

LES RELATIONS ENTRE L'ONU ET L'UE PERSPECTIVES CROISÉES



SANDRA SZUREK *

1 950-2019. Entre ces deux dates, on peut mesurer l'évolution de l'Union européenne (UE) dans ses relations avec l'Organisation des Nations unies (ONU).

Le 9 mai 1950, dans une déclaration historique, Robert Schuman lançait le projet de création d'une haute autorité du charbon et de l'acier, première étape de la construction européenne. D'emblée, le projet européen s'est inscrit dans la perspective d'une contribution à la paix mondiale, dont Schuman rappelait qu'« elle ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent », ajoutant que « la contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques ». Détaillant son projet, Robert Schuman proposait alors qu'« un représentant des Nations unies auprès de cette autorité [soit] chargé de faire deux fois par an un rapport public à l'ONU, rendant compte du fonctionnement de l'organisme nouveau, notamment en ce qui concerne la sauvegarde de ses fins pacifiques » et plaçait le projet européen sous l'autorité de l'ONU, garante de la paix mondiale.

Près de soixante-dix ans plus tard, et alors que le prix Nobel de la paix était attribué à l'Union européenne en 2012, la scène internationale est de nouveau lourde de multiples menaces. Faut-il y voir la raison d'une nouvelle initiative franco-allemande audacieuse ?

* PROFESSEUR ÉMÉRITE DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS NANTERRE.

En cette année 2019, en effet, l'Allemagne, qui siège en qualité de membre non permanent au Conseil de sécurité, succédera en avril à la France, membre permanent, à la présidence du Conseil, dont cette dernière assurera la fonction en mars. Profitant de cette rare opportunité, les deux États ont décidé de partager deux mois de cette présidence, tout en veillant au respect de leurs différences statutaires.

Si cette innovation dans la pratique du Conseil de sécurité est moins révolutionnaire qu'on pourrait le croire¹, les relations entre l'ONU et l'UE, on le voit, sont à la fois naturelles – du fait de leurs fondements sur les mêmes valeurs – et singulières. Singularité qui tient à la nature évolutive et hybride ou composite de l'Union, dont les transferts de compétences consentis par ses États membres aux instances communautaires ont des conséquences multiples sur ses relations avec l'ONU, notamment².

La perspective que l'on peut avoir de ces relations diffère cependant selon le point de vue duquel on les observe. Si l'on regarde l'Union européenne depuis l'ONU on voit les bénéfices que l'une peut tirer de l'autre, mais aussi les risques que ces relations comportent. Si l'on regarde l'ONU et l'Union européenne depuis Bruxelles, on perçoit mieux les enjeux proprement européens de ce rapprochement, mais aussi ce qui peut motiver les limites que l'Union européenne assigne à sa relation avec l'ONU.

48

Les relations de l'ONU et de l'UE vues de New York

Les relations entre l'ONU et l'UE reposent juridiquement sur la conciliation entre les règles de la Charte, et en particulier le chapitre VIII relatif aux accords et arrangements régionaux – bien que l'UE ne se définisse pas comme telle –, et les règles de l'Union européenne qui ont considérablement évolué depuis que la Communauté européenne a été admise en 1974 comme observateur auprès de l'assemblée générale des Nations unies³.

¹ V. *infra*, 2^e partie et note 12.

² Laurence Boisson de Chazournes, « Les relations entre organisations régionales et organisations universelles », *RCADI*, 2010, vol. 347, p. 79-406, p. 185.

³ Voir pour une analyse exhaustive de cette question, Joël Rideau, « La participation de l'Union européenne aux organisations internationales. Rapport général », *in*,

Le Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, en reconnaissant la personnalité juridique de l'Union européenne et sa succession à la Communauté européenne (article 1 alinéa 3 TUE), consacre l'Union européenne comme organisation d'intégration politique fondée sur un ensemble de valeurs précises (article 2 TUE), avec une politique de sécurité et de défense communes. Cette évolution a conduit l'Union européenne, qui depuis son admission, s'est imposée comme un partenaire de poids pour l'ONU, à obtenir le statut inédit d'« observateur privilégié », ce qui ne va pas cependant sans risques pour l'organisation mondiale.

L'Union européenne, partenaire de poids des Nations unies

L'article 3 § 5 du Traité sur l'Union européenne (TUE) inscrit les valeurs et l'action de l'Union dans le respect de la Charte des Nations unies, tandis que l'article 21 (1) al. 2 TUE réaffirme un attachement mutuel au multilatéralisme, enjeu majeur de l'évolution actuelle des relations internationales, comme le rappellent régulièrement le président de la Commission européenne aussi bien que le secrétaire général de l'ONU, exhortant l'Europe à en être le pilier central.

49

Sans pouvoir entrer dans le détail des relations que l'Union européenne entretient avec l'ensemble du système des Nations unies, on soulignera deux aspects significatifs.

Le premier tient à l'ampleur de ses contributions financières. L'UE et ses États membres représentent 30 % du budget ordinaire de l'organisation et 31 % du budget des Opérations de maintien de la paix (OMP). La contribution de l'UE aux fonds, programmes et agences des Nations unies est encore plus large et s'établit à hauteur de 50 %. L'Union européenne vient également en première position pour l'aide publique au développement. Ainsi l'Europe est un « poids lourd » financier, ce qui reflète son engagement dans l'ensemble des activités des Nations unies.

Société française pour le droit international, *Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de Bordeaux, Paris, Pedone, 2000, p. 303-386.

Dans le domaine du maintien de la paix particulièrement emblématique de l'action de l'ONU, la contribution de l'Union⁴ a débuté en 2003. Le rôle de l'Union européenne, qui n'est pas un important contributeur de troupes, peut paraître décevant au regard des attentes de l'ONU dans ce domaine. Cependant, en assurant des opérations de paix sous mandat de l'ONU, telle l'opération Artémis en RDC (résolution 1484 [2003]) du Conseil de sécurité, l'Union européenne est devenue officiellement un acteur de la sécurité collective. Ce rôle a été confirmé récemment par François Delattre, représentant permanent de la France au Conseil de sécurité, qui a rappelé l'engagement de plus de 1000 Casques bleus européens au Mali, dans le cadre de la MINUSMA, avec des moyens inédits⁵. La contribution de l'UE prend aussi bien d'autres formes, comme la formation des contingents ou leur équipement, sans compter le soutien que l'Union européenne apporte aux différents volets des opérations de paix multidimensionnelles.

L'Union européenne, un statut privilégié à l'ONU

50

Le statut d'observateur, fruit de la pratique onusienne, a été octroyé en 1974 à la Communauté européenne par l'assemblée générale de l'ONU, dans la résolution 3208 (XXIX) du 11 octobre 1974.

Au fil du temps, la Communauté a bénéficié de statuts plus diversifiés dans l'ensemble du système des Nations unies. Du fait de ses compétences dans le domaine de la PAC et de la pêche, l'Union européenne est devenue membre à part entière de la FAO, en 1991, après que cette dernière a révisé ses statuts. Plus récemment, la même solution s'est imposée dans le cadre de la Commission de consolidation de la paix dont l'Union est le premier bailleur de fonds. Elle bénéficie du même statut de pleine participation à la Commission du développement durable (institution de l'ECOSOC), ou encore au Forum intergouvernemental sur les forêts.

⁴ Claire Poulain, « La participation de l'Union européenne aux opérations de maintien de la paix », in, Myriam Benlolo-Carabot, Ulas Candas, Eglantine Cujo (dir.), *Union européenne et droit international en l'honneur de Patrick Daillier*, Paris, Pedone, 2012, p. 455-470, p. 456.

⁵ Voir ONU, Conseil de sécurité, débats du 9 mai 2017, à l'occasion de la Journée de l'Europe.

Au sein des organes principaux de l'ONU, il convient de distinguer aujourd'hui la position de l'UE à l'assemblée générale et au Conseil de sécurité.

Dans le cadre de la question récurrente de l'élargissement de la composition du Conseil de sécurité, il est régulièrement fait état de la possibilité de conférer à deux nouveaux États européens, comme l'Allemagne et l'Italie, ou à l'Union européenne en tant que telle, un siège au Conseil, soit de membre permanent soit de membre non permanent. Cette possibilité se heurte toutefois à deux obstacles majeurs. Le premier, relatif à la question même de l'élargissement, tient aux conditions drastiques qui doivent être réunies pour toute révision de la Charte. Le second obstacle résulte du fait que l'Union européenne n'est pas un État fédéral, mais bien encore et jusqu'à nouvel ordre une organisation internationale, et que la Charte n'organise que la participation de ses États membres à l'ONU. Si l'UE n'a aucun statut auprès de l'organe qui a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, on observe pourtant des évolutions notables. L'Union européenne est régulièrement invitée à y faire des observations ou à faire état de ses positions, souvent par la voix de la haute représentante pour les affaires étrangères et de sécurité.

En revanche, la position de l'UE à l'assemblée générale a connu un saut qualitatif en 2011. En effet, à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en décembre 2009⁶, dont l'article 47 TUE reconnaît la personnalité juridique à l'UE qui se substitue à la Communauté, la question des modalités de sa représentation extérieure s'est posée. Elle a été réglée par l'assemblée générale en 2011 dans la résolution 65/276 portant sur « La participation de l'UE aux travaux des Nations unies »⁷, dont l'annexe énumère les droits attachés à ce statut inédit « d'observateur renforcé » ou encore « d'observateur privilégié », résolution inscrite au point 120 de l'ordre du jour portant « Renforcement du système des Nations unies ».

Dans le cadre de l'assemblée générale, ce nouveau statut d'observateur privilégié permet à L'UE de participer au débat

⁶ Jan Wouters et Hanne Cuyckens, « La représentation de l'Union européenne à l'Organisation des Nations unies après Lisbonne. L'UE, un acteur plus fort ou plus contesté ? », *AFRI*, vol. XIII, 2012, p. 421-433, p. 429.

⁷ ONU, AG, A/RES/65/276, 10 mai 2011.

général avec possibilité de distribuer comme documents de l'AG ses propres communications concernant les sessions et les travaux de l'AG ; la possibilité de présenter oralement des propositions et des amendements ; enfin d'avoir un droit de réponse par sujet à l'ordre du jour, sur décision du président, quand ses positions sont contestées. Cette dernière possibilité donne ainsi à l'Union européenne la possibilité de mieux expliquer et développer ses positions.

Mais cette visibilité accrue, qui rapproche un peu plus le statut de l'Union de celui des États membres, à l'exception il est vrai de droits essentiels, comme le droit de vote, le droit de présenter des projets de résolutions ou des candidats (par. 3 de l'annexe), ne va pas sans provoquer des grincements de dents ni sans comporter des risques pour les Nations unies.

L'Union européenne et les États membres de l'ONU : une présence mal comprise et mal admise ?

52

La visibilité accrue de l'UE à l'ONU n'est pas du goût de tous. Les États membres ont d'abord du mal à comprendre son fonctionnement et les règles de sa participation aux travaux de l'ONU qui tiennent à la complexité du partage interne des compétences entre institutions et États membres. Ainsi l'UE est représentée, selon les sujets et les compétences qu'ils mettent en cause, par le président du Conseil européen (Débat général art. 15 TUE) ; par la haute représentante pour les affaires étrangères et de sécurité, qui a un rôle de coordination et de représentation (art. 27 TUE) ; par la Commission et son président (art. 17 TUE) ; par la délégation de l'UE à l'ONU (art. 221 TFUE) qui intervient sous l'autorité de la haute représentante. Et enfin ses États membres, quand les compétences ne sont pas attribuées à l'Union.

Le poids grandissant de l'UE ne va pas sans provoquer également une certaine hostilité, ou, à l'inverse, certains appétits.

La première tentative de l'UE, en 2010, pour obtenir un statut privilégié à l'assemblée générale s'était soldée par un fiasco complet. Mal négociée, la résolution d'observateur privilégié présentée par ses États membres équivalait à un quasi-pouvoir de pleine participation et fut rejetée. Face aux ambitions affichées, cette initiative entraîna de surcroît le vote d'une résolution hostile demandant la clôture des débats, qu'approuva l'ensemble des pays ACP, pourtant bénéficiaires

majeurs de l'aide de l'Union européenne⁸. La résolution de 2012, mieux préparée et longuement négociée, fut adoptée par 180 voix, sans vote contre et avec 2 abstentions (République arabe syrienne et Zimbabwe), épargnant à l'UE un nouveau camouflet. Pourtant, lors des débats et des explications de vote, les petits pays comme Nauru, le Zimbabwe et surtout les 14 États de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) ont exprimé avec insistance leur crainte d'être marginalisés au sein de l'AG et en violation du principe de l'égalité souveraine des États. Ces mêmes États ont exprimé avec insistance leur refus d'y voir un précédent.

Au contraire, d'autres États membres n'ont pas caché leur intérêt pour un statut, multiplicateur d'influence, qu'ils ont accueilli avec convoitise. Bien que l'assemblée générale réaffirme au paragraphe 1 de la résolution qu'« elle est un organe intergouvernemental dont la composition est limitée aux États membres de l'ONU », le paragraphe 3 de la résolution envisage la possibilité d'accorder le bénéfice de ce même statut à d'autres organisations régionales s'il fallait tenir compte de nouvelles modalités de représentation. Le Nigéria, au nom de l'Union africaine et la Ligue des États arabes, en s'empressant de le tenir pour un précédent, n'ont pas manqué de prendre date⁹.

53

Les relations de l'UE et de l'ONU vues de Bruxelles

Vues de Bruxelles, c'est la nature ambivalente de l'Union européenne qui livre la grille d'analyse des relations qu'elle entretient avec l'ONU. En effet, la participation à l'ONU sert les ambitions d'acteur global de l'Union européenne. Mais celle-ci est également un ensemble normatif de forte intégration des politiques communautaires, au bénéfice duquel les États membres ont renoncé à l'exercice de leur souveraineté au profit de l'Union européenne. Celle-ci doit veiller en retour à en protéger l'intégrité au plan international et la compatibilité avec les normes internationales produites à l'extérieur de son ordre juridique propre. La clause générale de coopération utile avec les organismes des Nations unies et leurs institutions spécialisées (art. 220 [1] TFUE) témoigne de

⁸ Jan Wouters et Hanne Cuyckens, *id.*, p. 430.

⁹ Voir ONU, AG, 88^e séance plénière, A/65/PV.88, 3 mai 2011.

l'importance de cette action. Mais si celle-ci est une nécessité pour l'Union, elle a aussi des limites.

La participation à l'ONU : les ambitions d'un acteur global

L'acteur global peut se définir comme un acteur disposant d'« un système de valeurs qui oriente l'action ; la capacité de formuler des politiques ; la disposition de moyens d'agir »¹⁰. L'Union européenne est l'une des rares, sinon la seule organisation à pouvoir s'affirmer comme telle¹¹ et dispose à cet effet « d'une palette instrumentale » qui n'a rien à envier aux États¹². L'Union peut être vue comme une organisation internationale à participation limitée, mais aux ambitions opérationnelles généralistes dans un rayon d'action universel. Dans cette perspective, les ambitions économiques, politiques, culturelles et stratégiques de l'Union trouvent dans l'ONU l'enceinte où elle peut projeter sa conception de l'ordre mondial et donner une pleine légitimité à son action sur le plan international. Ainsi, chaque année, le Conseil de l'UE établit sa liste de priorités à l'assemblée générale de l'ONU. C'est aussi dans cette enceinte que l'UE peut au mieux soutenir et développer le concept de « multilatéralisme efficace » mis en avant dans la stratégie européenne de sécurité¹³. Au sein du Conseil de sécurité, aux termes de l'article 34 (2) TUE, les États membres permanents et non permanents ont un devoir de concertation avec les autres États membres de l'Union et l'obligation de les tenir pleinement informés ainsi que le haut représentant et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE)¹⁴.

54

¹⁰ E. Neframi, *L'Action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, LGDJ, 2010, spéc. p. 12-17, citée in Isabelle Bosse-Platière, « Les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne. La projection à l'externe d'un acteur singulier », *AFRI*, 2016, vol. XVII, p. 445-488, p. 458.

¹¹ *Id.*, p. 457-458.

¹² Isabelle Bosse-Platière, « Les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne. La projection à l'externe d'un acteur singulier », *AFRI*, 2016, vol. XVII, p. 445-465, p. 449.

¹³ Thierry Tardy, « L'UE et l'ONU : quel partenariat dans la gestion civile des crises », in Barbara Delcourt, Marta Martinelli et Emmanuel Klimis, *L'Union européenne et la gestion des crises*, Éditions de l'université de Bruxelles, 2008, pp. 157-174, p. 160.

¹⁴ Cette obligation de concertation et d'information inscrite dans les traités relative à l'innovation du partage de présidence entre la France et l'Allemagne au sein du

Cette ambition est indissociable de la nécessité pour l'Union de veiller tant à l'intégrité de son ordre interne, du point de vue du partage des compétences qui y ont cours, qu'à la cohérence de sa production normative.

La participation à l'ONU, une nécessité pour l'ordre interne de l'Union

La condition de participation de l'UE à l'ONU et l'efficacité de son action supposent une coordination constante des positions entre institutions communautaires et États membres¹⁵, à laquelle est consacré un temps considérable, tant à Bruxelles qu'à la délégation de l'Union à New York.

Les compétences dévolues exclusivement à l'UE ont conduit cette dernière à participer aux négociations d'instruments internationaux, avec un statut de participant à part entière dans un certain nombre de conférences. L'UE est ainsi partie à une cinquantaine de traités, dont l'un des derniers en date est la Convention des Nations unies sur les personnes handicapées de 2006 qu'elle a ratifiée en 2010. Il s'agit du premier engagement de l'Union à l'égard d'un traité de droits de l'homme. Actuellement, l'Union européenne est à la tête des négociations du futur accord BBNJ (*Biodiversity beyond National Jurisdiction*) relatif à la conservation et à l'utilisation durables de la diversité biologique de la haute mer. Dans le cadre des négociations en cours, les quatre thématiques retenues ont été le fruit d'un accord diplomatique entre l'UE, le G77 et la Chine¹⁶.

La capacité de l'Union d'influer sur la production normative emprunte encore d'autres canaux. À la 6^e commission de l'assemblée générale sur les affaires juridiques, c'est la Commission européenne qui élabore les projets d'intervention de l'UE. La Commission s'est appuyée ici sur le fait que la Commission du droit international

Conseil de sécurité. Voyez *supra*, introduction et note 1. Mais elle met bien en avant le couple franco-allemand comme moteur de l'Union.

¹⁵ En effet, aux termes de l'article 34 (1) TUE, les membres défendent des positions communes.

¹⁶ En 2004, l'assemblée générale créait un groupe informel sur le sujet. Après des années de discussions, une conférence intergouvernementale a pu prendre le relais du groupe informel, dont la première session s'est ouverte en septembre 2018 et dont les quatre sessions prévues devaient s'achever en 2020.

(CDI) adresse ses travaux aux États et aux OI pour décider d'intervenir sur un sujet déterminé. Elle est intervenue en deuxième position cette année, par la voix du directeur du service juridique de la Commission au nom de l'UE. À la Commission du droit international, l'UE est intervenue sur des sujets tels que les crimes contre l'humanité, l'application provisoire des traités ou encore la protection de l'atmosphère.

Les contraintes de la participation de l'Union européenne à l'ONU

Les unes sont internes à l'Union, les autres tiennent à la question complexe des rapports de système entre le droit de l'Union et le droit de la Charte.

56 Les contraintes internes à l'Union peuvent être politiques ou tenir à ses objectifs. Pour reprendre l'exemple des négociations BBNJ, les positions communes, qui s'ajustent à Bruxelles, pâtissent du blocage du Royaume-Uni en instance de Brexit, condamnant actuellement l'UE au silence sur certains sujets. Dans un tout autre domaine, depuis la déclaration franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre 1998 sur la défense européenne, l'Union européenne s'est posée comme un acteur autonome dans la gestion des crises, ce qui l'a conduite à poursuivre des opérations extérieures¹⁷ dans le cadre des différents types de missions énumérées à l'article 43 TUE qui inclut les « missions de Petersberg » incorporées pour la première fois dans le Traité de Maastricht en 1997. Le Conseil européen de Götesberg en juin 2001 a soumis son engagement auprès des Nations unies à quatre principes : valeur ajoutée ; interopérabilité ; visibilité et autonomie de décision.

D'autres contraintes tiennent aux rapports de système entre le droit de l'Union et le droit de la Charte. Les difficultés qui peuvent en résulter ont été mises en évidence à l'occasion de l'application

¹⁷ Voir in Denys Simon (dir.) avec les conclusions d'Yves Daudet, « Actualité des relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations unies. Coopération, tensions, subsidiarité », *Perspectives internationales*, n° 34, IREDIES, Paris 1, Paris, Pedone 2014, les contributions sur le sujet d'Élise Danil, « Actualités des opérations extérieures de l'UE », p. 101-125 ; Jaroslaw Mrowiec, « Les fondements juridiques des opérations armées européennes », p. 127-145 ; Natalia Castro-Nino, « Les missions civiles extérieures de l'Union européenne. Étude d'un cadre juridique nébuleux », p. 147-166.

des sanctions ciblées décidées par le Conseil de sécurité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Certaines des personnes figurant sur les listes établies par le Conseil et visées par des mesures restrictives, telles que par exemple le gel de leurs avoirs, intentèrent des actions devant la Cour de justice de l'Union en contestation des règlements communautaires de transposition des décisions du Conseil de sécurité, au motif que ces derniers violaient les droits fondamentaux qu'ils tenaient du droit de l'Union. La Cour de justice de l'Union européenne fut donc confrontée à la question de la conciliation des obligations résultant du droit de l'Union et de l'obligation de ses États membres de respecter les décisions du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte. Il en est résulté une jurisprudence aussi fournie que discutée¹⁸, posant l'autonomie de l'ordre communautaire et l'obligation des États membres de concilier au mieux les obligations découlant des deux ordres juridiques.

En conclusion, il est incontestable que l'ONU et l'UE tirent mutuellement profit de leurs relations. Mais elles ne sont pas sans risques. L'ONU doit se garder de voir son caractère d'organisation intergouvernementale fondée sur le principe essentiel de l'égalité souveraine des États, modifié par le poids collectif du régionalisme que le statut privilégié de l'UE peut renforcer. Quant à l'UE, qui entend s'imposer globalement comme un acteur autonome, sa participation à l'ONU sert ce dessein, mais marque aussi les limites de son engagement. Toutefois, reste à savoir si en exposant au grand jour de cette enceinte universelle ses faiblesses politiques comme sa complexité juridique, l'Union européenne ne joue pas gros.

57

¹⁸ On ne saurait citer ici l'ensemble des affaires portées devant la Cour, ni même les plus célèbres, comme l'affaire Kadi qui a elle-même donné lieu à plusieurs arrêts depuis l'arrêt *Kadi I c. Conseil de l'Union européenne et Commission des communautés européennes* devant le tribunal de première instance des Communautés européennes (TPIC) du 21 septembre 2005. On peut encore moins rendre compte du flot de littérature doctrinale en la matière. Pour une présentation claire de la question, voir Charlotte Beaucillon, « Sanctions ciblées et rapports de systèmes. La mise en œuvre par l'Union européenne des résolutions du Conseil de sécurité », *in* Denys Simon (dir.), *id.* p. 169-187.

Résumé:

Fondées sur les mêmes idéaux de paix et de développement, l'Organisation des Nations unies et l'Union européenne entretiennent des relations étroites qui font de l'Union européenne un partenaire de premier plan de l'organisation mondiale, que ce soit en raison de sa contribution financière ou de son implication dans les différents secteurs d'action de l'ONU. Ces relations sont à certains égards singulières par rapport aux relations qu'entretient l'ONU avec les autres organisations régionales, sur la base du chapitre VIII de la Charte des Nations unies. Outre que l'Union européenne ne se définit pas comme une organisation régionale, sa nature composite et les transferts de compétences des États membres à son profit l'ont conduite à demander – et obtenir –, en raison de la dimension normative supranationale de certaines de ses actions, un statut inédit d'observateur privilégié. Celui-ci n'est cependant pas sans poser des questions tant pour l'ONU que pour l'UE.