

## PRÉFACE

En choisissant d'aborder « Les relations entre l'Union européenne et l'ONU dans le domaine de la gestion des crises », Anne Hamonic s'est engagée dans une voie ambitieuse, celle de mettre en relation l'ONU, l'organisation universelle garante depuis 1945 du maintien de la paix et de la sécurité internationales, et l'Union européenne dans son rôle récent d'acteur régional au service de la paix mondiale. Si les Communautés européennes sont nées il y a plus de 60 ans avec un dessein pacifique, dont atteste l'octroi du Prix Nobel de la paix en 2012, il faut attendre le traité de Maastricht de 1992 pour que naisse la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, par la suite complétée par une politique européenne de sécurité et de défense. Ce n'est qu'au début des années 2000 que l'Union développe sa dimension opérationnelle en matière de gestion des crises et lance ses premières opérations militaires et missions civiles sur divers continents. Cette thèse sur les relations entre l'Union européenne et l'ONU en matière de gestion des crises constitue donc la première étude juridique d'ensemble combinant analyse de droit de l'Union européenne et analyse de droit international, notamment des organisations internationales. Le choix de ce sujet s'est avéré judicieux puisque la thèse de Madame Hamonic lui a valu la mention très honorable et les félicitations du jury, et que son travail a été honoré par la CEDECE en obtenant le prestigieux prix de thèse Pierre-Henri Teitgen. Le jury avait également émis le vœu que cette brillante recherche soit publiée et il faut se réjouir que ce souhait soit désormais réalisé avec cet ouvrage. Même si quelques années se sont écoulées depuis la soutenance fin 2012, les développements de l'actualité, qui sont pris en compte dans cet ouvrage, ne remettent nullement en cause la qualité de l'analyse et les enseignements de la thèse. Au contraire même, ils confortent la démonstration et attestent la pertinence des conclusions d'une recherche qui dépassent le conjoncturel. En effet, au cours des dernières années, la coopération UE/ONU dans le domaine de la gestion des crises a continué de se développer, et l'UE est aujourd'hui considérée par l'ONU comme l'un de ses plus proches partenaires dans le maintien de la paix.

Madame Hamonic ne s'est pas contentée, à travers le décryptage minutieux des textes et de la pratique, de disséquer sous un angle juridique les relations de l'Union européenne et de l'ONU en matière de gestion des crises, et d'en dresser un panorama fouillé dans une double optique institutionnelle et opérationnelle. Elle met en lumière le fait que ces relations, largement influencées par les caractéristiques particulières de l'entité européenne, ouvrent des perspectives insoupçonnées. Les relations UE/ONU font en effet office de laboratoire et constituent un ferment pour l'évolution du système onusien sous l'angle des rapports entre l'Organisation mondiale et les organisations régionales. Madame Hamonic parvient à démontrer de manière très convaincante que les relations UE-ONU peuvent être analysées comme une contribution de l'Union à l'évolution du droit des relations entre l'ONU et les organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. De ce point de vue la thèse ouvre des perspectives de réflexions particulièrement innovantes.

Dans la première partie de la thèse, les relations entre l'UE et l'ONU dans le domaine de la gestion des crises sont abordées sous un angle institutionnel. En dépit d'un contexte *a priori* peu favorable, une institutionnalisation des relations s'est réalisée tant sur le plan multilatéral que bilatéral. En effet, du côté onusien, la Charte était silencieuse sur cette dimension des rapports entre l'ONU et les organisations régionales, dénotant une méfiance à l'égard de la création de tout lien pérenne avec ces organisations. Toutefois, la multiplication des crises et la sollicitation croissante des organisations régionales après la fin de la guerre froide ont conduit à des réflexions visant à rénover ces relations. Quant à l'Union européenne, sa complexité structurelle et le poids des États dans les domaines de politique étrangère et de défense, pouvaient être également perçus *a priori* comme un handicap. Mais tel n'a pas été le cas et celle-ci a, au contraire, réussi à exploiter ses spécificités et à impulser une dynamique novatrice dans la formalisation de nouvelles relations institutionnelles entre l'ONU et les organisations régionales.

Sur le plan multilatéral, l'insertion de l'Union dans les enceintes onusiennes s'est réalisée de manière diversifiée. Sa participation aux travaux de la Commission pour la consolidation de la paix a démontré la volonté de l'Union de s'impliquer effectivement au sein de l'ONU, ce malgré les contraintes juridiques. Mais l'exemple le plus emblématique d'inclusion dans le système est incontestablement celui du statut de l'UE à l'Assemblée générale. À la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et de l'octroi d'une personnalité juridique à l'Union, elle y a obtenu un statut d'observateur privilégié, lui conférant des droits allant très au-delà de celui d'observateur « classique » qu'elle détenait depuis 1974. Cette évolution lui donne une place inédite au sein d'un organe principal de l'ONU. En

outre, obtenu en tant que « organisation régionale », ce statut ouvre aussi des possibilités que d'autres organisations pourraient à l'avenir exploiter. Une évolution comparable n'a toutefois pas touché le Conseil de sécurité, c'est-à-dire le cœur d'un système jalousement gardé par les États, y compris ceux de l'Union. La reconnaissance par l'ONU d'un statut pionnier d'invité permanent dans cette instance reste à ce jour une perspective lointaine et hypothétique, même après le *Brexit*, ce qui n'empêche pas l'Union d'y faire entendre sa voix régulièrement. Néanmoins, il existe d'autres formes d'insertion des organisations régionales en charge du maintien de la paix et de la sécurité internationales dans le cadre de l'ONU. Il en est ainsi des échanges inter-organisationnels formalisés dans le cadre du Partenariat régional/mondial, consistant en des séries de rencontres organisées par le Secrétaire général et le Conseil de sécurité, et réunissant nombre d'organisations régionales. Bien que l'évolution de ce Partenariat se révèle aujourd'hui ambiguë et incertaine, ce vecteur d'institutionnalisation des relations entre l'ONU et les organisations régionales, sans doute moins connu, a également été exploité par l'Union européenne qui l'a ainsi, en retour, favorisé.

Sur le plan bilatéral, la contribution de l'Union européenne à la dimension institutionnelle des relations entre l'ONU et les organisations régionales s'inscrit dans un contexte différent. L'Union européenne, loin de « subir » le droit onusien auquel elle doit se conformer pour s'inscrire dans le système institutionnel de l'Organisation, est dans une position qui lui permet de peser sur l'élaboration du cadre relationnel avec l'ONU. Elle y a trouvé l'opportunité de faire prendre en compte ses spécificités structurelles et matérielles à un moment où elle développait sa politique européenne de sécurité et de défense et où ont été mises en place ses premières opérations de gestion de crise en lien avec l'ONU en Bosnie-Herzégovine et en République démocratique du Congo. Inspirée notamment par une proposition d'accord-cadre entre l'ONU et les organisations régionales présentée au milieu des années 90, une Déclaration conjointe sur la coopération ONU-UE dans le domaine de la gestion des crises a été signée en 2003, suivie d'une nouvelle Déclaration commune en 2007 en vue de renforcer la coopération et la coordination des activités entre les deux organisations. Ont suivi un Plan d'action en 2012 sur le renforcement de l'appui prêté par la politique de sécurité et de défense commune de l'UE aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, puis des « Priorités 2015-2018 du Partenariat stratégique UE/ONU dans le maintien de la paix et la gestion des crises ». La démarche qui n'est pas officialisée par un accord formel se veut pragmatique et partenariale : elle aboutit à la mise en place d'un cadre de coopération « sur mesure » permettant une meilleure connaissance des acteurs et un approfondissement de leurs

potentialités opérationnelles, qui va ensuite effectivement faciliter leur coopération sur le terrain. De l'avis des spécialistes, la conceptualisation et l'institutionnalisation de la relation entre l'Union européenne et l'ONU ont atteint un niveau inégalé. Mais, en dépit de la singularité de l'Union, cette relation constitue une source d'inspiration pour d'autres organisations régionales, comme en atteste par exemple la Déclaration commune sur la collaboration des Secrétariats des Nations Unies et de l'OTAN signée en 2008, ou la référence désormais régulière par l'ONU à l'exemplarité de sa relation avec l'UE pour le maintien de la paix en Afrique, notamment *via* le renforcement des capacités africaines.

La seconde partie de l'ouvrage aborde la coopération opérationnelle entre l'Union européenne et l'ONU. À partir d'une analyse minutieuse des situations de gestion de crises, et notamment des trente-cinq opérations de gestion de crise décidées par l'Union européenne entre 2002 et juin 2017, l'auteur poursuit la démonstration de sa thèse et met en lumière la force rénovatrice de cette coopération. Certes dans ce domaine, et à la différence des relations institutionnelles, il existait un corpus normatif dans la Charte mais l'Union, en tant qu'acteur autonome, global et mondial de gestion de crise, fait office d'accélérateur de certaines évolutions apparues après la fin de la guerre froide et favorise une interprétation rénovée des règles onusiennes relatives à la répartition tant fonctionnelle que géographique des rôles entre l'ONU et les organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Le concept d'autonomie qui est au cœur du système de l'Union européenne se décline de multiples façons et dans toutes ses dimensions. En matière de gestion des crises, l'autonomie se matérialise tant au plan juridique et décisionnel, qu'en termes de capacités et de moyens matériels. Elle implique notamment de protéger l'Union contre les ingérences extérieures susceptibles de porter atteinte à sa nature spécifique. Vis-à-vis de l'ONU, l'Union est écartelée entre la préservation de son autonomie et le respect constamment réaffirmé, y compris dans les traités, des principes de la Charte. La conciliation entre ces impératifs contradictoires s'est réalisée grâce à la conquête par l'Union d'un espace d'autonomie au stade de la création des opérations de crise, dont la légalisation par l'ONU a été conçue de façon restreinte, et à celui de leur déroulement où l'influence onusienne est minimale. Le concept de « responsabilité principale » de l'ONU dans le maintien de la paix a ainsi fait l'objet d'une interprétation personnelle de la part de l'Union européenne. Sans être remise en cause, la prééminence juridique et politique de l'Organisation s'en trouve érodée et la répartition fonctionnelle initiale rénovée.

Par son caractère d'acteur global dans la gestion des crises, l'Union a par ailleurs contribué à infléchir les relations entre l'ONU et les organisations

régionales dans une optique plus partenariale. Même si l'autorisation du recours à la force reste aux mains de l'ONU, l'efficacité du maintien de la paix repose sur une meilleure prise en compte des avantages comparatifs de chacun des protagonistes. À ce titre, l'Union présente de nombreux atouts. Elle offre une grande variété d'opérations de gestion de crise au titre de sa politique de sécurité et de défense commune, et celles-ci ne cessent de s'enrichir et de se diversifier, comme en attestent par exemple la mise en place et l'évolution de l'opération EUNAVFOR MED Sophia visant à lutter contre le trafic de migrants en Méditerranée, ou l'émergence des missions militaires comme nouvelle catégorie d'opérations de gestion de crise permettant de contribuer à la formation des forces africaines nationales. De plus, faisant de l'approche globale un principe directeur de son action extérieure, l'Union mobilise également les multiples instruments relevant de ses autres politiques notamment externes comme la coopération au développement. Même si elle est parfois confrontée à des problèmes de cohérence ou se voit reprochée une fragmentation de son action, l'Union est en capacité de développer grâce à ses diverses compétences une approche holistique de la sécurité et d'offrir une remarquable capacité d'adaptation aux crises. Il en découle une coopération opérationnelle inédite avec l'ONU qui dynamise une approche plus partenariale de ses rapports avec les organisations régionales.

D'un point de vue géographique, la coopération opérationnelle entre l'UE et l'ONU en matière de gestion des crises a aussi été à l'origine d'une redéfinition de la régionalisation du maintien de la paix et de la sécurité internationales. La lecture traditionnelle de la répartition des rôles entre l'ONU et les organisations régionales, qui tend à cantonner ces dernières à une action de caractère régional, s'est heurtée aux ambitions d'acteur mondial de l'Union, dont l'un des objectifs d'action extérieure consiste à « préserver la paix, [...] prévenir les conflits et [...] renforcer la sécurité internationale » (art. 21, § 2, c, TUE). Ainsi, sa pratique en matière de gestion des crises se caractérise par de nombreuses interventions sur différents continents, bien au-delà de son voisinage, et par un recours, en plus de ses propres moyens, à ceux fournis par des États tiers avec lesquels elle multiplie les accords à cette fin. Cette gestion internationalisée, encouragée par l'ONU, démontre l'inadaptation de la vision classique du cantonnement des organisations régionales. Elle a par ailleurs permis de développer une approche différenciée de la coopération opérationnelle Union européenne-ONU : selon la région concernée, les objectifs poursuivis et les liens géographiques et historiques avec les organisations en cause, émergent des configurations d'intervention variables. Par exemple, dans les Balkans, la perspective d'adhésion de ces pays à l'Union européenne a favorisé le retrait de l'OTAN et de l'OSCE ainsi que celui de l'ONU elle-même, alors

qu'à l'inverse en Afrique, où l'Union multiplie ses opérations, se développe une coopération triangulaire ONU-Union européenne-Union africaine visant à favoriser l'appropriation de la gestion de crise par les organisations locales. La coopération opérationnelle entre l'Union et l'ONU participe ainsi, de diverses manières, à la rénovation de la répartition géographique des rôles entre l'Organisation mondiale et les organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

En conclusion, la thèse de Madame Hamonic ouvre au lecteur des perspectives de réflexion particulièrement stimulantes et lui réserve parfois des découvertes inattendues. Évoquons à titre d'illustration l'influence normative de l'Union européenne. Alors que celle-ci semblait réservée aux noyaux durs de l'intégration, ceux où l'Union dispose de compétences fortes, la thèse démontre avec brio qu'elle peut aussi se déployer, bien que par d'autres voies, dans un domaine tel que la politique de sécurité et de défense commune où prime une logique intergouvernementale.

Catherine FLAESCH-MOUGIN

*Professeure émérite de l'Université de Rennes 1*