aux règles de droit public international »⁵, et l'article 27 fait explicitement mention de la supériorité des traités sur la loi française (Le préambule de 1946 a donc été interprété comme reconnaissant une valeur supra-constitutionnelle au droit international). Par la suite la France adoptera une toute autre position que la première, puisqu'en effet, la solution adoptée en France en 1958, donnera aux normes internationales une valeur supra-législative mais infra-constitutionnelle. Un exemple très clair de cette supériorité réduite se trouve dans la décision du Conseil constitutionnel du 10 juin 2004, relative à la « Loi pour la confiance dans l'économie numérique »⁶.

Cependant, au vu de la conjoncture internationale, n'en assiste-t-on pas moins à un amenuisement du pouvoir souverain de l'État français ? De fait, peut-on encore parler d'un véritable pouvoir souverain de la France face à ce géant qu'est l'Organisation des Nations Unies ? Il est indiscutable que le droit international possède une véritable supériorité en droit interne, « nier cela, c'est nier son existence⁷ » mais aussi nier l'influence qu'a l'ONU sur la direction de la France et sur son tissu normatif (I). Il semble à l'inverse abusif d'avancer que cette influence soit toute puissante et que la France y soit entièrement soumise. Force est de constater que la pratique institutionnelle et la vie politique internationales sont d'une emprise limitée sur l'Hexagone (II).

§ I - UNE FRANCE SOUS MAGNÉTISME ONUSIEN

Depuis sa création en 1945, il ne fait aucun doute que l'ONU jette son filet de plus en plus loin de sa charte fondatrice. Il est possible de déceler une forme d'ubiquité de cette institution, tant dans les nombreuses réformes et l'activité législative qu'elle a suggérées (A), que dans

5. Conseil Constitutionnel, « Constitution de 1946 », *Les Constitutions de la France*, [en ligne] <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html>, Site:Légifrance (consulté le 10/02/2016).

6. Conseil Constitutionnel, « Loi pour la confiance dans l'économie numérique », *Les décisions*, [en ligne] <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/2004/2004-496-dc/decision-n-2004-496-dc-du-10-juin-2004.901.html>, (consulté le 10/02/2016).

7. M. Perrin de Brichambaut, J-F Dobelle, *Leçon de droit international public*, 2^e édition, Presse sciences po et Dalloz, 2011, p. 335 et suivantes.

les politiques engagées sous son influence par les gouvernements qui se sont succédés jusqu'à aujourd'hui (B)⁸.

A/ LES DIFFÉRENTS ORGANES ONUSIENS, AIGUILLEURS DE LA POLITIQUE FRANÇAISE

L'Assemblée générale est l'organe délibérant, directeur et représentatif de l'ONU. Elle est composée des représentants des 193 États Membres de l'Organisation et offre un forum multilatéral de discussion unique sur toutes les questions internationales abordées dans la Charte⁹. La Cour Internationale de Justice quant à elle, a pour mission de régler, conformément au droit international, les différends d'ordre juridique qui lui sont soumis par les États et de donner des avis consultatifs sur les questions juridiques que peuvent lui poser les organes et les institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies autorisés à le faire¹⁰. Le Conseil de sécurité est compétent au premier chef pour constater l'existence d'une menace contre la paix ou d'un acte d'agression. Il invite les parties d'un différend à le régler par des moyens pacifiques et recommande les méthodes d'ajustement et les termes de règlement qu'il juge appropriés. Dans certains cas, il peut imposer des sanctions, voire autoriser l'emploi de la force pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales¹¹. Nous nous limiterons ici aux influences diverses qu'exercent la Cour Internationale de Justice (CIJ), le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

Par la nature même de ses fonctions, la CIJ influence grandement les politiques qu'engagent les institutions françaises. Sur ce point, il est possible de prendre pour exemple historique le domaine de l'armement : en 1994, le Gouvernement français s'est adressé à la Cour pour

8. Toutefois, il ne sera pas question ici de faire l'unique mention du Conseil de sécurité, organe le plus connu de l'organisation, nous nous intéresserons également à d'autres organes qui ont eux aussi cette faculté de « domination ».

9. Charte de l'ONU, Chapitre IV article 9 et suivants, ECONOMICA, 3^e éd, 2005, volume I, p. 630 et suivantes.

10. Cour Internationale de Justice, « Statut de la Cour », *Documents de base*, [en ligne], <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0&lang=fr>, (consulté le 02/03/2016).

11. Charte de l'ONU, Chapitre IV article 9 et suivants, ECONOMICA, 3^e éd, 2005, volume II, p. 1131 et suivantes.

être éclairé sur la « conduite » à adopter et sur la licéité de l'utilisation de l'arme nucléaire lors d'un conflit armé¹².

Plus probante encore est la question plus récente du droit à la sécurité, qui mérite des développements plus fournis : ce droit est prévu par le Pacte International des droits civils et politiques (PIDCP), adopté par la résolution 22-00 en 1966, et entré en vigueur le 23 mars 1976¹³, mais aussi par la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Selon ces dispositions, l'État doit s'abstenir de donner la mort intentionnellement et doit aussi prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie. L'État doit faire régner un minimum d'ordre et de sécurité, même en période de trouble et peut prendre des mesures de prévention. Cependant, il n'est pas tenu d'accorder une protection individuelle aux personnes. Ce problème de sécurité a acquis une dimension nouvelle avec le terrorisme, notamment après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis. On peut admettre que la protection de la liberté de tous, débouche sur la formule « Pas de liberté pour les ennemis de la liberté »¹⁴. Mais jusqu'où l'État est fondé à aller dans la restriction des libertés individuelles au nom de la sécurité de tous ? Les États-Unis amorcent ce mouvement avec le « *Patriot Act* » du 26 octobre 2001, voté sous le coup de l'émotion et prévoyant des mesures d'exception en matière d'investigation policière, procédure judiciaire et détention. De nombreux pays occidentaux vont suivre le pas, les mesures sécuritaires se sont multipliées en restreignant certaines libertés¹⁵. Il est possible ici de faire une analogie avec les différentes politiques engagées par le gouvernement hexagonal dans le climat que la France connaît actuellement avec l'essor de la menace Daech et des actes terroristes commis en 2016. Après la mise en place de l'État d'urgence prévue par la loi de 1955¹⁶, en vue de lutter contre le climat d'insécurité qui tend à s'installer, un

12. Requête pour avis consultatif, Exposé du gouvernement de la République française, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un état dans un conflit armé*, Juin 1994.

13. Haut commissariat des Nations-Unis, « Pacte internationale relatif aux droits civils et politiques », *Intérêt professionnel* [en ligne] <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>, (consulté le 03/03/2016).

14. Antoine de Saint-Just – 1767-1794.

15. P. Ségur, *Libertés fondamentales*, Cours année 2014-2015, Université Perpignan Via Domitia.

16. Légifrance, « Loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence », *Bases de données*, [en ligne], <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>, (consulté le 03/03/2016).

ensemble de mesures a été adopté pour faire face à ladite menace : il s'agit indubitablement d'une politique publique qui trouve sa source dans différentes résolutions adoptées par le Conseil de Sécurité dans les années 2000, plus précisément dans sa résolution 13-73 du 28 septembre 2001¹⁷.

Il est enfin possible d'évoquer ce qui semble relever de la politique à proprement parler diplomatique. On citera, pour exemple révélateur, l'affaire des essais nucléaires dans le pacifique de 1974, où la France a vu sa responsabilité reconnue et s'est vue contrainte de présenter des excuses publiques¹⁸. On pourrait presque déceler dans l'événement une certaine forme de soumission du gouvernement français si le précédent ne demeurait pas à ce jour un cas isolé.

B/ LA SOUMISSION LÉGISLATIVE FRANÇAISE AU « GOUVERNEMENT » ONUSIEN

Depuis de nombreuses années déjà, la législation française est elle aussi sous l'influence des normes internationales. En cela, la CIJ fût très productive dans sa jurisprudence pour affirmer la supériorité du droit international sur les normes internes des États. Mais elle n'est pas seule dans la mise en œuvre de ce principe : la Convention de Vienne de 1969 et son article 27 pose tout aussi fermement qu'« un état parti ne peut pas invoquer une disposition de son droit interne pour rejeter la supériorité du traité »¹⁹. L'interprétation à la lettre de cet article implique une conséquence majeure à laquelle tout État membre se retrouve confronté : la conformité du tissu normatif national aux exigences internationales.

Cette nécessité se matérialise dans une jurisprudence relativement dense de l'organe de l'ONU, qui reconnaît l'infériorité des normes constitutionnelles tant que législatives. La supériorité du droit international sur la Constitution se retrouve dans de nombreuses affaires, devant la Cour permanente de justice internationale (CPIJ) et devant les tribunaux internationaux, durant les années 1920 et 1930. Pour-

quoi cette période ? Parce qu'il s'agit de la période de création de la Cour, en même temps que celle la Société Des Nations (qui n'existe plus aujourd'hui, la CIJ est édifée en relation avec les Nations Unies). A titre d'exemple, dans l'affaire des traitements des nationaux Polonais à Dantzig en 1928²⁰, la CPIJ dit explicitement « qu'un État ne peut pas invoquer sa Constitution pour justifier une violation du droit international ». Elle adopte la même position dans l'affaire de la Haute Silésie Polonaise en 1926²¹ en ce qui concerne les lois nationales qui sont, pour le droit international, de simples faits, et puisque le droit s'impose au fait, les lois ne peuvent pas violer le droit international. En ce qui concerne les actes administratifs, la Cour permanente tiendra la même position dans l'affaire de Wimbledon en 1923²², position rappelée par la CIJ en 1958²³ dans l'affaire de la tutelle des mineurs portant sur une Convention conclue entre la Suède et les Pays-Bas.

En France, cette suprématie a fait que la législation nationale a évolué, au fil de la jurisprudence internationale, dans le domaine pénal notamment, qui peut trouver sa matérialisation dans l'adoption de la loi de 2011 relative à l'élargissement des compétences des juridictions françaises²⁴, modifiant l'article 689-1 du Code Pénal concernant la compétence territoriale des juridictions. Il s'agit ici de la compétence universelle des États leur permettant de poursuivre les auteurs d'infractions même s'ils ne sont pas des ressortissants français, une compétence affirmée par la CPIJ en 1927 dans sa célèbre jurisprudence *Le Lotus*²⁵.

20. Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Recueil des avis consultatifs du 3 mars 1928, Série B- p.75.

21. Cour internationale de justice, « Recueil des arrêts », *Publications de la cour permanente de justice internationale*, [en ligne] http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_07/17_Interets_allemands_en_Haute_Silesie_polonaise_Fond_Arret.pdf, (consulté le 04/03/2016).

22. Cour Internationale de Justice, « Affaire du vapeur Wimbledon », *Affaires contentieuses*, [en ligne] http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_01/03_Wimbledon_Arret_08_1923.pdf, (consulté le 04/03/2016).

23. Cour Internationale de Justice, « Application de la convention de 1902 pour régler la tutelle des mineurs (Pays-Bas c.Suède) », *Affaires contentieuses*, [en ligne], <http://www.icj-cij.org/docket/index.phpsum=145&code=nls&p1=3&p2=3&case=33&k=37&p3=5&lang=fr&PHPSESSID=57f3c68415e6422241db7dbed32c8168>, (consulté le 04/03/2016).

24. Sénat, « Proposition de loi tendant à modifier l'article 689-11 du code de procédure pénale relatif à la compétence territoriale du juge français concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale », *Rapport*, [en ligne] http://www.senat.fr/rap/112-353/112-353_mono.html, (consulté le 04/03/2016).

25. Cour Internationale de Justice, « Affaire du Lotus », *Affaires contentieuses*, [en ligne] http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf, (consulté le 04/03/2016).

17. Nations-Unies, « Rapports nationaux établis en application de la résolution 1373 », *Ressources*, [en ligne] <http://www.un.org/fr/sc/ctc/resources/1373.html>, (consulté le 03/03/2016).

18. J-P. Ritter, « L'affaire des Essais nucléaires et la notion de jugement déclaratoire », *Annuaire français de droit international*, Année 1975, Volume 21, Numéro 1, p. 278-293.

19. Convention de Vienne sur le droit des traités, faite à Vienne le 23 mai 1969. Entrée en vigueur le 27 janvier 1980. Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1155, p. 331.