

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	1
I - LE POUVOIR DE DÉBATTRE.	1
<i>A - Fondements du pouvoir de débattre en matière électorale</i>	1
1) Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.	1
2) Le droit de tout citoyen à des élections périodiques et honnêtes.	4
<i>B - Les limites du pouvoir de débattre.</i>	5
1) Le respect du droit des peuples à la libre disposition interne.	7
2) Du pouvoir de débattre au pouvoir d'agir.	9
II - LE POUVOIR D'AGIR.	10
<i>A - Les pouvoirs du Secrétaire général de l'ONU.</i>	10
1) Le pouvoir d'initiative.	10
2) Le pouvoir de mise en œuvre.	11
<i>B - Les pouvoirs de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité.</i>	13
1) L'extension des compétences.	14
2) La répartition des tâches.	15
CONCLUSION	17
BIBLIOGRAPHIE.	19

LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'ASSISTANCE ÉLECTORALE DE L'ONU

INTRODUCTION.

Depuis 1956, l'Organisation des Nations Unies participe de diverses manières à la mise en œuvre de processus électoraux. Et pourtant, aucune disposition de la Charte ne renvoie directement à cette question. Il est donc légitime de se poser la question des fondements juridiques de cette assistance électorale qui, constituant une activité de l'Organisation, doit forcément résulter de l'exercice par ses organes d'un pouvoir d'agir (II). Mais avant d'agir, encore faut-il qu'ils aient pu se saisir de ces situations, autrement dit, qu'ils aient eu le pouvoir d'en débattre (I).

I - LE POUVOIR DE DÉBATTRE.

Nous étudierons les fondements juridiques de ce pouvoir, avant d'en envisager les limites.

A - Fondements du pouvoir de débattre en matière électorale

Saisis par un Etat membre ou par le Secrétaire général, les organes de l'ONU sont dotés, en vertu de la Charte, d'une fonction délibérative qui permet l'échange des idées et, en dernier lieu, la prise de décision afin d'aboutir à une position commune ou tout au moins majoritaire¹. Mais ce pouvoir ne peut s'exercer que dans le cadre des compétences² qui sont attribuées à l'Organisation : en matière électorale, les organes de l'ONU se sont fondés successivement et cumulativement sur des dispositions leur conférant une compétence générale en matière de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et en matière de droits de l'Homme.

1) Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Aux termes du paragraphe 2 de l'Article 1, les Nations Unies ont pour but de « 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 (...) »

1M. VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Armand Colin 1972, pp. 157-175.

2« Les compétences — c'est à dire la sphère d'action ouverte à chaque organisation — et les pouvoirs — c'est à dire les moyens qu'elle peut déployer à l'intérieur de sa compétence — sont définis par l'acte constitutif (...) » J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, 2ème édition, Paris, Montchrestien, 1995, p. 731.

Si les rédacteurs de la Charte s'entendaient en substance sur le contenu du concept de libre disposition, on constate qu'à partir du début des années 50 se sont développées plusieurs interprétations divergentes et dans une certaine mesure conflictuelles³. A l'interprétation socialiste se rattache celle des « peuples coloniaux » qui conçoivent avant tout la libre disposition comme une arme juridique contre la colonisation : dans cette perspective, seul le volet « externe » de la libre disposition est pris en compte. Il s'agit de libérer les peuples soumis à une domination coloniale en leur reconnaissant le droit de former un Etat⁴. Au contraire, le volet « interne » est occulté : dans le droit fil de l'idéologie socialiste, qui ne reconnaît au peuple que le droit de choisir un régime « socialiste », la conception du tiers-monde confie à l'Etat nouvellement formé le soin de choisir son régime au nom du peuple. Combinée au principe de non-ingérence dans les affaires intérieures, elle impose au droit international une indifférence quant aux méthodes internes d'attribution du pouvoir, n'accordant d'importance qu'à l'« effectivité » de l'Etat dans les relations internationales⁵.

C'est cette conception qui a prévalu à l'ONU jusqu'à la fin des années 80, c'est à dire jusqu'à l'écroulement du bloc socialiste. Et c'est pour accompagner la réalisation de cette facette du droit des peuples que l'ONU a été conduite, de 1956 à 1990, à superviser, organiser ou contrôler un grand nombre de consultations électorales dans des territoires non-autonomes et sous tutelle⁶.

Comme le souligne Antonio Cassese, la stratégie des Occidentaux a consisté, dans un premier temps, à dénier toute portée juridique au principe de libre disposition. « Par la suite, quand l'assaut des deux autres groupes s'est vu peu à peu couronné de succès, les Occidentaux ont proclamé le principe comme droit du peuple de chaque Etat à choisir librement un régime ou un gouvernement qui réponde complètement à ses aspirations »⁷, développant ainsi le volet interne de la libre disposition. La doctrine occidentale voit dans le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes un « principe » et non pas un droit : en conséquence, elle estime, contrairement à la doctrine socialiste, que les individus et les peuples ne peuvent l'invoquer directement. De même, pour les Occidentaux, la libre

³A ce sujet, lire le commentaire de l'Article 1§2 de la Charte par Antonio CASSESE, in P. COT, A. PELLET, *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, ECONOMICA, 2ème éd., 1990; et du même auteur, plus récemment : *Self-Determination of Peoples. A Legal Appraisal*, Cambridge University Press, 1995.

⁴Cette facette du droit des peuples se retrouve dans le régime qui s'applique aux territoires sous tutelle et non-autonomes, dont la finalité est de donner les moyens aux peuples colonisés de s'administrer eux-mêmes (par l'autonomie ou l'indépendance). Voir les commentaires des articles 73 et 76, par Mohammed BEDJAOUI et Maurice GLELE-AHANHANZO respectivement, in P. COT et A. PELLET, *op. cit.* Voir aussi, S. CALOGEROPOULOS-STRATIS, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruylant, 1973, pp. 108-110.

⁵NGUYEN Q. D., P. DAILLER, A. PELLET, *Droit international public*, 4èd, 1992, L.G.D.J., n° 282.

⁶Voir notamment : M. MERLE, « Les plébiscites organisés par les Nations Unies », *Annuaire Français du Droit international Public*, 1961, pp. 425-445 et G. VIGNES, « Les consultations populaires dans les territoires sous tutelle », *Revue Générale du Droit International Public*, 1963, pp. 297-356.

⁷A. CASSESE, « Article 1, paragraphe 2 », *op. cit.*, p. 46.

disposition ne constitue pas un préalable à la réalisation des droits de l'Homme⁸, elle en est consubstantielle, en ce sens que c'est par l'exercice des droits de l'Homme — ou d'un certain nombre d'entre eux — qu'elle se réalise⁹. D'un point de vue juridique, ce lien est mis en valeur par l'article 55 de la Charte qui dispose qu'« en vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront : (...) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous (...) ».

L'article premier commun des deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme de 1966 tente de concilier les deux lectures — occidentale et socialiste — du volet interne de la libre disposition : « Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique et culturel. » Mais la jurisprudence du Comité des droits de l'Homme fera définitivement prévaloir la version occidentale, en décrétant la non-justiciabilité de l'article premier¹⁰ et en renvoyant plutôt à l'article 25, pendant « démocratique » de la libre disposition : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. »¹¹

⁸Pour la doctrine marxiste, en effet, les droits de l'Homme n'existent que « formellement » dans un pays où une partie de la population opprime l'autre. La condition préalable à l'exercice effectif des droits de l'Homme est donc le droit du peuple à choisir un régime socialiste. Voir entre autres : F. BATAILLER-DEMICHELE, « Droits de l'homme et droits des peuples dans l'ordre international », in *Mélanges Charles Chaumont*, Pedone 1984, pp. 23-34.

⁹En 1984, le délégué du Royaume-Uni exprimait cette idée devant le troisième comité de l'Assemblée générale : « Self-determination is not a one-off exercise. It cannot be achieved for any people by one revolution or one election. It is a continuous process. It requires that people be given continuing opportunities to choose their governments and social systems, and to change them when they so choose. This in turn requires that they should be enabled to exercise other rights set out in the Covenants such as the rights to freedom of thought and expression; the rights of peaceful assembly and of freedom of association ; the right to take part in the conduct of public affairs, either directly or through freely chosen representatives ; and the right to vote and be elected at genuine periodic elections (...) My delegation considers that all peoples are entitled to expect the United Nations to protect their right of self-determination, from abuse by their own countrymen as well as outsiders », cité par G. Marston (ed.) in « United Kingdom Materials on International Law 1984 », *British Yearbook of International Law*, 1984, p. 432 et par A. CASSESE, *Self-determination of Peoples*, op. cit., pp. 302-303.

¹⁰Voir notamment les affaires n°197/1985, Kitok c. Suède, 27 juillet 1988 et n°167/1984, Ominayak c. Canada, 26 mars 1990.

¹¹Pour le Comité, en effet : « Les droits reconnus aux citoyens par l'article 25 sont liés au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de déterminer librement leur statut politique, mais ils en sont distincts. Le droit de choisir la forme de constitution ou de gouvernement prévu au paragraphe 1 de l'article premier est conféré aux peuples en tant que tels. L'article 25 en revanche traite du droit des citoyens à titre individuel de participer aux processus qui représentent la direction des affaires publiques. En tant que droits individuels, ils peuvent être invoqués au titre du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte. » Observation générale n°25 (57), 12 juillet 1996, in rapport annuel du Comité, A/51/40, p. 114.

Il faut cependant attendre la chute du mur de Berlin et le ralliement des pays de l'Europe orientale au principe de prééminence du droit pour que la doctrine occidentale dépasse le stade de la rhétorique et serve de fondement à l'action. Dès lors, c'est la compétence de l'ONU en matière de droits de l'Homme qui est mise en avant.

2) Le droit de tout citoyen à des élections périodiques et honnêtes.

Si l'on suit la doctrine socialiste relative au volet interne de la libre disposition, aucune disposition de la Charte n'est susceptible de fonder la compétence des Nations Unies dans le domaine électoral. Bien au contraire, le principe d'égalité souveraine des Etats, et surtout le principe de non-intervention dans les affaires « qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat » (Article 2 § 7 de la Charte), implique que l'ONU doit s'abstenir de s'occuper des processus d'attribution du pouvoir sur le plan interne : démocraties et dictatures sont mises sur un pied d'égalité et la libre disposition est interprétée dans le sens d'une liberté laissée à l'Etat de choisir son régime politique sans « ingérence » aucune.

Dans la doctrine occidentale¹², au contraire, la limite posée à l'article 2 § 7 habilite l'Organisation à se saisir d'un certain nombre de questions — c'est à dire de discuter et même d'adopter des recommandations sur ces questions — sans pour autant qu'un droit *d'intervention* sur le territoire des Etats lui soit reconnu¹³. La pratique onusienne en matière de droits de l'Homme est venue, au fil du temps, conforter cette dernière interprétation : rares sont aujourd'hui les Etats qui contestent qu'un organe de l'ONU ait le pouvoir d'inscrire à son ordre du jour une question de droits de l'Homme, y compris une situation nationale¹⁴. Pour autant, aucun Etat n'irait jusqu'à affirmer l'existence d'un pouvoir de l'ONU d'imposer une conduite à un Etat dans ce domaine — et ceci nonobstant les mesures qui pourraient être décidées par le Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII, comme le prévoit d'ailleurs l'article 2§7. Il n'en reste pas moins qu'une lecture conjointe des articles 55 et 56 de la Charte permet de dire qu'en ratifiant la Charte, les Etats se sont engagés à agir en coopération avec l'Organisation en vue de

¹²Sur les différentes positions, lire le commentaire de l'article 2§7 par Gilbert GUILLAUME, in COT et PELLET, *op. cit.*, pp. 141-160 ; et plus récemment, le commentaire du même article par Felix ERMACORA, in B. SIMMA (éd.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford University Press, 1994, pp. 139-154.

¹³F. ERMACORA, *op. cit.*, p. 150 : « 'To intervene' means to take action with regard to domestic matters in order to alter those matters legally or politically, without giving the state concerned an opportunity to object to this intervention. Thus, we would be in presence of a case of intervention if a UN fact-finding commission were to enter the territory of a state without its consent, or if states were obliged to provide funding to aid refugees, or to appear before a UN organ against their will. »

¹⁴Voir les développements dans le cadre de la procédure publique de la Commission des droits de l'homme de l'ONU : Helena COOK, « International Human Rights Mechanisms. The Role of the Special Procedures in the Protection of Human Rights. The Way Forward After Vienna », *The Review of the International Commission of Jurist*, n°50, 1993, pp. 31-55.

favoriser le respect universel des droits de l'Homme. « Agir en coopération en vue de favoriser le respect... » ne signifie pas « respecter... » mais — et cela est conforme à notre postulat de départ — accepter le débat, au niveau international et tenter, avec bonne foi, d'apporter des solutions aux problèmes posés.

C'est dans cette perspective que l'Assemblée générale a adopté en 1988 un projet de résolution présenté par les Etats-Unis et intitulé : « *Renforcement du principe d'élections périodiques et honnêtes* »¹⁵. L'Assemblée commence par invoquer la Déclaration universelle des droits de l'Homme, en affirmant que « *l'autorité des pouvoirs publics repose sur la volonté du peuple, telle qu'elle s'exprime par des élections périodiques et honnêtes* »¹⁶. On retrouve ici l'idée que le droit des peuples à disposer d'eux mêmes — principe non justiciable — se réalise essentiellement par des élections, auxquelles tout citoyen a droit. Car il s'agit bien d'un droit, reconnu par la Déclaration et par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques — et d'un droit d'une importance particulière, puisqu'il conditionne l'exercice d'autres droits de l'Homme¹⁷.

La compétence de l'ONU en matière électorale est donc doublement fondée : elle l'est pour les processus de décolonisation, parce qu'elle a pour but la réalisation de la libre disposition des peuples coloniaux ; elle l'est pour les processus électoraux dans les Etats souverains, parce que ces processus sont un droit de l'Homme — ou du moins du citoyen — et que favoriser le respect universel des droits de l'Homme est une de ses missions principales. Le pouvoir de débattre des organes de l'ONU peut donc s'exercer dans le cadre de cette compétence.

Pour autant, ce pouvoir n'est pas illimité.

B - Les limites du pouvoir de débattre.

Le débat qui précéda l'adoption en troisième commission de la résolution américaine sur le « renforcement du principe d'élections périodiques et honnêtes » en 1988 fut

¹⁵ Ci-après : « résolution américaine ». Rés. 43/157, 44/146, 45/150, 46/137, 47/138, 48/131, 49/190, 50/185, 52/129 : « *Affermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation* ». A partir de sa cinquantième session (1996), l'Assemblée a décidé d'examiner cette question tous les deux ans. La dernière résolution en date a donc été adoptée lors de la cinquante-deuxième session et la prochaine le sera à la cinquante-quatrième session.

¹⁶ Rés. 43/157, § 1, 44/146, § 1 ; 45/150, § 1 ; 46/137, § 2. Référence à l'article 21 § 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ».

¹⁷ Les élections « sont un élément nécessaire et indispensable des efforts soutenus visant à protéger les droits et intérêts des administrés et que, comme le montre l'expérience pratique, le droit de chacun de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays est un facteur crucial de la jouissance effective par tous d'un grand nombre d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales, y compris les droits politiques, économiques, sociaux et culturels » : rés. 43/157, § 2, 44/146, § 2 ; 45/150, § 2 ; 46/137, § 3.

ponctué par l'intervention de plusieurs Etats rappelant l'importance, dans ce domaine, du principe de non-ingérence¹⁸. En 1989, une résolution semblable est mise en discussion et rencontre l'hostilité de plusieurs gouvernements, qui dénoncent implicitement l'hégémonie idéologique occidentale. Le gouvernement cubain propose plusieurs amendements avant de rédiger un projet de résolution « concurrent » intitulé « Respect du principe de souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux »¹⁹. Les deux projets sont adoptés par l'Assemblée générale plénière le 15 décembre 1989. Depuis cette date, la dichotomie s'est maintenue et, chaque année, l'Assemblée adopte deux projets de résolutions consacrés aux élections, ce qui constitue une situation pour le moins singulière, du moins en apparence, aux Nations Unies. Comment trouver, au sein d'une même assemblée, une majorité pour cautionner simultanément deux interprétations radicalement antagonistes du principe de libre disposition ? Si depuis le début des années 50 jusqu'à la fin des années 80, la conception tiers-mondiste (endossée par le bloc socialiste) était majoritaire à l'Assemblée, on aurait pu s'attendre, après le vote de 1988, à ce qu'une nouvelle majorité se dessine en faveur de la conception occidentale, par ailleurs affirmée avec force consensualisme sur le plan européen, dans le cadre de la CSCE²⁰. Le vote de 1989 vient démontrer qu'il n'en est rien. L'analyse du scrutin permet d'avancer une explication : le Groupe des 77, qui réunit les Etats du Tiers-monde, a joué un rôle de pivot entre les deux positions, entraînant une coexistence forcée, une sorte de *statu quo* qui semble signifier qu'aucune partie à la guerre froide ne peut prétendre l'avoir emporté et dicter sa volonté au reste du monde. Alors que la résolution américaine est adoptée par consensus, la résolution cubaine divise l'Assemblée : les pays d'Europe de l'Ouest, l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, le Japon et la Nouvelle-Zélande votent contre, tandis que les pays du bloc socialiste et la quasi-totalité des 77 se prononcent en faveur du projet²¹. L'analyse des votes en 1994 montre que le clivage ne s'est guère résolu avec la fin de la guerre froide. La position des 77 est restée la même : si la plupart d'entre eux ont voté en faveur du projet cubain, contre les Etats-Unis, la Russie et les pays d'Europe (Union européenne et Pays d'Europe Centrale et Orientale), ils ont également apporté leur suffrage à la résolution américaine, laissant à quelques dictatures plus ou moins endurcies le monopole de la contestation ouverte : l'Iran a voté contre, tandis que s'abstenaient la Chine, Cuba,

¹⁸Voir les déclarations du Mexique : « ... consideration of the item should take place in a context of strict respect of the principles of non-intervention and self-determination of peoples » ; du Ghana : « *Nothing in that paragraph [§ 3] should be construed as prescribing a political system which would prejudice the right of States to hold elections in accordance with their own traditions and culture* » ; de la Zambie, du Panama et du Pakistan : A/C.3/43/SR.57 du 30 nov. 1988, pp. 6-8.

¹⁹Ci-après : « résolution cubaine ». Rés. 44/147, 45/151, 46/130, 47/130, 48/124, 49/180, 50/172, 52/119. Comme la résolution « américaine », cette résolution fait l'objet d'un examen tous les deux ans depuis 1996. Ce qui explique qu'aucune résolution n'ait été adoptée à la cinquante-et-unième session de l'Assemblée.

²⁰E. DECAUX, *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)*, coll. Que sais je ? PUF, 1992.

²¹Voir les comptes-rendus de la séance plénière 5 janvier 1990 : A/44/PV.82, pp. 22-23.

la Corée du Nord, l'Irak, la Libye, le Myanmar, le Soudan, la Syrie, l'Ouganda, la Tanzanie, le Vietnam et le Zimbabwe²².

En favorisant l'adoption simultanée de ces deux résolutions, les Etats du tiers-monde n'ont pas voulu se contredire, mais réaffirmer la permanence et l'actualité d'une idéologie protectrice de l'indépendance de nouveaux Etats encore fragiles, notamment du fait de leur sous-développement, qui les expose sans cesse à la menace du néo-colonialisme. De ce fait, les deux résolutions doivent être lues et interprétées conjointement, de manière à rechercher la cohérence du discours de l'Assemblée générale. Cette recherche est parfois rendue difficile par l'intervention d'intérêts politiques extérieurs à ceux définis plus haut : comme nous le verrons, la résolution cubaine est jalonnée, ça et là, de dispositions qui visent plus à préserver l'autorité d'un gouvernement dictatorial que l'indépendance d'un Etat.

Deux principes essentiels sont réaffirmés par l'Assemblée générale, en guise de garde-fous : d'une part, dans leur fonction délibérative, les organes de l'ONU doivent respecter le droit des peuples à la libre disposition interne ; d'autre part, le pouvoir de débattre n'implique pas forcément un pouvoir d'agir car celui-ci, outre le fait qu'il repose sur des dispositions distinctes de la Charte, est soumis au principe de non-intervention dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence des Etats concernés.

1) Le respect du droit des peuples à la libre disposition interne.

La résolution d'inspiration cubaine vise expressément les résolutions 1514 (XV)²³ et 2625 (XXV)²⁴ de l'Assemblée générale et reprend invariablement les deux exemples chers à l'Assemblée pour illustrer le droit à l'autodétermination : légitimité de la lutte pour éliminer l'apartheid en Afrique du sud²⁵, légitimité de la lutte du peuple palestinien²⁶.

Les conséquences directes du droit à l'autodétermination sont consacrées dans le dispositif de la résolution : d'une part, « tous les peuples ont le droit de déterminer librement et sans ingérence extérieure leur statut politique et d'assurer librement leur

22 Voir séance plénière du 23 décembre 1994 : A/49/PV.94, pp. 20-21. Voir les explications de vote de Cuba et de la Chine, pp. 17-18. Par exemple, la Chine : « ... nous avons toujours estimé que les élections font partie des affaires intérieures d'un Etat. Conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies, il n'entre pas dans le cadre du mandat des Nations Unies de s'ingérer dans les affaires électorales intérieures des Etats-membres; mais le projet de résolution parrainé par les Etats-Unis et par d'autres pays vise à faire participer directement l'Organisation des Nations Unies à l'ensemble du processus électoral — ainsi qu'à ce qu'on appelle le processus de démocratisation (...) »

23 Résolution du 14 décembre 1960, portant « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », in P.-M. DUPUY, *Grands textes du droit international public*, Dalloz, 1996, pp. 73-75.

24 Résolution du 24 octobre 1970, portant « Déclaration sur les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies », in *id.*, pp. 76-85.

25 Résolution « cubaine », § 5 du préambule et § 7 du dispositif.

26 *Id.*, § 6 du préambule et § 8 du dispositif. On retrouve d'ailleurs plusieurs références à l'apartheid et au système de parlement « tricaméral » dans la résolution « américaine ». Par exemple : rés. 44/146, § 4 et 5 du préambule et 6 et 7 du dispositif.

développement économique, social et culturel »²⁷. D'autre part, l'Assemblée « affirme qu'il appartient aux seuls peuples de décider des méthodes à suivre et des institutions à mettre en place aux fins du processus électoral, ainsi que des moyens de mettre ce processus en œuvre conformément à la constitution et à la législation nationales »²⁸.

Deux éléments illustrent l'ambiguïté de l'initiative cubaine et font planer un doute sur la cohérence du discours de l'Assemblée générale. Tout d'abord, la référence à la constitution et à la législation nationale apparaît ici comme un mauvais gadget à l'usage des dictatures : on ne peut pas à la fois conférer aux peuples le droit de décider des méthodes à suivre et des institutions à mettre en place aux fins du processus électoral et borner cette liberté par des constitutions et des législations nationales pré-existantes, qui peuvent très bien être oppressives. On ne voit d'ailleurs pas à quel titre ces dernières s'imposeraient au peuple, qui demeure le pouvoir constituant originaire.

Un problème de même nature se pose lorsque l'Assemblée reconnaît « qu'il n'existe pas de système politique unique ni de modèle unique de processus électoral convenant également à toutes les nations et à tous les peuples et que les systèmes politiques et les processus électoraux sont conditionnés par des facteurs historiques, politiques, culturels et religieux »²⁹. On retrouve la même phrase dans la résolution “américaine”, mais amputée de sa deuxième proposition, porteuse, aux yeux des occidentaux, d'un nouveau relativisme : comme hier les “démocraties populaires”, nombreux sont aujourd'hui les régimes qui revendiquent le titre de démocratie, au nom d'une « autre conception » de la démocratie que celle des pays occidentaux. L'argument, comme bien souvent, est à double tranchant : d'un côté, il pourfend à juste titre l'exportation artificielle et désastreuse des modèles occidentaux³⁰ ; de l'autre, il déduit de l'absence de modèle unique une relativité absolue, qui non seulement interdit de condamner les dictatures les plus iniques, mais qui surtout voue par avance à l'échec tout dialogue sur le plan international, en donnant aux mêmes termes des sens radicalement opposés.

La présence de ces éléments fortement anti-démocratiques dans la résolution “cubaine” doit-elle nous amener à conclure que toute interprétation cohérente des résolutions de l'Assemblée est impossible ? Nous ne le pensons pas, dans la mesure où ces dispositions ont essentiellement pour objet de servir les intérêts bien compris des mêmes gouvernements qui, en minorité, se sont opposés à l'adoption de la résolution “américaine”. Elles traduisent donc une volonté d'opposition systématique, qui n'a pas été celle de la majorité des Etats membres de l'Assemblée en se ralliant à l'une et l'autre

27Résolution “cubaine”, § 1 du dispositif.

28*Id.*, § 2 du dispositif.

29Rés. 44/147, § 8 du préambule.

30Et notamment en Afrique : voir I. NGUEMA, « La démocratie, l'Afrique et le développement » et J. BAECHLER, « Des institutions démocratiques pour l'Afrique », *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération*, 46ème année, n°2, avril-juin 1992, pp. 129-162. et 163 et ss. respectivement.

résolutions. Le Groupe des 77, en adhérant à l'initiative cubaine, n'a pas suivi le porte-étendard des dictatures, mais bien celui du tiers-mondisme.

Les termes de la résolution cubaine doivent donc être interprétés dans la perspective démocratique définie par la résolution américaine, également entérinée par l'Assemblée générale : choisir librement et sans ingérence son statut politique revient à choisir démocratiquement ou selon des procédés démocratiques, et sans ingérence, son statut politique. La singularité d'une telle interprétation réside dans le bouclage qu'elle opère autour de l'idée de démocratie, en postulant qu'un processus *authentiquement* démocratique ne peut conduire qu'à la mise en place d'un régime présentant les caractères d'une démocratie. La libre disposition ne s'exerce plus dans le domaine indéterminé qui lui était attribué par le tiers-monde. Par son caractère intrinsèquement démocratique (selon la doctrine occidentale), elle ne peut mener qu'à la démocratie. Le libre choix porte donc, non sur la nature de l'institution, mais sur les modalités d'exercice de la démocratie, à commencer par le régime électoral. Et ce sont les frontières de cette liberté qui constituent les limites du pouvoir de débattre des organes de l'ONU : si le gouvernement "conforme" à la Charte peut être défini comme un gouvernement démocratique, les organes de l'ONU doivent se garder de promouvoir telle ou telle forme de régime (présidentiel ou parlementaire...) ou tel mode de scrutin plutôt que tel autre (proportionnel, majoritaire...)

2) Du pouvoir de débattre au pouvoir d'agir.

C'est le caractère principal de l'Etat que d'être souverain : partant de ce postulat, toute intervention d'éléments extérieurs³¹ est à proscrire. A cet égard, la résolution "cubaine" rappelle non seulement la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, en ce qu'elle interdit, d'une manière générale, toute intervention, mais aussi l'article 2§7 de la Charte, qui vise plus spécifiquement les rapports qu'entretiennent l'ONU et ses Etats membres. Elle déduit de ces textes que « toute activité menée dans le but d'entraver directement ou indirectement le libre déroulement des processus électoraux nationaux, en particulier ceux des pays en développement, ou visant à en infléchir les résultats, contrevient à l'esprit et à la lettre des principes consacrés dans la Charte ». L'assistance de l'ONU doit donc résulter d'un acte volontaire de l'Etat : c'est ce qui ressort tout autant de la résolution "américaine" que de la résolution "cubaine" : la première réaffirme que « *l'assistance au processus électoral et le soutien en faveur de la démocratisation ne sont fournis aux Etats membres intéressés que sur leur demande expresse* »³² tandis que la seconde précise qu'outre les cas de décolonisation et de processus de paix régionaux, l'assistance devra intervenir « *à la demande de certains Etats souverains* »³³.

³¹Voir *supra* la définition de l'intervention par Félix ERMACORA, note n°13.

³²Rés. 45/150, §§ 8 et 9 ; 46/137, §§ 7 et 8 ; 49/190, § 3 du Préambule.

³³Rés. 46/130, § 4.

Consentement, donc, mais aussi subsidiarité de l'action de l'ONU par rapport à celle des Etats : la résolution “américaine” rappelle « *que la responsabilité première d'organiser des élections libres et honnêtes incombe aux gouvernements* »³⁴, tandis que la résolution “cubaine” insiste sur le fait qu’« *il n'est pas toujours nécessaire que l'Organisation des Nations Unies apporte une assistance électorale aux Etats membres, sauf dans des circonstances spéciales (...)* »³⁵.

Habilités à se saisir et à débattre de “situations électorales”, les organes de l'ONU ne peuvent agir que dans le respect des souverainetés nationales. Encore faut-il déterminer sur quelles dispositions juridiques se fonde ce pouvoir.

II - LE POUVOIR D'AGIR.

Ce pouvoir est partagé entre le Secrétaire général d'une part, et l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité d'autre part.

A - Les pouvoirs du Secrétaire général de l'ONU.

Les pouvoirs du Secrétaire général ne sont pas seulement de nature administrative. Il dispose également de pouvoirs politiques, qu'il tire des articles 98 et 99 de la Charte. La pratique montre que la lettre — sinon l'esprit — de l'article 99 a été peu utilisée, le Secrétaire général préférant ne pas se substituer au Conseil dans sa fonction de qualification des situations en menace pour la paix et la sécurité internationales³⁶. De l'article 98, en revanche, le Secrétaire général tire un pouvoir d'initiative et un pouvoir de mise en œuvre.

1) Le pouvoir d'initiative.

C'est parce que le Secrétaire général « *agit en cette qualité à toutes les réunions de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle* » que ces organes lui ont conféré, par leurs règlements intérieurs respectifs, un large droit d'intervention et de proposition que n'avait pas prévu la Charte³⁷. Ce droit lui permet non seulement de soumettre à l'organe considéré (en l'occurrence soit l'Assemblée, soit le Conseil) des situations dont il estime qu'elles relèvent de leur compétence au regard de la Charte, mais aussi et surtout de proposer, le

34 Rés. 47/138, § 4.

35 Rés. 46/130, § 4.

36 Voir le commentaire de l'article 99 par Marie-Claude SMOUTS, in COT & PELLET, *op. cit.*

37 *Id.* à propos de l'article 98.

plus souvent à la demande de ces organes, les moyens à mettre en œuvre. La pratique, à cet égard, est identique à celle suivie pour les opérations de maintien de la paix, où le rôle du Secrétaire général est déterminant : dans le cas du Liberia, par exemple, le Conseil demande dans un premier temps au Secrétaire général de préparer un rapport sur l'établissement de la MONUL³⁸. Le rapport, qui décrit la structure, la composition et le mandat de la MONUL est entériné, dans un second temps, par le Conseil, qui se borne à en reprendre les termes et à s'y référer pour les détails³⁹. Un inventaire systématique de ces résolutions permet d'ailleurs de constater que, à quelques exceptions près⁴⁰, c'est toujours sur la base du rapport du Secrétaire général que l'Assemblée ou le Conseil décident formellement de la création d'une mission d'observation des élections⁴¹.

2) Le pouvoir de mise en œuvre.

En vertu de la deuxième phrase de l'article 98, l'Assemblée générale ou le Conseil de Sécurité peuvent charger le Secrétaire général de remplir « *toutes autres fonctions* » que celle prévue dans la première phrase du même article. C'est sur le fondement de cette disposition qu'une structure a pu être mise en place, au sein du Secrétariat, afin de traiter le nombre croissant des demandes d'assistance électorale. C'est en effet sur la recommandation de l'Assemblée que le Secrétaire général désigna un haut-fonctionnaire chargé d'être le "focal point" dans ce domaine « afin que les demandes des Etats membres qui organisent des élections soient traitées uniformément »⁴² et créa un fonds de contribution volontaire « pour les cas où l'Etat membre n'est pas en mesure d'assurer, en totalité ou en partie, le financement de la mission de vérification électorale »⁴³. Cette dernière mesure reflétait la volonté de l'Assemblée qu'aucune dépense nouvelle ne soit engagée. C'est donc au terme d'une décision controversée que le Secrétaire général dota le Coordinateur de l'assistance électorale d'un "groupe de l'assistance électorale" chargé de gérer techniquement ce nouveau domaine d'activité⁴⁴.

38Rés. 856(1993), § 3.

39Rés. 866(1993), § 3.

40Par exemple, l'ONUVEH a été mise en place par l'Assemblée générale, non pas sur le fondement d'un rapport du Secrétaire général, mais en référence à un échange de lettres entre le Président du gouvernement provisoire d'Haïti et le Secrétaire général. On voit que ce dernier reste, cependant, à l'origine de l'opération.

41Voir, par exemple, les résolutions 782(1992) et 797(1992) pour la création de l'ONUMOZ (Opération des Nations Unies au Mozambique), fondées sur le rapport du Secrétaire général (S/24642), où sont contenues les propositions de ce dernier visant à mettre en œuvre les dispositions de l'accord de Rome entre la RENAMO et le gouvernement.

42Rés. 46/137, § 9 du dispositif

43*Id.*, § 14.

44Plusieurs Etats accuseront le Secrétaire général d'avoir outrepassé son mandat. La France manifestera, à cette occasion, sa mauvaise humeur en s'abstenant lors du vote. Elle expliquera sa position en ces termes : « ...pour des raisons d'équité et de transparence, il est essentiel que l'assistance électorale soit financée à l'aide de fonds prélevés sur le budget ordinaire et non, comme il est prévu au paragraphe 5 de la résolution, par des fonds d'affectation spéciale, car il s'agit d'opérations à caractère politique qui ne sauraient dépendre du bon vouloir des donateurs [et en l'occurrence des Etats-Unis]. Par ailleurs, la décision de créer un groupe de l'assistance électorale dont l'Assemblée générale devrait "prendre acte", au paragraphe 3, excède le mandat conféré au Secrétaire général dans la résolution 47/137 qui l'invitait seulement à nommer un haut fonctionnaire qui, en plus de ses attributions ordinaires et avec un petit nombre de collaborateurs, centraliserait les demandes reçues des Etats membres ». A/C.3/47/SR.58, p. 5.

Avec le groupe — rebaptisé depuis “Division de l'assistance électorale” — et le “focal point” ou “coordinateur”⁴⁵, le Secrétaire général dispose donc aujourd'hui de l'outil nécessaire à la coordination et à la mise en œuvre de l'assistance électorale onusienne. Le coordinateur s'est vu confier plusieurs tâches :

- *aider* « le Secrétaire général à coordonner les demandes de vérification électorale et à en assurer l'examen ainsi qu'à transmettre les demandes d'assistance électorale au service ou programme compétent » ;

- « veiller à ce que les demandes de vérification électorale soient examinées à fond » ;

- « mettre à profit, pour la répertoirer, l'expérience acquise » ;

- « établir et tenir à jour une liste d'experts internationaux susceptibles de fournir une assistance technique et de participer à la vérification de processus électoraux » ;

- « maintenir des contacts avec des organisations intergouvernementales, régionales ou autres, pour assurer une organisation appropriée des travaux et éviter les doubles emplois »⁴⁶.

Quant à la Division, son rôle est de « fournir appui et conseils » au coordinateur quant à la réponse à donner à toute demande⁴⁷.

L'existence d'une telle structure ne confère pas pour autant au Secrétaire général une autonomie complète pour créer et gérer les missions d'assistance électorale. L'étendue de ses pouvoirs varie en effet selon la nature de l'assistance fournie. A cet égard, le Secrétaire général distingue sept types d'assistance, que l'on peut réunir dans deux grands ensembles⁴⁸. Le premier ensemble regroupe les missions qui consistent essentiellement en une aide matérielle, technique ou intellectuelle⁴⁹. Dans ces cas, il suffit qu'une demande formelle de l'Etat concerné ait été adressée à la Division et qu'une mission d'évaluation ait rendu des conclusions favorables, pour que l'assistance soit accordée par le coordinateur, sous l'autorité du Secrétaire général. Ce dernier dispose

45« Whereas “Coordinator” is a title that seems to confer some degree of autonomous administrative power, “focal point” denotes a location where information is gathered and disseminated. The distinction, however, may have little impact on the actual performance of the person responsible for these functions. ». J. M. EBERSOLE, « The United Nations' Response to Requests for Assistance in Electoral Matters », *Virginia Journal of International Law*, vol. 33:91, 1992, p. 103.

46Rés. 46/137, § 9.

47Rapport du Secrétaire général, A/49/675, § 5. Depuis, l'Assemblée a confié à la Division de nouvelles missions : « informer régulièrement les Etats membres des demandes qu'elle reçoit, des réponses qu'elle apporte à ces demandes et de la nature de l'assistance qu'elle fournit » ou encore apporter « une assistance postélectorale aux Etats qui en font la demande, ainsi qu'aux institutions électorales, afin de promouvoir la stabilité et la continuité du processus électoral (...) ». Rés. 49/190, §§ 2 et 5 respectivement.

48Pour un descriptif détaillé des sept types d'assistance, voir les directives du Secrétaire général à l'intention des Etats membres qui envisagent de présenter une demande d'assistance électorale : Annexe III du document A/49/675.

49Il s'agit des activités suivantes : coordination d'observateurs internationaux ; soutien d'observateurs nationaux ; observation (sans contrôle) ; assistance technique.

donc d'une autonomie complète, dans la mesure où l'envoi d'une mission résulte essentiellement d'un accord entre lui et l'Etat concerné. Le deuxième ensemble réunit les missions où l'Organisation est appelée à s'impliquer en tant qu'acteur du processus, qu'elle ait pour mandat d'organiser les élections ou d'en contrôler les résultats⁵⁰. Aux deux conditions déjà décrites pour le premier ensemble s'ajoute alors celle d'un mandat officiel émanant du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale. Seuls ces organes sont en effet compétents pour autoriser la création de missions d'une telle importance⁵¹. Dès lors, le Secrétaire général est soumis à leur autorité, même s'il reste incontestablement le maître d'œuvre de l'opération. C'est en effet à lui que le Conseil ou l'Assemblée confie le soin non seulement de concevoir les structures de la mission, mais aussi d'en assurer la direction au jour le jour : pour Haïti, le Secrétaire général est chargé par l'Assemblée de « fournir au Gouvernement haïtien l'appui le plus large possible en répondant dans toute la mesure possible aux demandes concernant les points suivants : a) Envoi d'un noyau d'une cinquantaine d'observateurs qui arriveraient en Haïti avant l'inscription des électeurs et n'en repartiraient qu'après les élections ; b) Renforcement du noyau d'observateurs au moment des élections et de l'inscription des électeurs, de manière à en porter le nombre total à quelques centaines (...) »⁵² ; de même, dans le cas de l'Afrique du Sud, le Conseil de sécurité demande au Secrétaire général de « mettre en place en Afrique du Sud, à titre d'urgence, des observateurs des Nations Unies en nombre voulu et de la manière qu'il juge nécessaire *pour mener une action efficace face aux problèmes évoqués dans son rapport (...)* »⁵³. On pourrait multiplier les exemples.

On assiste ainsi à une sorte d'habilitation opérée par des organes politiques incapables de gérer de telles opérations, à un organe politico-administratif, plus souple et plus opérationnel. Pour autant, cette habilitation n'équivaut pas à une délégation de pouvoir : le Secrétaire reste soumis au contrôle des organes compétents, notamment du fait de son obligation de leur présenter régulièrement un rapport détaillé sur l'évolution de la mission⁵⁴.

Il s'agit maintenant de savoir quels sont les fondements juridiques des pouvoirs du Conseil et de l'Assemblée.

B - Les pouvoirs de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité.

50C'est à dire : l'organisation et le contrôle du processus électoral ; la supervision du processus électoral ; la vérification du processus électoral.

51Voir les directives du Secrétaire général, *op. cit.*

52Rés. 45/2, § 1.

53Rés. 772(1992), § 4. C'est nous qui soulignons.

54Voir, par exemple, la résolution 772(1992) sur l'Afrique du Sud, § 6 : « Prie le Secrétaire général de faire rapport au Conseil de sécurité tous les trimestres, ou plus fréquemment si nécessaire, sur l'application de la présente résolution » ; ou encore la résolution 866(1993) sur le Libéria, § 13 ; résolution 797 (1992) sur le Mozambique, § 10 etc...

Le pouvoir d'agir de l'Assemblée et du Conseil s'exerce dans deux domaines de compétence de l'Organisation : la décolonisation et le maintien de la paix et la sécurité internationales. C'est dans ce deuxième domaine que l'action des organes de l'ONU est la plus difficile à fonder juridiquement, dans la mesure où les processus électoraux n'ont, *a priori*, aucune répercussion sur la paix et la sécurité internationales : ce n'est qu'au prix d'une interprétation extensive de leur compétence dans ce domaine que les organes de l'ONU ont pu se reconnaître le pouvoir de créer des missions d'observation des élections sur le territoire d'Etats souverains. Ces missions pouvant être décidées concurremment par l'Assemblée et par le Conseil, il a fallu trouver une ligne de partage, permettant de délimiter leurs pouvoirs respectifs.

1) L'extension des compétences.

Le Nicaragua fut, en 1989, le premier Etat souverain à solliciter l'ONU aux fins d'observer les élections qui, aux termes de l'Accord de Managua du 4 août 1989, devaient se dérouler en février 1990 sous surveillance internationale⁵⁵. Cette demande se fondait sur la compétence de l'ONU en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Pourtant, un doute pesait sur la "dimension internationale" de la situation : le Secrétaire général fit valoir que la demande s'inscrivait dans le cadre d'un processus de paix régional ; d'ailleurs, elle ne résultait pas seulement du Nicaragua, mais aussi des quatre autres pays d'Amérique centrale parties aux accords d'Esquipulas II⁵⁶. L'Assemblée fut convaincue et adopta ultérieurement une résolution entérinant la décision du Secrétaire général de créer l'ONUVEN⁵⁷. Elle avait de ce fait admis qu'un processus purement interne comme des élections puisse avoir des répercussions sur la paix et la sécurité internationales. Le cas d'Haïti lui permit de consolider cette doctrine, et même de l'approfondir : en effet, à la différence du cas du Nicaragua⁵⁸, la demande de vérification des élections en Haïti n'émanait que du gouvernement provisoire de ce pays. Dès lors, la dimension internationale de la situation était plus difficile à établir. Elle le fut pourtant par l'Assemblée générale qui, dans sa résolution autorisant le Secrétaire général à créer l'ONUVEH, se déclarait « consciente des efforts du peuple d'Haïti pour consolider ses institutions démocratiques face aux possibilités de déstabilisation »⁵⁹. La démocratie est assimilée à la "sécurité" et s'oppose à la "déstabilisation" qui, dans ses effets internes,

⁵⁵A ce sujet, lire : Olga PELLICER, « The United Nations in Central America : the Role of the Secretary General », in B. RIVLIN & L. GORDENKER (eds.), *The Challenging Role of the United Nations Secretary General*, Praeger, 1993, pp. 176-189.

⁵⁶Rapport du secrétaire général. A/46/609, 19 novembre 1991, p. 12.

⁵⁷Rés. 44/10.

⁵⁸Et par la suite du Salvador. Cette fois, ce fut le Conseil de sécurité qui décida par sa résolution 832(1993), d'élargir le mandat de l'ONUSAL (Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador) pour y inclure l'observation des élections.

⁵⁹Rés. 45/2, § 3 du préambule.

peut avoir des répercussions sur le plan international⁶⁰. Cette idée sera par la suite (en 1992) développée et conceptualisée avec force par le nouveau Secrétaire général Boutros Boutros Ghali dans son "Agenda pour la paix" : « Le concept de paix est facile à saisir ; celui de sécurité internationale l'est moins, car des tendances contradictoires le traversent (...) le progrès fait peser de nouveaux risques sur la stabilité : dommages écologiques, bouleversement de la vie familiale et communautaire, intrusion accrue dans la vie des individus et dans l'exercice de leurs droits. »⁶¹ L'insécurité comporte une nouvelle dimension, issue de la prise en compte des causes profondes des conflits qui minent la paix mondiale. Pour éliminer ces derniers, il faut agir à la fois en aval et en amont : utiliser « la diplomatie préventive » qui « vise à éviter une crise » et « la consolidation de la paix après les conflits » qui « vise à éviter qu'elle ne se reproduise »⁶². Plus profondément, dans la mesure où « l'on s'accorde à reconnaître que la paix sociale est aussi importante que la paix stratégique ou politique », « un rapport évident existe entre les pratiques démocratiques (...) et l'instauration d'une paix et d'une sécurité véritables dans un ordre politique nouveau et stable ». Dans la mesure où leur rôle est de "maintenir la paix et la sécurité internationales", les organes de l'ONU sont donc fondés à favoriser les pratiques démocratiques « à tous les niveaux des communautés politiques, qu'elles soient internationales ou nationales »⁶³, et notamment à créer des missions d'observation des élections : le cas d'Haïti (ONUVEH) sera suivi de celui de l'Erythrée (ONUVER), de l'Angola (UNAVEM II), du Cambodge (APRONUC), du Mozambique (ONUMOZ), du Libéria (MONUL) et de l'Afrique du Sud (MONUAS).

2) La répartition des tâches.

La détermination des pouvoirs du Conseil de sécurité ne pose guère de difficulté, dans la mesure où celui-ci dispose de « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » (article 24 de la Charte). Que ce soit dans le cadre du chapitre VI (règlement des différends) ou du chapitre VII (action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression), le Conseil peut toujours créer des organes subsidiaires (article 29), ou confier au Secrétaire général le soin de créer une mission (article 98)⁶⁴. La question est plus problématique pour l'Assemblée générale, qui

⁶⁰Voir les rapports de Jean-Marc SOREL, « L'élargissement de la notion de menace contre la paix » et de Patrick DAILLIER, « Elargissement et diversification de l'intervention des Nations Unies au titre du Chapitre VII de la Charte », in Société Française pour le Droit International, *Colloque de Rennes. Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Pédone 1995, pp. 3-57 et 121-160 respectivement.

⁶¹Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, « Agenda pour la paix », A/47/277-S/24111 (17 juin 1992), § 12. Voir le commentaire de Christian SCHRICKE, *Annuaire Français de Droit International*, 1992, pp. 11-31.

⁶²« Agenda pour la paix » *id.*, § 57.

⁶³*ibid.*, § 59.

⁶⁴On peut d'ailleurs se demander si les missions d'assistance électorale sont des organes subsidiaires de l'organe qui les a créées, ou des extensions du Secrétariat. Réponse de Michael BOTHE, à propos des opérations de maintien de la paix et des missions d'observation : « If one analyses the practice, the best answer is probably that most of these units come under both headings. They are created by the SC, or in the exceptional cases mentioned, by the GA, and their mandate is defined by these organs, which also retain some kind of control. The SG, however is responsible for their functioning and permanent personnel of the Secretariat are assigned to them. It is thus appropriate to qualify these units (observer groups and peace keeping forces) as hybrid organs of the UN (...) », in Simma, *op. cit.*, p. 592.

dispose d'un certain nombre de compétences limitées en matière de maintien de la paix et de la sécurité. Sur le fondement de l'article 11§2, il lui est loisible de « discuter toute question se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Mais elle est tenue de renvoyer au Conseil « toute question de ce genre qui appelle une action ». L'article 14, en revanche, autorise l'Assemblée à « recommander toutes les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations, y compris les situations résultant d'une infraction aux dispositions de la présente Charte », à moins que le Conseil ne se soit déjà saisi de cette situation (article 12). L'interprétation logique et cohérente des deux articles conduit à attribuer au Conseil une compétence exclusive pour décider des mesures relevant du Chapitre VII, tandis que l'Assemblée partagerait avec lui la compétence pour prendre des mesures tendant à assurer le règlement pacifique des différends. Si les Etats s'étaient quelques peu écartés de cette interprétation, avec l'épisode de la résolution 377 (V) dite « Union pour le maintien de la paix »⁶⁵, un retour à la lettre de la Charte a eu lieu après les affaires de Suez et du Congo et la pratique ultérieure a montré que l'Assemblée générale laissait au Conseil le soin de créer toute opération comportant des forces militaires⁶⁶. La distinction s'est maintenue pour les missions d'observation électorale : il revient au Conseil de doter une opération de maintien de la paix d'une « composante » électorale. En revanche, lorsque les missions électorales sont uniquement composées de civils, l'Assemblée générale peut en décider, de son propre chef, la création, sous réserve que le Conseil ne se soit pas au préalable saisi de la « situation », auquel cas l'article 12§1 s'applique⁶⁷. C'est ce qui est apparu très clairement avec le cas d'Haïti, lorsque la question s'est posée de savoir quel organe était compétent pour créer l'ONUVEH :

« Si, d'une part, la décision de constituer une mission de vérification des élections semblait relever de la compétence de l'Assemblée générale, d'autres ont fait valoir que l'envoi de personnel militaire ou policier dans un Etat membre était la prérogative du Conseil de sécurité »⁶⁸.

⁶⁵Voir le commentaire de l'article 24 paragraphes 1 et 2 de René DEGNI-SEGUI, in P. COT & A. PELLET, *op. cit.*

⁶⁶J. BALLALOU, « L'observation militaire dans le système des Nations Unies », *Revue générale de droit international public*, 1974, pp. 399-434.

⁶⁷Article 12§1 de la Charte : « Tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande. »

⁶⁸Rapport du Secrétaire général. A/46/609, 19 novembre 1991, pp. 15 et ss.

Le Conseil déclina lui-même sa compétence, en excluant l'emploi de forces de maintien de la paix, ce qui veut bien dire *a contrario* que l'emploi d'une telle force aurait entraîné sa compétence.

Par la suite, cette répartition des tâches s'est confirmée : l'ONUVER, a été créée par une résolution de l'Assemblée (44/114), tandis que l'ONUSAL, l'UNAVEM II, l'APRONUC, l'ONUMOZ et la MONUL, étaient créées sur le fondement de résolutions du Conseil de sécurité⁶⁹. La seule exception est la MONUAS, mission civile, créée par le Conseil de sécurité qui, saisi par des Etats africains en juillet 1992, avait décidé de le rester jusqu'à ce que soit établie « une Afrique du Sud démocratique, non raciale et unie »⁷⁰. L'article 12 trouvait donc matière à s'appliquer⁷¹.

CONCLUSION

L'analyse des fondements juridiques est toujours révélatrice des rapports qu'entretiennent des pouvoirs constitués avec le texte qui leur a donné naissance. L'ONU est une organisation légale ; mais son droit, plus que tout autre, est sujet aux multiples variations que lui imposent les Etats. L'interprétation de ces derniers est toujours mouvante, fonction d'intérêts politiques sous-jacents qui, d'un jour à l'autre, peuvent disparaître ou se transformer. C'est sur le fondement de sa compétence générale en matière de droits de l'Homme et de libre disposition que l'ONU a pu se saisir des questions électorales ; c'est dans l'exercice de ses compétences dans le domaine de la décolonisation et du maintien de la paix et de la sécurité internationales, qu'elle a pu créer des missions d'assistance électorale. Mais c'est surtout, à chaque fois, au prix d'une altération ou d'une évolution de ces concepts contenus dans la Charte, que ces développements ont pu voir le jour : qu'il s'agisse du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes — envisagé aujourd'hui dans sa dimension démocratique — ou de la sécurité internationale, liée à tous les risques de “déstabilisation” qui pourraient, à terme, être porteurs de conflits internationaux. Mais ces évolutions ne sont pas une révolution : l'observation internationale des élections par l'ONU ne révolutionne pas la société internationale ni, d'ailleurs, les règles qui la régissent. Si l'on constate l'émergence d'un principe juridique de légitimité démocratique⁷², les moyens d'en obtenir l'application restent avant tout de nature politique : l'ONU n'a pas pour rôle d'imposer la démocratie — ce qui est impossible — mais d'en favoriser l'expansion. Et les outils qui sont à sa

69Respectivement : S/693(1991), 747(1992), 745(1992), 797(1992), 856(1993).

70Rés. 765(1992).

71

72Sur la notion de légitimité démocratique, voir le rapport de Pierre BODEAU et T. M. FRANCK, “The emerging right to democratic governance”, *American Journal of International Law*, 1992, pp. 46-91 ; et Jacques-Yvan MORIN, “Institutions internationales et droits de l'homme : vers de nouvelles exigences de la légitimité de l'Etat” in Société Française pour le Droit International, *Colloque de Nancy, L'Etat à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Pedone, 1994, pp. 233-300.

disposition pour réaliser cet objectif demeurent substantiellement les mêmes qu'auparavant : la coopération, au sein des instances internationales, c'est à dire le débat et l'assistance ; l'action — plutôt que l'« intervention » — avec le consentement des Etats qui la composent. Dans ces conditions, l'ONU peut, tout au plus, servir d'instrument de subversion démocratique, mais elle reste dénuée des moyens nécessaires à contrôler le nouveau droit international démocratique.

BIBLIOGRAPHIE.

I - DOCUMENTS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES.

1) RÉSOLUTIONS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE.

1514 (XV) du 14 décembre 1960, « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux. »

2625 (XXV) du 24 octobre 1970, « Déclaration sur les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies. »

44/146, 45/150, 46/137, 47/138, 48/131, « Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes ».

49/190, 50/185, 52/129, « Affermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation. »

44/147, 45/151, 46/130, 47/130, 48/124, 49/180, 50/172, 52/119, « Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux. »

Etablissement de l'ONUVEH (Nicaragua) : 43/24, 44/10 ; de l'ONUVEH (Haïti) : 45/2 ; de l'ONUVER (Erythrée) : 47/114.

2) RÉSOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ.

Afrique du Sud : 772(1992).

Angola : 747(1992)

Cambodge : 747(1992).

Liberia : 856(1993), 866(1993).

Mozambique : 797(1992).

Salvador : 693(1991), 832(1993).

3) RÉSOLUTION DE LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME : Résolution 1989/51, « Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes ».

3) RAPPORTS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL.

« Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes » : A/46/609 et add.1, add.2, A/47/668, A/48/590, A/49/675, A/50/736, A/52/474.

II - OUVRAGES.

CALOGEROPOULOS-STRATIS S., *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruylant, 1973.

CASSESE A., *Self-Determination of peoples. A Legal Appraisal*, Cambridge University Press, 1995.

COMBACAU J., SUR S., *Droit international public*, Montchrestien, 1995.

COT P., PELLET A., *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, ECONOMICA, 2ème éd., 1990.

DECAUX E., *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)*, coll. Que sais je ?, PUF, 1992.

NGUYEN Q. D., DAILLIER P., PELLET A., *Droit international public*, 5èd, 1994, L.G.D.J.

SIMMA B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford University Press, 1994.

VIRALLY M., *L'Organisation mondiale*, Armand Colin, 1972.

III - ARTICLES DE DOCTRINE ET COLLOQUES.

BAECHLER J., « Des institutions démocratiques pour l'Afrique », *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération*, 46ème année, n°2, avril-juin 1992, pp. 163 et ss.

BALLALOU D., « L'observation militaire dans le système des Nations Unies », *Revue Générale de Droit International Public*, 1974, pp. 399-434.

BATAILLER-DEMICHEL F., « Droits de l'homme et droits des peuples dans l'ordre international », in *Mélanges Charles Chaumont*, Pedone 1984, pp. 23-34.

COOK H., « International Human Rights Mechanisms. The Role of the Special Procedures in the Protection of Human Rights. The Way Forward After Vienna », *The Review of the International Commission of Jurists*, n°50, 1993, pp. 31-55.

DAILLIER P., « Elargissement et diversification de l'intervention des Nations Unies au titre du Chapitre VII de la Charte », in *Société Française pour le Droit International, Colloque de Rennes. Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Pedone 1995, pp. 121-160.

EBERSOLE J. M. , « The United Nations' Response to Requests for Assistance in Electoral Matters », *Virginia Journal of International Law*, vol. 33:91, 1992, pp. 91-122.

- FRANCK T. M., « The emerging right to democratic governance », *American Journal of International Law*, 1992, pp. 46-91.
- HANNUM H., « Rethinking Self-Determination », *Virginia Journal of International Law*, Vol. 34:1, 1993, pp. 1-69.
- KLEIN P., « Le droit aux élections libres en droit international : mythes et réalités », in *Le droit international à l'épreuve*, Complexes, 1993, pp 93 et s.
- LAFON J.-P., « Action des Nations Unies et assistance électorale », in *Colloque de l'Association Française des Nations Unies, L'ONU au service de la démocratie*, 1993, Bulletin du Centre d'Information des Nations Unies, décembre 1993, numéro double 7-8, pp. 69 et s.
- MERLE M., « Les plébiscites organisés par les Nations Unies », *Annuaire Français du Droit International Public*, 1961, pp. 425-445.
- MORIN J.-Y., « Institutions internationales et droits de l'homme : vers de nouvelles exigences de la légitimité de l'Etat », in Société Française pour le Droit International, *Colloque de Nancy, L'Etat à l'aube du XXIème siècle*, Pedone 1994, pp. 233-300.
- NGUEMA I., « La démocratie, l'Afrique et le développement », *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération*, 46ème année, n°2, avril-juin 1992, pp. 129-162.
- PELLICER O., « The United Nations in Central America : the Role of the Secretary General », in B. RIVLIN & L. GORDENKER (eds.), *The Challenging Role of the United Nations Secretary General*, Praeger, 1993, pp. 176-189.
- RAULIN A. de, « L'action des observateurs internationaux dans le cadre de l'ONU et de la société internationale », *Revue Générale de Droit International Public*, 1995, pp. 567-602.
- SAMKANGES S., « L'ONU et le processus de paix au Mozambique », *Trimestre du Monde*, 1994/1, n°25, p 147-176.
- SCHRICKE C., « L'Agenda pour la paix », *Annuaire Français de Droit International*, 1992, pp. 11-31.
- SOREL J.-M., « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », in Société Française pour le Droit International, *Colloque de Rennes. Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Pédone 1995, pp. 3-57.
- VAN HAEGENDOREN G., « International Election Monitoring », *Revue Belge du Droit International*, 1987, pp. 86-123.
- VIGNES G., « Les consultations populaires dans les territoires sous tutelle », *Revue Générale du Droit International Public*, 1963, pp. 297-356.