

La coopération entre l'ONU et les organisations régionales européennes pour l'organisation des opérations de maintien de la paix

Emanuel Castellarin*

I. Une complémentarité verticale fondée sur l'autonomie

- A. La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par les organisations régionales européennes
- B. L'évolution en faveur des organisations de défense collective, autonomes à l'égard de l'ONU

II. Une complémentarité horizontale tendant vers la concurrence

- A. L'affirmation de l'Union européenne dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité
- B. La difficile adaptation de l'OSCE et de l'OTAN

Les relations entre les organisations internationales universelles et les organisations internationales régionales passionnent la doctrine, car elles constituent le cadre juridique de l'intégration multilatérale. D'une part, elles peuvent être considérées comme des interactions entre acteurs, c'est-à-dire analysées sous l'angle de la sociologie des relations internationales : sur ce plan, le sujet se rapporte à la dichotomie du régionalisme comme prolongement décentralisé du système onusien, inspiré par le principe de subsidiarité, ou comme source de compétition entre blocs, inspirée par une logique d'hégémonie ou d'équilibre¹. D'autre part, les profils juridiques du sujet tiennent tant à l'étendue des compétences des organisations internationales concernées qu'aux instruments juridiques de leur exercice. Les organisations internationales sont donc considérées comme des sujets de droit international, dont les interactions sont régies par des phénomènes normatifs à portée plus ou moins étendue.

Le domaine du maintien de la paix présente un lien naturel avec l'emploi de la force. La Charte des Nations unies interdit l'emploi de la force pour des buts qui lui sont contraires ; avec l'exception de la légitime défense admise par la Charte aux conditions de l'article 51², l'emploi de la force n'est licite que s'il est décidé ou autorisé par le Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII. A la simplicité du régime onusien du maintien de la force s'accompagne pourtant la complexité de ses éléments opérationnels : en effet, la dimension normative des décisions du Conseil de sécurité suppose le déploiement de forces sur place. Le lien entre les deux dimensions s'est manifesté après la fin de la guerre froide, lorsque le Conseil de sécurité a commencé à utiliser le Chapitre VII. Cela a permis de dépasser les opérations non coercitives décidées par l'Assemblée générale pendant la guerre froide dans le cadre du « chapitre six et demi » avec le consentement de l'Etat d'accueil et limitées à de simples missions d'observation ou d'interposition pour le maintien

*Doctorant et Attaché temporaire d'enseignement et de recherche, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

¹ S. SUR, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, 6^{ème} éd., 2011, pp. 83-84.

² La question de la licéité de l'intervention d'humanité par une organisation régionale ne sera pas traitée dans cette intervention.

d'une paix convenue. Après la guerre froide, les opérations de maintien de la paix incluent l'emploi de la force dans le cadre du maintien coercitif de la paix (*peace enforcement*), de la consolidation de la paix (*peacebuilding*), voire la reconstruction de l'Etat post-conflit³. Le Conseil de sécurité jouit d'une ample marge de discrétion dans l'exercice de ses fonctions. Faute d'activation du Comité d'état major prévu par les articles 43 s. de la Charte, il peut soit organiser directement l'opération, obligeant les Etats membres à fournir les contingents nécessaires, soit les autoriser à adopter les moyens nécessaires pour le maintien de la paix dans une certaine situation, y compris en organisant une opération propre.

Les Etats européens coopèrent dans le domaine du maintien de la paix au sein d'organisations régionales, à l'instar de celles qui existent dans d'autres continents. En Europe la coopération en la matière s'est structurée selon une architecture institutionnelle par strates, qui correspondent à différentes conceptions de l'intégration du continent. L'OTAN, créée en 1949, consacre une intégration transatlantique ; la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe de 1975, devenue en 1994 l'OSCE, réalise une intégration paneuropéenne⁴ ; l'Union européenne est une organisation internationale dont seuls les Etats européens peuvent être membres⁵. Le maintien de la paix est parmi les objectifs et les compétences principales de ces trois organisations. L'OSCE dispose de compétences opérationnelles non coercitives en matière de sécurité, de coopération économique et environnementale et de protection humaine. L'OTAN, disposant par nature d'une capacité opérationnelle, après la guerre froide s'est vue reconnaître par ses membres la compétence d'agir aussi en dehors de leur territoire⁶. L'Union européenne, continuant l'évolution entamé lors de sa création en 1992, a développé une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires dans le cadre de la politique de sécurité et de défense, qui fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune et qui a été réformée par le traité de Lisbonne⁷.

Une telle densité institutionnelle est à première vue une source tant de complémentarité que de concurrence. Les organisations régionales et l'ONU ont en partie les mêmes Etats membres ; or, ce sont toujours les moyens de ces derniers qui sont utilisés pour le maintien de la paix, aucune organisation internationale ne disposant de forces de police ou d'une armée propres. Une répartition des fonctions normatives et opérationnelles et, au sein de ces dernières, la spécialisation des organisations internationales favorisent la complémentarité. En particulier, les organisations régionales peuvent être le cadre de la coopération des Etats européens pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix. Au contraire, une dispersion des moyens entre plusieurs organisations internationales aux activités qui se chevauchent favorise les doubles emplois, voire l'incohérence⁸.

En matière de maintien de la paix, les objectifs de l'ONU et des organisations régionales sont largement convergents : les organisations régionales se réfèrent aux buts et aux principes de la Charte des Nations unies, notamment la préservation de la paix, la prévention des conflits et le

³ S. SUR, *op. cit.*, pp. 470-471.

⁴ V. H. CADET, *Le statut juridique de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe*, thèse Paris 1, 2012.

⁵ Art. 49 TUE.

⁶ 13^{ème} sommet de l'OTAN, Bruxelles 1994.

⁷ Art. 42 § 1 TUE, v. E. NEFRAMI, *L'action extérieure de l'Union européenne*, 2010, p. 29-30.

⁸ V. TOMKIEWICZ, « Concurrence, chevauchements de compétences et coordination entre organisations internationales », in E. LANGRANGE, J.-M. SOREL, *Droit des organisations internationales*, 2013, pp. 891-920.

renforcement de la sécurité internationale⁹. Certes, à supposer que la définition de ces objectifs, principes et valeurs soit partagée, chaque organisation internationale dispose d'une large marge de discrétion dans leur mise en œuvre. Toutefois, leurs traités constitutifs encouragent la coopération avec les autres organisations internationales dans ce domaine¹⁰.

La coopération entre l'ONU et les organisations régionales en matière de maintien de la paix reflète la particularité du système de sécurité mis en place onusien, fondé à la fois sur la centralisation de l'autorisation de l'emploi de la force et sur la décentralisation de sa mise en œuvre. Ainsi, la coopération entre l'ONU et les organisations régionales est la conséquence de leur complémentarité verticale, qui se fonde en pratique sur l'autonomie tant institutionnelle que matérielle de l'ONU et des organisations régionales (I). Dans un contexte marqué par l'affirmation de l'Union européenne dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, les relations entre les organisations européennes régionales se caractérisent plus par la concurrence que par une parfaite complémentarité horizontale (II).

I. Une complémentarité verticale fondée sur l'autonomie

Les trois organisations européennes peuvent toutes concourir à l'accomplissement des objectifs de la Charte en mettant en œuvre de manière décentralisée les résolutions du Conseil de sécurité (A). Toutefois, elles sont loin d'être interchangeables : alors que l'OSCE a été conçue comme une organisation régionale paneuropéenne, l'OTAN et l'Union européenne sont des organisations assurant la défense collective d'un bloc d'Etats ayant des intérêts homogènes. Cela explique leur autonomie institutionnelle et matérielle par rapport à l'ONU (B).

A. La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par les organisations régionales européennes

Le chapitre VIII de la Charte autorise expressément la conclusion et la mise en œuvre d'accords régionaux et la création d'organismes régionaux pour le maintien de la paix à certaines conditions, si bien que la complémentarité verticale entre l'ONU et les organisations régionales est évidente. Dès la rédaction de la Charte, la doctrine a retenu une conception restrictive de la notion d'accord ou organisme régional au sens du Chapitre VIII, fondée sur l'exercice interne des compétences en vue du règlement pacifique des différends entre les Etats membres¹¹. Or, le déplacement du fondement des opérations de maintien de la paix vers le chapitre VII dans la pratique dans la pratique du Conseil de sécurité, a entraîné la diminution des références au chapitre

⁹ P. ex., art. 21 et art. 42 § 1 TUE. Ces objectifs sont étroitement liés à d'autres buts affirmés par l'art. 1^{er} de la Charte des Nations unies, notamment la promotion de l'État de droit, des droits de l'homme et les principes du droit international. Ainsi, l'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples (Art 3 § 1 TUE) et contribue à la paix et à la sécurité (art. 3 § 5 TUE). Le préambule du traité de Washington établissant l'OTAN fait également référence à la Charte des Nations unies comme cadre de l'activité de l'OTAN. Le Conseil de sécurité a également encouragé la coopération avec les organisations régionales, par exemple par sa résolution 1631 du 17 octobre 2005.

¹⁰ P. ex, l'Union européenne « favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies » (art. 21 § 1 TUE) et établit toute coopération utile avec l'ONU (art. 220 § 1 TFUE).

¹¹ E. KODJO, H. GHERARI, « Article 52 », in J.-P. COT, A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, 3^e éd., 2005, vol. 2 ; R. KOLB, « Article 53 », *id.*

VIII dans ses résolutions¹². Ainsi, la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par les organisations régionales européennes est devenue avant tout une modalité de la décentralisation de leur exécution. Cette pratique démontre que la notion d'accords et organismes régionaux du chapitre VIII est devenue obsolète. En effet, les organisations régionales européennes sont sollicitées par le Conseil de sécurité indépendamment de la vérification des critères de définition impliqués par les articles 52 et 53. Cela correspond à une notion particulièrement large d'accord ou organisme régional, incluant aussi bien l'OSCE que l'OTAN et l'Union européenne, qu'elles agissent dans le continent européen ou ailleurs¹³.

Les exemples d'actions des organisations régionales européennes dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité sont nombreux. Du point de vue chronologique, la Bosnie-Herzégovine est le premier : en 1995, la résolution 1031 du Conseil de sécurité a autorisé les Etats membres à faire respecter l'accord de Dayton, félicitant l'OSCE pour sa mission civile sur place et autorisant la mise en œuvre coercitive de l'accord. Celle-ci s'est déroulée sous la direction de l'OTAN : ainsi, la FORPRONU de l'ONU, alors sur place, a été remplacée par l'IFOR, dirigée par l'OTAN mais comprenant aussi des contingents d'Etats tiers. L'année suivante, l'IFOR a été remplacée par la SFOR selon le même modèle. Depuis décembre 2004, l'opération militaire Althéa de l'Union européenne assure les fonctions de la mission SFOR avec l'autorisation explicite de la résolution 1575 du Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII, renouvelée et précisée en 2013 par la résolution 2123. La mission de police EUPM de l'Union européenne (2003-2011) a également pris le relais de la force de police des Nations unies qui était sur place.

Une évolution similaire s'est produite au Kosovo. Comme dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, déjà en 1998 l'OTAN a assuré, avec l'autorisation de la résolution 1203, la sécurité d'une mission d'observation de l'OSCE que la même résolution invitait à vérifier le respect des engagements du gouvernement yougoslave. A la suite de la détérioration de la situation, la mission de l'OSCE s'est retirée en mars 1999, mais une nouvelle mission civile de l'OSCE a été établie en juillet 1999 dans le cadre de l'UNMIK après la fin de la campagne aérienne de l'OTAN. L'OTAN a aussi contribué à la mise en œuvre de la résolution 1244 du 12 juin 1999, dirigeant la KFOR, composée aussi de contingents d'Etats tiers, y compris la Russie, et assurant la sécurité dans la région. Sa présence sur place en même temps que les missions civiles de l'ONU MINUK et UNCIVPOL indique une répartition des fonctions entre l'OTAN et l'ONU, la première assurant les fonctions militaires, la seconde les fonctions civiles. Depuis 2008, la mission EULEX Kosovo, la plus grande mission civile de l'Union européenne, assure les fonctions de la MINUK dans le but de consolider l'Etat de droit jusqu'à l'expiration de son mandat le 14 juin 2014. Bien que non prévue par la résolution 1244, la mission EULEX Kosovo opère sous l'égide de l'ONU.

En Afghanistan, l'OTAN a organisé avec des Etats tiers la SIAF, une mission militaire autorisée par la résolution 1386 du 20 décembre 2001 et par nombreuses autres résolutions par la suite¹⁴. En Irak, l'OTAN a entraîné entre 2003 et 2010 les forces de sécurité locales, sur le fondement d'une invitation du gouvernement intérimaire irakien et de l'invitation de l'assister faite aux Etats membres par la résolution 1546. Au large des côtes somaliennes, l'invitation de combattre

¹² J. CARDONA LLORENS, « La coopération entre les Nations unies et les Accords et Organismes régionaux pour le règlement pacifique des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales », in *Mélanges Boutros-Ghali*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

¹³ SGNU, *Repertoire of the Practice of the Security Council*, Part VIII. Regional arrangements, 16th Supplement, 2008-2009, p. 4.

¹⁴ Résolutions 1413, 1444, 1510, 1563, 1623, 1707, 1776 et 1833.

la piraterie faite par plusieurs résolutions du Conseil de sécurité aux Etats membres¹⁵ a été recueillie aussi bien par l'Union européenne, par la mission Atalanta, dont le mandat a été prorogé jusqu'en décembre 2014, que par l'OTAN, par l'opération *Ocean shield* (2009-2014).

Sur le continent africain, l'Union européenne a mis en œuvre plusieurs opérations militaires autorisées par le Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII : la première, l'opération Artemis en République démocratique du Congo, a été déployée après la résolution 1484 du Conseil de sécurité du 30 mai 2003 ; par la suite, l'opération EUFOR République démocratique du Congo a été mise en œuvre dans le cadre de la résolution 1671 (2006) pour assurer un support temporaire à la mission MONUC de l'ONU pendant les élections sur place. Sur demande de l'Union africaine, la résolution 1769 (2007) a autorisé la mission civilo-militaire AMIS au Soudan en 2005 ; par la suite, ses fonctions ont été assurées par la mission mixte UNAMID de l'Union africaine et de l'ONU. L'opération EUFOR Tchad/République Centrafricaine a été organisée en 2008 sur le fondement de la résolution 1778 du Conseil de sécurité ; ses fonctions ont ensuite été assurées par la mission MINURCAT de l'ONU. Plus récemment, la résolution 2085 (2012) a autorisé, sur demande du gouvernement malien, une mission de formation des forces armées maliennes au Mali (EUTM Mali), dont le mandat a été prolongé jusqu'en mai 2016. Enfin, la résolution 2134 (2014) a autorisé le déploiement d'une mission militaire en République Centrafricaine (EUFOR RCA), établie le 10 février 2014.

Cette pratique foisonnante repose, quant à sa mise en œuvre, sur des accords de coopération entre l'ONU et les organisations régionales européennes. L'OSCE a conclu avec l'ONU un accord de coopération le 26 mai 1993 ; l'Union européenne et l'ONU ont encadré leur action commune en matière de maintien de la paix par des déclarations conjointes de 2003 et de 2007. Bien que l'OTAN et l'ONU ne soient pas liées par un accord de coopération, des relations informelles régulières permettent leur coordination.

Si dans tous ces cas les organisations régionales européennes mettent en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, les techniques de délégation varient. Alors que l'OSCE est mentionnée dans les résolutions concernant la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo, l'OTAN l'est beaucoup moins, la première citation remontant seulement à la résolution 1244 concernant le Kosovo. Surtout dans les résolutions les plus anciennes, le Conseil de sécurité se borne à autoriser ses Etats membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'exécution du mandat d'une opération de maintien de la paix¹⁶, ou cite simplement « les organisations régionales compétentes »¹⁷. Dans certains cas, le Conseil de sécurité adresse aux Etats membres non une autorisation mais une invitation en ce sens¹⁸. Plus récemment, le Conseil de sécurité cite davantage les organisations régionales européennes concernées, en particulier l'Union européenne¹⁹ : il « se félicite » ou « se réjouit » des décisions de l'Union européenne²⁰, ou « prend note » de l'invitation par les autorités locales²¹. Toutefois, en aucun cas il ne formule des décisions obligatoires en ce qui concerne l'action des organisations régionales.

¹⁵ Résolutions 1816, 1838, 1846, 1851, 1897, 1918, 1950, 1976, 2015 et 2020.

¹⁶ P. ex., résolutions 1386 établissant la SIAF et 1484 concernant le Congo, qui autorise le déploiement d'une « force multinationale intérimaire ».

¹⁷ P.ex., résolution 1816 sur la piraterie au large des côtes somaliennes.

¹⁸ P. ex., résolution 1546 concernant l'Irak.

¹⁹ P. ex., résolution 2123 concernant l'opération Althéa.

²⁰ P. ex. résolution 1833 concernant la piraterie.

²¹ P. ex., résolution 2134 concernant la République Centrafricaine.

En effet, les obligations découlant de la Charte n'engagent que les Etats. En vertu de l'effet relatif des conventions, les organisations internationales n'ont aucune obligation à cet égard, si bien que seule la responsabilité de ses Etats membres est engagée²². Ainsi, en dépit de leur personnalité juridique distincte de celle des Etats membres, les organisations internationales permettent à leurs Etats membres de réaliser par leur biais les obligations qu'ils tiennent de la Charte. En particulier, le Conseil de sécurité utilise le terme « décide » pour la création des missions de l'ONU : l'action des organisations régionales européennes est une manière d'organiser l'opération ainsi créée. Parallèlement, lorsque le Conseil de sécurité se borne à autoriser une certaine action sans la rendre obligatoire, l'action des organisations régionales n'est qu'un mode d'exercice des droits des Etats en tant que membres de l'ONU. Grâce à l'OTAN ou à l'Union européenne, leurs membres peuvent notamment assumer les responsabilités politiques découlant de leur participation à l'ONU. Cela est particulièrement évident pour les membres permanents du Conseil de sécurité, dont le statut n'est pas simplement un acquis historique, mais est aussi lié à la capacité matérielle de contribuer à la paix internationale. La prédominance des contingents de tel ou tel Etat dans les opérations de maintien de la paix, le démontrent, par exemple le leadership français dans les opérations de l'Union européenne en Afrique²³.

Par conséquent, les relations entre l'ONU et les organisations régionales européennes se caractérisent par l'autonomie : une fois prise la décision de créer une opération de maintien de la paix, le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur la mise en œuvre de ses résolutions est faible. Certes, comme dans toute délégation de fonctions, les organisations régionales ont l'obligation de référer au Conseil sur le déroulement de la mission. Cependant, en dépit de la direction politique du Conseil de sécurité, les organisations régionales jouissent d'une très large marge de discrétion dans la mise en œuvre du mandat de l'opération.

Or, toutes les organisations régionales ne sont pas dans la même situation par rapport à la Charte des Nations unies. La tendance vers l'autonomie des organisations régionales européennes en matière de maintien de la paix est renforcée par la faveur de la pratique du Conseil de sécurité envers les organisations de défense collective, qui se caractérisent par une intégration moindre au système de la Charte.

B. L'évolution en faveur des organisations de défense collective, autonomes à l'égard de l'ONU

Parmi les trois organisations régionales européennes, seule l'OSCE répond à une véritable intégration au système de la Charte tel que prévu par le Chapitre VIII. Celui-ci est inspiré par une logique hiérarchique, car l'article 53 interdit aux organismes régionaux d'entreprendre une action coercitive sans l'autorisation du Conseil de sécurité, et de subsidiarité, car l'article 52 encourage le règlement des différends à l'échelle régionale avant de les soumettre au Conseil de sécurité. L'OSCE reflète pleinement cette logique, car ses compétences relatives à la sécurité en Europe ne comprennent pas l'établissement de missions coercitives et sont orientées à la prévention des différends en la matière par des moyens pacifiques. En effet, l'OSCE prône la sécurité coopérative de ses membres, c'est-à-dire la théorie de la sécurité engageant chaque membre à ne pas augmenter sa sécurité au détriment de celle des autres. Cette conception de la sécurité régionale est hautement

²² CDI, *Articles sur la responsabilité des organisations internationales*, art. 61.

²³ Cela explique aussi les réticences de certains autres Etats membres à s'engager dans ces opérations, qui ont aussi pour effet de partager les coûts de la fonction globale de maintien de la paix.

compatible avec le système de sécurité collective de l'ONU : ce dernier entrerait en tension avec des systèmes régionaux de sécurité collective, qui ne sont licites au regard de la Charte qu'à condition que le Conseil de sécurité en autorise l'action au cas par cas. En revanche, un système régional de sécurité coopérative vise principalement à prévenir les conflits potentiels, gérant les situations susceptibles de menacer la paix et la sécurité internationale, mais que ne la menacent pas de manière actuelle. Par conséquent, l'OSCE peut aisément reconnaître la hiérarchie implicite dans la structure du Chapitre VIII de la Charte : son action se déroule sur le territoire de ses Etats membres.

L'OSCE est d'autant plus cohérente avec la logique originale du chapitre VIII que, à la différence d'autres organismes régionaux comme l'Organisation des Etats américains²⁴, la présence parmi ses Etats membres de quatre membres permanents du Conseil de sécurité limite les risques d'hégémonie sur le continent européen et d'éventuels véto au sein du Conseil. Au contraire, l'OSCE est une institution adaptée à la résolution pacifique de différends européens à l'échelle paneuropéenne. Ainsi, en 1992 les Etats membres de la CSCE ont déclaré considérer la Conférence un accord régional au sens du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies ; l'année suivante, l'Assemblée générale des Nations unies a octroyé à la CSCE le statut d'observateur, la qualifiant aussi d'accord régional au sens du Chapitre VIII de la Charte²⁵.

La complémentarité parfaite avec l'ONU était un caractère de la CSCE et de l'OSCE jusqu'à la fin des années '90, décennie qui correspond au pic de l'activité de l'organisation dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité. Depuis, si le cadre juridique reste inchangé, sur le plan politique les critiques de la Russie envers l'organisation en limitent l'activité et la complémentarité au Conseil de sécurité, car dans le domaine de la sécurité les décisions sont prises par consensus²⁶.

Au contraire, après la fin de la guerre froide, l'OTAN puis l'Union européenne n'ont cessé de bénéficier de la pratique du Conseil de sécurité, en raison de l'évolution du fondement juridique et des fonctions des opérations de maintien de la paix. D'une part, l'élargissement du contenu du maintien de la paix a mené à sa superposition avec les compétences de l'OTAN, puis aussi de l'Union européenne. L'ONU et ces deux organisations internationales ont donc exploité leur complémentarité, les secondes disposant des moyens matériels nécessaires à l'accomplissement des fonctions du premier. D'autre part, l'obsolescence de la notion d'accords régionaux au sens de l'article VIII a permis à l'OTAN et à l'Union européenne d'obtenir des fonctions globales sous l'égide du Conseil de sécurité, alors même qu'elles ont été conçues comme des blocs. En effet, l'OTAN a été conçue en 1949, comme le pacte de Varsovie en 1955, comme une organisation

²⁴ S. SUR, *op. cit.*, p. 474.

²⁵ A/RES/48/5, 13 octobre 1993 ; A. NOVOSSELOFF, « L'OSCE et l'ONU : sécurité coopérative et sécurité collective au regard du Chapitre VIII », in E. DECAUX, S. SUR (dir.), *L'OSCE trente ans après l'acte final de Helsinki : sécurité coopérative et dimension humaine*, Paris, Pedone, 2008, pp. 55-64 ; N. GRÆGER, A. NOVOSSELOFF, « The role of the OSCE and the EU », in M. PUGH, W. SIDHU (dir.), *The United Nations & regional security*, Boulder, Lynne Rienner, 2003, pp. 75-93.

²⁶ Par exemple, en dehors de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, l'OSCE a décidé récemment l'organisation d'une mission d'observation en Ukraine, mais la décision du Conseil permanent a été assortie de déclarations interprétatives de l'Ukraine, du Canada, des Etats-Unis et de la Russie au sujet des frontières internationales de l'Ukraine, notamment à propos de la Crimée (décision n°1117 du Conseil Permanent, 21 mars 2014). En pratique, tant que la Russie occupera ce territoire, la mission n'y aura probablement pas accès.

exerçant de manière collective la défense légitime prévue par l'article 51 de la Charte²⁷. Certes, l'article 5 du traité de Washington prévoit la notification des mesures de défense légitime au Conseil de sécurité en vue de son action. En outre, l'article 7 reconnaît que le traité est sans préjudice des obligations découlant de la Charte et réaffirme que la responsabilité principale du maintien de la paix internationale incombe au Conseil de sécurité. Néanmoins, le traité de Washington ne qualifie pas l'OTAN d'organisme régional au sens du Chapitre VIII et refuse donc implicitement la logique hiérarchique de ce dernier.

La pratique des années '90 du Conseil de sécurité, consistant à faire appel à l'OTAN, était une conséquence sans doute nécessaire sur le plan politique de la situation exceptionnelle de l'après-guerre froide, mais cette solution était illogique au vu de la Charte. En effet, la légitime défense, licite en attendant de l'intervention du Conseil de sécurité, est séparée de l'action des organismes régionaux du chapitre VIII, encadrée par le Conseil de sécurité lui-même. Sur le plan politique, la proximité de l'ex-Yougoslavie aux frontières de l'OTAN n'était pas sans lien avec son intervention ; or, sur le plan juridique, un organisme régional a pour objectif le règlement de différends entre ses Etats membres. L'OTAN a donc pu bénéficier de l'absorption *de facto* du chapitre VIII dans le chapitre VII, se transformant ainsi d'instrument de défense en instrument de coercition à l'égard des Etats tiers. Bien que sur le plan politique elle ne soit pas dépourvue de visées défensives face au reste du monde, l'Union européenne, créée en 1992, n'a même pas eu besoin de subir cette métamorphose, car le maintien de la paix dans le cadre de la PESD n'est qu'une compétence extérieure. En effet, à l'exception de la clause de défense collective de l'article 42 § 7 TUE, l'article 42 § 1 TUE prévoit que les missions de l'Union se déroulent nécessairement sur le territoire d'Etats tiers.

A la différence de celle de l'OSCE, la complémentarité de l'OTAN ou de l'Union européenne par rapport à l'ONU est purement factuelle et consiste à offrir au Conseil de sécurité les moyens pour mettre en œuvre de manière efficace ses résolutions. Ne s'agissant pas d'organismes régionaux inspirés par la logique du Chapitre VIII, l'OTAN et l'Union européenne ne sont pas plus complémentaires à l'ONU que leurs Etats membres, voire de certaines personnes privées. L'intégration juridique de l'OTAN et de l'Union européenne à l'ONU est faible, si bien que leurs relations se caractérisent par l'autonomie institutionnelle. Dans l'ordre juridique de l'OSCE, la référence par acte unilatéral au chapitre VIII de la Charte implique la reconnaissance de sa logique hiérarchique, donc sa volonté de ne pas entreprendre d'actions coercitives sans l'autorisation du Conseil de sécurité. En revanche, loin d'être structurées de manière hiérarchique, les ordres juridiques de l'ONU d'une part et de l'Union européenne ou de l'OTAN d'autre part se bornent à coopérer sur un pied d'égalité par des accords bilatéraux. Cette intégration est bien plus faible que, par exemple, celle de l'Union européenne à l'OMC, qui reflète une organisation hiérarchique entre l'organisation universelle et l'organisation régionale. En effet, les ordres juridiques de l'OTAN et de l'Union européenne ne subissent aucune primauté de l'ordre juridique onusien. Certes, tant l'OTAN que l'Union européenne désirent se conformer aux principes de la Charte des Nations unies, mais cela n'implique pas que dans l'ordre juridique de chacun des deux organisations internationales la Charte prime leur droit. La référence à la Charte – par ailleurs généralement dans l'expression « les *principes* de la Charte des Nations unies » – n'institue pas des obligations, mais des objectifs, des orientations programmatiques de l'action de l'organisation. En ce qui concerne

²⁷ Certains Etats membres avaient d'ailleurs insisté sur la possibilité d'exercer ce droit de manière collective lors des négociations pour la rédaction de la Charte.

l'Union européenne, la CJCE a confirmé l'autonomie des organisations régionales par rapport à l'ONU dans l'affaire *Kadi I*, où le rejet de l'argument, retenu par le TPICE, d'une primauté de la Charte fondée sur son article 103 a été rejeté par la Cour²⁸. Ainsi, la relation entre les obligations issues de la Charte et celles issues des traités constitutifs de l'Union européenne et de l'OTAN n'est pas établie par l'ordre juridique de l'ONU.

L'autonomie institutionnelle entraîne une autonomie partielle des objectifs qui peut être source d'incohérence. Si la relation entre l'ONU d'une part et l'OTAN ou l'Union européenne d'autre part est un partenariat car elle se fonde sur la convergence de certains objectifs, elle se caractérise d'autre part par l'autonomie matérielle, car l'OTAN et l'Union européenne poursuivent des objectifs propres dans l'organisation des opérations. Pour l'OTAN et pour l'Union européenne, la réalisation des objectifs de la Charte des Nations unies n'est qu'un objectif parmi d'autres. En effet, par la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité l'OTAN et l'Union européenne peuvent aussi s'affirmer sur la scène internationale, instrumentalisant l'autorisation du Conseil de sécurité. Ainsi, certaines résolutions du Conseil de sécurité interviennent pour rendre licites les actions des organisations régionales : la logique n'est pas celle de la subsidiarité, mais de la consécration de l'hégémonie d'une certaine organisation régionale sur une certaine région. Dans la mise en œuvre d'autres résolutions, les missions de l'organisation régionale, notamment de l'Union européenne, ne remplacent pas une mission de l'ONU, mais la doublent.

En d'autres termes, loin d'assurer la complémentarité dans la mise en œuvre de la Charte, les relations juridiques entre l'ONU d'une part et l'OTAN et l'Union européenne d'autre part laissent une place à la concurrence quant au rôle de police globale. Ainsi, l'OTAN a mené une véritable tentative de substitution au Conseil de sécurité dans la fonction de police de la société internationale, d'abord comme « bras armé de l'ONU » pendant la guerre en Bosnie, ensuite, après avoir assuré tant la direction politique que la conduite militaire de l'intervention au Kosovo, comme organisme autonome de sécurité collective globale²⁹. Bien que par la suite cette tentative ne se soit plus manifestée, elle révèle un dépassement de la logique du chapitre VIII de la Charte inspirée par celle de l'article 51, mais sans que les conditions de la légitime défense soient remplies. Cette dualité d'approche, source d'une tension toujours latente avec la Charte, est synthétisée par le slogan « avec l'ONU si possible, sans l'ONU si nécessaire »³⁰. Bien que l'Union européenne affirme les valeurs onusiennes, le fait qu'elle les interprète de manière unilatérale crée une tension sans doute moins évidente sur le plan politique, mais tout aussi certaine sur le plan juridique.

En outre, l'absence de primauté de la Charte sur les traités constitutifs de l'OTAN et de l'Union européenne implique qu'en cas de conflit entre les obligations découlant de la Charte et celles découlant du traité constitutif de l'organisation régionale, les Etats seront face à des obligations incompatibles. Seul l'ordre juridique international, sur lequel se greffent tant l'ordre juridique de l'ONU que celui des organisations régionales, peut départager ce conflit en cas d'emploi de la force, car il érige la règle de l'article 2 § 4 de la Charte en règle de *jus cogens*. Or, cela signifie que l'OTAN et l'Union européenne sont susceptibles de porter atteinte au maintien de la paix autant que les Etats : en particulier, la licéité l'intervention de l'OTAN en Yougoslavie au

²⁸ CJCE, affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat International Foundation c. Conseil Commission*, 3 septembre 2008, Rec. p. 6351.

²⁹ S. SUR, *op. cit.*, p. 474-475.

³⁰ D. LEURDIJK, « The UN and NATO: the logic of primacy », in M. PUGH, W. SIDHU (dir.), *op. cit.*, pp. 57-74.

printemps 1999 est débattue, les résolutions du Conseil de sécurité se gardant aussi bien d'autoriser explicitement l'intervention que de la qualifier de menace voire de rupture de la paix.

Etant donnée l'autonomie institutionnelle et matérielle des organisations régionales européennes quant à l'organisation d'opérations de maintien de la paix, la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité est le reflet des relations réciproques entre ces organisations régionales.

II. Une complémentarité horizontale tendant vers la concurrence

Depuis sa création en 1992, l'Union européenne a vu progressivement ses compétences s'étendre et a développé les capacités matérielles nécessaires à la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité (A). En revanche, tant l'OSCE que l'OTAN ont vu leur rôle diminuer. L'OSCE pourrait profiter de sa nature paneuropéenne complémentaire à celle de l'Union européenne, mais rencontre des difficultés politiques en son sein ; pour l'OTAN, en revanche, il est de plus en plus difficile d'éviter les doubles emplois par rapport à l'Union européenne (B).

A. L'affirmation de l'Union européenne dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité

L'évolution de l'Union européenne vers la pleine capacité juridique et matérielle d'organiser des opérations de maintien de la paix est le phénomène le plus remarquable des dernières années en ce qui concerne le maintien de la paix par les organisations régionales européennes. D'une part, ce phénomène tient aux relations entre l'Union et ses Etats membres, qui ont étendu ses compétences et lui permettent de les exercer par des décisions à l'unanimité. D'autre part, l'Union a développé des capacités matérielles croissantes, grâce à l'établissement de nouveaux organes et surtout grâce à l'apprentissage du savoir-faire des autres organisations régionales européennes.

En effet, se situant au centre d'un réseau d'organisations régionales structuré par des accords internationaux et des contacts informels, l'Union européenne a profité de l'expérience tant de l'OSCE que de l'OTAN. L'OSCE a été la première organisation régionale européenne à élargir l'approche de la sécurité au-delà de ses aspects militaires. En effet, grâce aux trois volets de son action – sécurité, coopération économique et environnementale et dimension humaine – elle a développé une approche d'ensemble des aspects civils du maintien de la paix³¹, qui s'est manifestée par exemple dans sa complémentarité à l'OTAN dans la mise en œuvre de la résolution 1203 au Kosovo. L'Union européenne a profité de cette expérience, transmise par l'OSCE. En ce qui concerne la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN, les arrangements « Berlin plus » de 2002 et le cadre pour la coopération de mars 2003, complétés par des contacts informels constants, prévoient les conditions auxquelles l'Union européenne peut disposer des moyens matériels de l'OTAN, lorsque cette dernière ne les utilise pas.

Située au centre d'un réseau de relations inter-organisations, l'Union européenne a développé des capacités matérielles tant sur le plan civil que sur le plan militaire, comme le démontre l'évolution des missions européennes dans l'ex-Yougoslavie. L'opération Althéa, encore en cours, est menée en ayant recours aux moyens et capacités de l'OTAN, dans le cadre des

³¹ E. DECAUX, S. SUR (dir.), *op. cit.*

arrangements « Berlin plus ». La première opération militaire de l'Union européenne dans la région, l'opération Concordia en ARYM en 2003, fut possible grâce aux accords entre l'Union européenne et l'OTAN et l'emploi par l'Union européenne des moyens de l'OTAN. En effet, l'Union européenne a pris le relais d'une mission de l'OTAN, qui était déjà sur place pour supporter la mission civile de l'OSCE. A cette mission s'accompagnait une mission civile de police, EUPOL Proxima, suivie en 2005 par la mission civile EUPAT : dans ce domaine, l'efficacité de l'action de l'Union européenne a été renforcée par la coopération avec la mission de l'OSCE sur place.

Ainsi, l'Union européenne a utilisé, voire instrumentalisé la coopération avec l'OTAN pour développer un isomorphisme institutionnel³². Dans les années 2000, la relation entre les deux organisations semblait inspirée par une division du travail reflétant une véritable complémentarité. Les cas du Kosovo et de l'Afghanistan font partie de cette vague de missions complémentaires, car les opérations EULEX Kosovo et EUPOL Afghanistan, se bornant à des missions respectivement de consolidation de l'état de droit et de formations des forces de police, correspondent à un savoir-faire plus développé par l'Union européenne, alors que l'OTAN y exerce des fonctions militaires. D'une certaine manière, cette complémentarité est confirmée lorsque l'Union européenne déploie des missions militaires qui se bornent à la formation de l'armée locale, comme en Somalie, où le soin de supporter l'Union africaine dans les missions militaires est laissé à l'OTAN.

Toutefois, l'Union européenne a atteint l'autonomie opérationnelle dans un nombre grandissant de contextes depuis la mission Artemis en 2003. L'Union exerce désormais les fonctions de l'Union européenne occidentale, inactive depuis 2001 et dissoute en 2011, et aspire depuis le traité de Lisbonne à une projection politique tout azimut sur la scène internationale³³. Le renouveau des missions de maintien de la paix depuis 2012³⁴ le démontrent. L'Union européenne a organisé plusieurs opérations sans l'autorisation de l'ONU, sur invitation des Etats hôtes en dehors du continent européen. En Irak, la mission civile EUJUST LEX Irak (2005- 2013), organisée sur invitation du gouvernement local, avait pour objectif la consolidation de l'Etat de droit et démontrait une bonne division du travail de l'OTAN. De manière similaire, l'opération EU SSR a appuyé les réformes de la défense en Guinée-Bissau, 2008-2010, et une mission d'observation à Aceh a surveillé le respect du cessez-le feu entre le gouvernement indonésien et le Mouvement pour un Aceh libre³⁵. Certaines opérations de l'Union européenne organisées sur invitation des Etats hôtes sont encore en cours : les missions EUPOL Afghanistan, EUPOL Libye, EUCAP Sahel, EUTM Somalie, EUPOL RDC et EUCAP Nestor dans le Corne de l'Afrique et l'Océan Indien occidental visent à renforcer les forces de police ou l'armée locale.

Cependant, l'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale en matière de maintien de la paix s'appuie souvent sur l'autorisation de l'ONU. En outre, même quand une mission de l'ONU ne met pas en œuvre une résolution du Conseil de sécurité, la mission de l'Union européenne coopère avec l'ONU si elle a déployée une mission propre sur place, comme la MANUL en Libye ou la MONUSCO en RDC. La consolidation des relations directes entre l'Union

³² J. VARWICK, J. KOOPS, « The European Union and NATO : "Shrewd Interorganizationalism" in the Making? », in K. E. JØRGENSEN (dir.), *The European Union and international organizations*, Londres, Routledge, 2009, pp. 101-130, pp. 121 et 123.

³³ Cela se manifeste aussi dans la recherche d'un statut de participation accrue au sein de l'ONU, qui a abouti à un statut de participation *sui generis* au sein de l'Assemblée générale plus avantageux que celui des organisations internationales.

³⁴ V. E. DANIEL, « Actualité des opérations extérieures de l'Union européenne », in D. SIMON (dir.), *Actualité des relations entre l'UE et l'ONU : coopération, tensions, subsidiarité ?*, Paris, Pedone, 2013, pp. 101-126.

³⁵ Cette dernière mission démontre aussi la capacité de l'Union d'inclure dans ses opérations des forces d'Etats non membres, en l'espèce d'Etats de l'ASEAN, de la Suisse et de la Norvège.

européenne et l'ONU réduit la place de l'OSCE et de l'OTAN, qui peinent à s'adapter à l'affirmation de l'Union européenne.

B. La difficile adaptation de l'OSCE et de l'OTAN

L'OSCE a subi de manière importante l'affirmation de l'Union européenne en matière de maintien de la paix. Pourtant, avant que le blocage politique en son sein à cause de l'opposition entre la Russie et les Etats occidentaux, elle avait démontré une véritable complémentarité par rapport à l'Union européenne et à l'OTAN, grâce à son inspiration à la logique du chapitre VIII de la Charte. Ainsi, face à la convergence des objectifs des trois organisations européennes, l'OSCE a développé dans un premier temps une stratégie institutionnelle fondée sur des compétences de niche, destinées à résister à l'extension du savoir-faire de l'Union européenne.

Le cas du Kosovo démontre la capacité de l'OSCE de s'adapter à la concurrence pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité³⁶. Dans le cadre des résolutions 1203 et 1244, l'OSCE assurait donc une partie du volet civil du maintien de la paix, qui s'est beaucoup réduit après le déploiement de la mission EULEX de l'Union européenne, assurant désormais l'essentiel de la partie civile de la fonction internationale de maintien de la paix au Kosovo. Or, même après le déploiement de la mission EULEX, l'OSCE est restée sur place en vertu de son savoir-faire spécifique³⁷. La complémentarité entre l'OSCE et l'Union européenne s'est manifesté aussi dans d'autres contextes, notamment en Géorgie à partir de 2004. Il ne s'agit pas d'une simple coexistence, mais d'une véritable répartition du travail : alors que l'Union européenne avait déployé la mission EUJUST Thémis afin de consolider l'Etat de droit, l'OSCE disposait d'une mission d'observations en Abkhazie et Ossétie du Sud. Cet exemple démontre que l'OSCE est particulièrement bien placée pour gérer des conflits « gelés » issus de la dissolution de l'Union soviétique. Cette mission relève de la fonction propre aux accords et organismes régionaux du chapitre VIII de la Charte, c'est-à-dire la résolution à l'échelle régionale des différends. La Russie étant une partie au différend, parmi les organisations européennes, seule l'OSCE peut assurer cette fonction, même en l'absence d'une résolution du Conseil de sécurité et d'une mission sur place, comme dans les cas de la Transnistrie et du Nagorno-Karabakh et surtout de l'Ukraine. Or, la crise russo-géorgienne de 2008 a sonné le glas de la mission de l'OSCE en Géorgie : faute de consensus au sein de l'organisation à cause de l'opposition de la Russie, le mandat de la mission n'a pas été renouvelé après le 1^{er} janvier 2009 ; le 16 juillet 2009, la mission UNOMIG de l'ONU a subi le même sort à cause du veto de la Russie au sein du Conseil de sécurité. La mission civile d'observation de l'Union européenne EUMM Géorgie, créée en 2008, est la seule mission d'une organisation internationale en Géorgie, par ailleurs *de facto* sans accès aux régions au statut contesté. Certes, dans ce cas l'Union européenne ne met pas en œuvre une résolution du Conseil de sécurité, mais cela confirme à la fois le dynamisme des opérations de l'Union européenne et leur orientation vers l'exportation de ses valeurs, même lorsqu'ils ne coïncident pas avec la volonté – ou plutôt, l'absence de volonté – du Conseil de sécurité.

³⁶ D. J. GALBREATH, M. BROSIG, « OSCE », in K. E. JØRGENSEN, K. V. LAATIKAINEN (dir.), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions : Performance, Policy, Power*, Londres, Routledge, 2013, pp. 271-281, pp. 278-279.

³⁷ P. VAN HAM, « EU-OSCE Relations: Partners or Rivals in Security? », in K. E. JØRGENSEN (dir.), *op. cit.*, pp. 131-148.

L'adaptation à l'affirmation de l'Union européenne dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité semble encore plus difficile pour l'OTAN que pour l'OSCE. En effet, l'OTAN se trouve dans une situation similaire à celle de l'Union européenne par rapport au système de la Charte : par conséquent, ces deux organisations régionales ne peuvent être complémentaires que du point de vue de leurs capacités matérielles. Or, sur ce terrain leur relation relève en large partie de la concurrence, car elle pousse chaque organisation à se doter auprès des Etats membres des moyens les plus efficaces et correspondant le plus à la volonté du Conseil de sécurité.

Jadis pendant militaire de l'intégration économique de l'Europe occidentale, l'OTAN était assurément complémentaire à l'intégration communautaire. Même après la fin de la guerre froide, les tâtonnements de la PESC au sein d'une Union européenne encore dépourvue de personnalité juridique étaient loin de pouvoir se substituer à l'action de l'OTAN : rétrospectivement, l'OTAN était la seule organisation régionale qui disposait des moyens et du savoir-faire nécessaires pour la mise en œuvre du volet militaire des résolutions du Conseil de sécurité concernant la crise yougoslave des années '90. Or, dans les années 2000 le développement des missions de maintien de la paix de l'Union européenne, d'abord civiles puis aussi militaires, ont progressivement démontré la possibilité de doubles emplois avec l'OTAN³⁸. L'ambition croissante de l'Union européenne dans l'organisation de missions militaires déjà en 2003-2008 a augmenté ce risque. En particulier, l'opération Atalanta au large des côtes somaliennes coïncide avec le maintien de l'opération *Ocean Shield* de l'OTAN dans la même région, forçant les Etats membres des deux organisations à distribuer leurs moyens entre les deux opérations.

Le renouveau des opérations de maintien de la paix de l'Union européenne après le traité de Lisbonne a rouvert la compétition entre l'OTAN et l'Union européenne. Certes, la PESC ne peut toujours pas être orientée contre les membres de l'OTAN qui ne sont pas membres de l'Union, car la PESC « respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres » (article 42 § 2 TUE) : l'intégration de la PESC à l'ordre juridique de l'OTAN est donc plus marquée que celle à l'ONU. Toutefois, faute d'un renouveau de l'articulation juridique des relations entre les deux organisations depuis le cadre de coopération de mars 2003, l'allocation des moyens des Etats membres impose souvent un choix. Il est vrai que l'OTAN a démontré d'avoir une utilité supplémentaire dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité lorsque l'Union européenne reste inactive. Tel a été le cas de la mise en œuvre de la zone d'exclusion aérienne prévue par la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité concernant la Libye. L'opération *Unified protector*, coordonnée avec les opérations de certains de ses Etats membres, a été organisée par l'OTAN et non par l'Union notamment à cause de la résistance à la deuxième option par l'Allemagne, qui s'était d'ailleurs abstenue lors du vote au Conseil de sécurité. Finalement, le déploiement d'une mission de formation des forces de police par l'Union européenne en Libye a manifesté une certaine complémentarité des deux organisations régionales. Pourvu que l'opposition à l'opération ne provienne pas d'un membre permanent du Conseil de sécurité, l'OTAN semble donc encore compétitive dans certains cas.

Toutefois, ce modèle ne semble pas destiné au succès dans le long terme, car plus qu'une véritable complémentarité, il démontre une sorte de subsidiarité entre l'Union européenne et l'OTAN, sollicitée pour permettre à certains Etats membres d'organiser une mission avec les Etats-

³⁸ J. LARIK, « "Arma Fero, Ergo Sum?" : the European Union, NATO and the Quest for "European Identity" », in H. DE WAELE, J.-J. KUIPERS (dir.), *The European Union's Emerging International Identity : Views from the Global Arena*, Leyde, Brill, 2013.

Unis lorsque leur position rencontre des résistances au sein de l'Union européenne. En effet, tous les Etats membres de l'Union ne sont pas obligés de participer à une mission de l'Union européenne, car le Conseil de l'Union peut confier sa réalisation à un groupe restreint d'Etats membres, qui agissent alors au nom de l'Union³⁹. Ainsi, lorsque certains Etats membres ne souhaitent pas participer à une opération de l'Union européenne, mais ne sont pas opposés à sa création, l'opération peut voir le jour sans besoin d'activer l'OTAN. C'est le cas de la dernière opération militaire de l'Union européenne, EUFOR RCA : malgré les difficultés qui ont entouré son organisation, elle confirme la vocation de l'Union européenne à prendre le relais, sous direction française, des opérations nationales en Afrique en attendant d'en confier la directions aux organisations régionales africaines ou au gouvernement local.

Conclusion

La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité démontre une complémentarité entre l'ONU les organisations régionales européennes, caractérisée par l'autonomie et par la concurrence entre organisations régionales, dont profite principalement l'Union européenne. La récente crise ukrainienne pourrait avoir des conséquences sur la situation actuelle : dans les premiers commentaires, l'attitude de la Russie à l'égard de la Crimée et des républiques sécessionnistes en Ukraine a été décrite comme le retour de bâton de l'instrumentalisation du Conseil de sécurité par les puissances occidentales dans les cas du Kosovo et de la Libye, voire de l'Irak⁴⁰. Il n'est pas exclu que cette confrontation entre grandes puissances soit insoutenable : il reste à voir si elle prélude à un rôle renouvelé pour l'OSCE, notamment dans les conflits où elle pourrait faire valoir sa spécificité.

³⁹ Art. 42 § 5 TUE; E. NEFRAMI, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁰ P. ex., M. KOHEN, « L'Ukraine et le respect du droit international », *Le Temps*, 13 mars 2014; B. SIMMA, « The West is hypocritical » (entrevue), *Der Spiegel*, 7 avril 2014.