

XIX Convegno SIDI “*Il future delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*”
(Courmayeur, 26-28 giugno 2014)

Maurizio Arcari

“Coordinamento e concorrenza tra organi politici delle organizzazioni internazionali e istanze giurisdizionali internazionali”

Abstract:

Il tema delle relazioni tra organi politici delle organizzazioni internazionali e organi giudiziari internazionali sembra sfuggire alla possibilità di un inquadramento unitario e coerente, stante la grande diversità di soluzioni offerte negli strumenti istitutivi delle organizzazioni internazionali esistenti. Più che sviluppare uno studio sistematico o comparato delle varie formule di coordinamento/concorrenza tra organi politici e organi giudiziari elaborate nel contesto delle singole organizzazioni internazionali, la relazione intende considerare il tema nella prospettiva delle relazioni intersistemiche, ponendo una particolare attenzione sullo sviluppo della problematica del controllo di legalità di atti di organi politici svolto da istanze giudiziarie internazionali appartenenti a differenti organizzazioni o sotto-sistemi giurisdizionali.

In una **prima parte**, la relazione prenderà come punto di riferimento il modello offerto dall’Organizzazione delle Nazioni Unite e offrirà un sintetico inquadramento della problematica del controllo di legalità degli atti del Consiglio di sicurezza da parte del principale organo giudiziario dell’Organizzazione, la Corte internazionale di giustizia, e di altre istanze giurisdizionali operanti nel sistema ONU (ad es. il Tribunale penale internazionale per la ex-Iugoslavia). Ciò permetterà di constatare come, a dispetto dell’assenza di espresse disposizioni della Carta ONU, la prassi porti a confermare la possibilità di un controllo giurisdizionale degli atti del Consiglio di sicurezza, sia pure svolto in maniera incidentale e con effetti limitati. I condizionamenti di tale modello, peraltro, più che essere imputabili a fattori di carattere strutturale, paiono derivare dalla particolare scala valoriale che informa i parametri del giudizio di legalità svolto dagli organi giurisdizionali delle Nazioni Unite. È in particolare il ruolo preponderante attribuito in tale scala valoriale alle esigenze di efficacia dell’azione del Consiglio di sicurezza nel mantenimento della pace internazionale che, consentendo di riservare ampio spazio a fattori e scelte di natura strettamente politica difficilmente (o niente affatto) sindacabili in sede giurisdizionale, pare di fatto limitare l’ambito del controllo di legalità nel contesto onusiano.

In una **seconda parte** la relazione considererà il modello di controllo di legalità delineato nell’ambito delle Nazioni Unite in una dimensione dinamica e “concorrenziale”, data dall’interferenza e sovrapposizione con altri sistemi giurisdizionali operanti in ambiti regionali determinati, facenti capo all’Unione europea e alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Tale dimensione si è sviluppata in relazione alla ben nota problematica dell’impatto sulla tutela dei diritti fondamentali delle sanzioni “intelligenti” decise contro individui dal Consiglio di sicurezza in base al capo VII della Carta (in particolare nel contesto della lotta contro il terrorismo) e ha dato luogo a risposte differenziate sul piano dei rapporti normativi, ma analoghe nei risultati, da parte delle istanze giurisdizionali dell’Unione europea e della Corte europea dei diritti dell’uomo. Tali risposte – e in particolare l’accento posto tanto dalle giurisdizioni dell’Unione Europea che dalla Corte europea dei diritti dell’uomo sul difetto di “protezione equivalente” sul piano della tutela dei diritti fondamentali che caratterizza il sistema delle sanzioni individualizzate del Consiglio di sicurezza – pare confermare, da un lato, che un controllo di legalità indiretto o incidentale sugli atti del Consiglio è configurabile anche da parte di istanze giurisdizionali estranee all’ambito delle NU; d’altro lato, che la diversa portata del controllo giurisdizionale svolto in ambito regionale pare caratterizzata dalla presenza e dall’incidenza di un parametro valoriale, quello della tutela dei diritti

umani fondamentali, in larga misura sottodimensionato nel contesto del controllo di legalità delle Nazioni Unite, quando non del tutto trascurato.

In via conclusiva, la relazione intende suggerire che se esistono diverse tipologie di controllo di legalità nel contesto delle differenti organizzazioni internazionali, le differenze paiono risiedere, oltre e più che in ragioni di carattere strutturale legate alle soluzioni codificate nei trattati istitutivi, nei diversi parametri sostanziali di riferimento che sono chiamati ad operare nel controllo di legalità. In prospettiva, l'esito dell'interazione tra i differenti principi valoriali che ispirano le varie tipologie di controllo giurisdizionale pare poter promuovere il progressivo avvicinamento dei modelli relazionali operanti nelle relazioni tra organi politici e organi giurisdizionali delle organizzazioni internazionali.

Maurizio Arcari

“Coordination et concurrence entre organes politiques des organisations internationales et juridictions internationales”

Résumé:

Le sujet des rapports entre organes politiques des organisations internationales et instances juridictionnelles internationales semble échapper à toute tentative d'encadrement cohérent, du fait de la très grande diversité des solutions existant dans les traités constitutifs d'organisations internationales. Plutôt que de se pencher sur un examen systématique ou comparatif des formules de coordination/concurrence entre organes politiques et judiciaires dans les différentes organisations, la présentation se propose d'envisager la problématique dans sa dimension inter-systémique, telle que développée dans le cas où le contrôle de légalité sur les actes des organes politiques d'une organisation donnée est exercé par des juridictions appartenant à différentes organisations ou sous-systèmes juridiques.

Dans une **première partie**, la présentation portera sur le modèle de coordination offert par l'Organisation des Nations Unies et offrira une synthèse de la problématique du contrôle de légalité des actes du Conseil de sécurité développé par l'organe judiciaire principal des NU, la Cour internationale de Justice, et par d'autres juridictions onusiennes, telles que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Cette démarche permettra de constater comment, nonobstant l'absence dans la Charte des NU de dispositions visant expressément cette problématique, la possibilité d'un contrôle juridictionnel des actes du Conseil de sécurité, même occasionnel et aux effets limités, est bien établie dans la pratique. Toutefois, les limites de ce modèle, plus qu'être imputables à des facteurs d'ordre structurel, semblent découler du rôle prioritaire réservé, dans le contrôle juridictionnel mené par les juridictions onusiennes, à des impératifs tels que l'efficacité de l'action du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix. Cette exigence prioritaire permet en effet de reconnaître une importance prépondérante à des facteurs et des choix ayant une portée strictement politique, qui échappent au contrôle juridictionnel et qui conditionnent grandement l'efficacité d'un tel contrôle.

Dans une **deuxième partie**, la présentation considérera le modèle du contrôle de légalité des NU dans sa dimension relationnelle et dynamique, qui se manifeste à travers les interactions et interférences avec les mécanismes juridictionnels appartenant à des sous-systèmes régionaux, tels que celui de l'Union européenne ou de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette dimension dynamique a connu un développement important notamment par rapport à la problématique bien connue des effets sur la protection des droits fondamentaux des sanctions « ciblées », décidées par le Conseil de sécurité sur la base du Chapitre VII de la Charte dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Une telle problématique a produit des réponses qui, tout en pouvant être distinguées sur le plan des rapports normatifs entre les différents systèmes concernés, se rapprochent cependant au fond. Ces réponses – et tout particulièrement l'accent mis sur le défaut de « protection équivalente » offert par le système des sanctions ciblées onusiennes sur le plan de la protection des droits de l'homme – semblent confirmer, d'une part, la possibilité qu'un contrôle juridictionnel occasionnel et indirect sur les actes du Conseil de sécurité puisse être revendiqué aussi par les juridictions « externes » au système onusien ; d'autre part, que la portée et la valeur différentes du contrôle juridictionnel opéré dans le contexte régional européen soient dues à l'influence d'un paramètre de référence, celui de la protection des droits fondamentaux, qui semble être sous-estimé, sinon carrément négligé, dans le contexte du contrôle de légalité onusien.

En conclusion, la présentation entend suggérer que si des typologies variées de contrôle de légalité des actes des organes politiques des organisations internationales par les juridictions internationales sont envisageables, les différences sont liées moins aux solutions codifiées dans les traités constitutifs des organisations qu'aux valeurs et paramètres fondamentaux variables, appelés à jouer dans le contexte du contrôle de légalité lui-même. Vue en perspective, l'interaction entre les

valeurs et les priorités inspirant les différentes typologies de contrôle juridictionnel semble susceptible de faciliter le rapprochement progressif des modèles relationnels structurant les rapports entre organes politiques et organes judiciaires des organisations internationales.