

LA CONTRIBUTION DE L'ONU AU MAINTIEN DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

par

David RUZIÉ

Professeur émérite à l'Université de Paris V - René Descartes

Ancien doyen de la Faculté de droit

Il est sans doute superflu de rappeler qu'avant même la fin des hostilités de la seconde guerre mondiale, les rédacteurs de la Charte de San Francisco ont confié à la future organisation mondiale le soin de "*maintenir la paix et la sécurité internationales*" (Préambule et article 1-1).

Et il est évident que la sécurité internationale doit être recherchée en priorité par des moyens de règlement pacifique des différends. C'est cette conception large de la sécurité collective que traduisait la Déclaration solennelle adoptée, le 31 janvier 1992, par le Conseil de sécurité, réuni "au sommet". En effet, sous cette rubrique, les chefs d'État, premiers ministres ou ministres des Affaires étrangères des pays membres du Conseil ont à la fois confirmé que tous les différends entre États devaient être réglés pacifiquement en application des dispositions de la Charte et réaffirmé leur engagement à l'égard du système de sécurité collective visant à s'occuper des menaces contre la paix et à s'opposer aux menaces d'agression. Cette prise de position se situait dans le droit fil de la Déclaration de l'Assemblée générale, en 1988, sur "*la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales et sur le rôle de l'Organisation des Nations unies dans ce domaine*" (Rés. 43/51).

Toutefois, dans le cadre de cette étude, qui ne peut être que limitée, nous retiendrons une définition moins extensive, en considérant que la sécurité collective ne

concerne que l'"ensemble des mesures qui sont destinées à prévenir ou à faire cesser l'emploi de la force armée dans les relations internationales" ¹.

Aussi, nous ne traiterons pas du rôle des différents organes principaux de l'ONU (Assemblée générale et Conseil de sécurité) dans le règlement pacifique des conflits, tel qu'il ressort de la mise en oeuvre du Chapitre VI de la Charte, consacré au "Règlement pacifique des différends" ². De même, nous n'évoquerons pas plus d'ailleurs celui du Secrétaire général, qui en tant que "*plus haut fonctionnaire de l'Organisation*" (art. 97) et parce qu'il peut être chargé de missions par l'Assemblée et le Conseil (art. 98) joue un rôle non négligeable dans ce domaine, sans compter les idées émises par Dag Hammarskjöld ³, il y a plus de trente-cinq ans et B. Boutros-Ghali, il y a quelques années ⁴.

Cela ne nous conduit cependant pas à restreindre notre étude à la seule mise en oeuvre du Chapitre VII de la Charte, consacré à l'"action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et

1 En ce sens, H. Thierry, J. Combacau, S. Sur et Ch. Vallée, *Droit international public*, 5ème éd., Montchrestien, 1986, p. 539.

2 United Nations, Office of Legal Affairs, *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes*, New York, 1992.

3 M.-C. Smouts, *Le Secrétaire général des Nations unies*, A. Colin, 1971 ; J.-P. Cot et A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Economica, 1991, commentaires des articles précités.

4 ONU, Département de l'Information, *Agenda pour la paix*, 1992 et supplément 1995.

d'acte d'agression" ⁵. Car, les pouvoirs reconnus au Conseil de sécurité, sur la base du Chapitre VI, concernent également la sécurité collective. En effet, il ne faut pas perdre de vue le fait que les dispositions de ce chapitre ne visent pas seulement les *"différends dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales"*. La Charte évoque aussi, les *"situations"* susceptibles d'entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend et *"dont la prolongation...semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales"* (art. 34 et s.).

Le Chapitre VI de la Charte a, au fil des ans, pris toute son importance du fait de l'*"échec à peu près complet du système de sécurité collective des Nations unies"* ⁶. Et cette nécessité de ne pas dissocier *"règlement des différends"* et *"sécurité collective"* se trouve renforcée par le fait que, dans la pratique, en l'absence de critère de distinction entre *"différend"* et *"situation"*, le Conseil de sécurité n'a jamais été saisi que de *"questions"*. L'expression de *"situations conflictuelles"* ⁷ rend bien compte de la pratique des Nations unies en général et du Conseil de sécurité en particulier, du fait de l'interdépendance des deux missions de l'Organisation mondiale, chargée à la fois du maintien de la paix et du règlement des différends ⁸.

Mais, s'il est vrai que ces deux missions incombent à l'Organisation dans son ensemble c'est, selon l'article 24 de la Charte, le Conseil de sécurité qui s'est vu conférer *"la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales"*. Et cela même si la résolution Acheson, encore appelée *"Union pour le maintien de la paix"* (377/V) ⁹ a donné, dans certains cas, à l'Assemblée

générale le droit de se substituer au Conseil de sécurité. Car, cette substitution ne porte que sur la mission du Conseil et non sur ses pouvoirs. En effet, c'est bien le Conseil de sécurité qui, seul, et en tout état de cause, peut exercer un pouvoir de décision.

Toutefois, au même titre que la technique des procédures de règlement pacifique des différends a évolué depuis 1946, de même les modalités du rôle du Conseil de sécurité se sont diversifiées durant ces décennies. Et cette évolution ne date d'ailleurs pas de la transformation du rôle de l'Organisation mondiale qu'a rendu possible l'effondrement du bloc soviétique en dissipant le climat de guerre froide.

Avant même la crise du Golfe, le rôle joué par le Conseil de sécurité ne s'était pas toujours situé dans le droit fil des intentions des rédacteurs de la Charte. Et de façon paradoxale, cette crise avait été la première hypothèse, dans laquelle le Conseil de sécurité a fait une application normale des pouvoirs qui lui sont reconnus face à un État agresseur ¹⁰. Plus que d'une *"revitalisation du Chapitre VII"*, les initiatives prises par le Conseil de sécurité, dans cette affaire, consacrent un *"retour aux sources de la Charte"* ¹¹.

Ainsi, tout en mettant davantage l'accent sur le Chapitre VII, dans la mesure où il vise plus particulièrement la sécurité collective, il n'est pas possible de faire abstraction de l'application du Chapitre VI. Il est d'ailleurs d'autant plus difficile de dissocier, au regard de l'action du Conseil de sécurité en matière de sécurité collective, les chapitres VI et VII de la Charte que le Conseil ne précise pas toujours sur la base de quel ensemble de dispositions il entend se fonder. De même, il faut également tenir compte du Chapitre VIII relatif aux accords régionaux, puisque la Charte prévoit une liaison entre l'Organisation mondiale et des organismes régionaux en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

⁵ S.F.D.I., Colloque de Rennes, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Pedone, 1995.

⁶ J.-P. Queneudec, commentaire sous l'article 33 dans J.-P. Cot et A. Pellet, *op. cit.*, p. 566.

⁷ P.M. Dupuy, *Droit international public*, 3ème éd., Dalloz, 1995. C'est l'index alphabétique qui utilise cette expression pour renvoyer au rôle de l'ONU dans le règlement des différends (n°509).

⁸ P. Daillier et A. Pellet, *Droit international public*, 5ème éd., LGDJ, 1994, n°525, p. 797.

⁹ J.-F. Guilhaudis, *"Considérations sur la pratique de l'Union pour le maintien de la paix"*, *AFDI*, 1981, pp. 382 et s.

¹⁰ Par la suite, on peut rapprocher de cette situation, les mesures prises par le Conseil de sécurité pour mettre fin à l'aide apportée par la nouvelle Yougoslavie (Serbie-Monténégro) aux insurgés serbes bosniaques (1992-1995).

¹¹ P.-M. Dupuy, *"Après la guerre du Golfe"*, *RGDIP*, 1991, pp. 622 et 624.

Dans ces conditions, il nous paraît utile, en vue de dégager les perspectives d'une évolution du rôle du Conseil de sécurité en matière de sécurité collective, d'examiner tour à tour, sur la base de la pratique suivie jusqu'à présent, les *entités* concernées, les *situations* prises en compte et les *modalités d'action* adoptées.

I. LES ENTITÉS VISÉES PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ

C'est avec l'affaire rhodésienne que cette question est apparue, semble-t-il, pour la première fois. Et le problème soulevé doit être envisagé à un double point de vue : celui de la *nature juridique* de l'entité en cause et la *qualité* de membre ou de non-membre de l'Organisation mondiale.

1.2. La nature juridique des entités concernées

On se rappelle que la Communauté internationale, y compris la Grande-Bretagne, et à l'exception de la République d'Afrique du Sud, refusa d'accepter la proclamation unilatérale d'indépendance du 11 novembre 1965 émanant de la seule minorité d'origine européenne dans cette ancienne colonie britannique, qui portait, alors, le nom de Rhodésie du sud. Le fait que cette entité n'était pas reconnue n'empêcha pas le Conseil de sécurité d'exercer ses attributions dans le cadre de sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

On peut également relever qu'à la fin de l'année 1992, des sanctions économiques ont été recommandées¹² à l'égard des Khmers rouges au Cambodge en réaction à leur attitude d'hostilité à l'égard de la mise en oeuvre des accords de Paris et à la réalisation des missions de l'APRONUC.

Mais, c'est la résolution 864 du 15 septembre 1993 relative à la situation en Angola, qui franchit une étape décisive. En effet, pour la première fois, sur la base du chapitre VII, des sanctions (embargo sur les livraisons d'armes et de pétrole) sont

décidées à l'égard d'une entité non-étatique (l'UNITA)¹³.

Il en a été de même, en 1994, à l'égard de la faction des serbes bosniaques, dont les agissements mettaient en danger l'intégrité de la Bosnie (rés. 942/1994).

1.2. La qualité de non-membre de l'ONU

Par ailleurs, dans l'affaire rhodésienne, le Conseil de sécurité ne s'arrêta pas non plus au fait, qu'en tout état de cause, cette entité n'était pas membre de l'ONU.

Il faut, à cet égard, relever l'article 2 §6 de la Charte aux termes duquel "*l'Organisation fait en sorte que les États qui ne sont pas membres des Nations unies agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales*".

La portée de cette disposition est controversée en doctrine et, dans la pratique, dans l'affaire rhodésienne, la Suisse ne s'est pas considérée comme étant liée par les mesures adoptées, sur la base du chapitre VII, compte tenu de l'effet relatif des traités à l'égard des seules H. P. C. Car, ce pays n'est pas lié par la Charte. Toutefois, le Conseil fédéral s'engagea cependant à veiller à ce que le commerce rhodésien ne puisse avoir de possibilités de contourner la politique de sanctions des Nations unies par le territoire suisse. Par la suite, dans la crise du Golfe, la Suisse devait confirmer qu'elle ne se considérait pas non plus comme liée juridiquement par des décisions du Conseil de sécurité, tout en acceptant de prendre, cette fois, de manière autonome, des mesures correspondant en substance à celles arrêtées par le Conseil de sécurité.

Le libellé très général retenu par la Charte, pour confier au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, explique la grande liberté que s'est attribuée le Conseil lorsqu'il s'est agi d'apprécier s'il devait intervenir. Cette attitude s'est

¹² Embargo sur la livraison de produits pétroliers et boycott des importations de bois provenant des zones tenues par les khmers rouges.

¹³ Ce mouvement était opposé à l'application de l'accord de paix auquel il avait initialement souscrit et que l'ONU devait veiller à faire respecter. En août 1997, des sanctions ont, à nouveau, été décidées, ce mouvement ayant fait obstruction à la mise en oeuvre des accords de paix d'Arusha (1994).

maintenue, même lorsqu'après de longues tergiversations, l'Assemblée générale adopta, en 1974, la résolution 3314 (XXIX) visant à définir l'agression, car, quel que soit le jugement que l'on porte sur cette définition, il faut bien constater que l'article 4 de ladite résolution ne limite pas le pouvoir d'appréciation du Conseil de sécurité. Et, de fait, dans la pratique, le Conseil a cru pouvoir intervenir dans des situations où, *prima facie*, suivant la formule de la Cour internationale de justice, sa compétence ne paraissait pas acquise.

II. LES SITUATIONS PRISES EN COMPTE PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ

Le fait que la Charte n'ait pas limité aux seuls cas d'agression les possibilités d'intervention du Conseil de sécurité lui ont permis de prendre des initiatives en cas de simple "menace" ou de "rupture" de la paix. En quelque sorte, il y a des "mots qui font peur", comme le relevait le grand juriste, récemment disparu, René-Jean Dupuy. Ainsi, mis à part le cas de l'Afrique du Sud et de la Rhodésie, il avait relevé que le Conseil de sécurité évitait de prononcer le mot¹⁴. Même dans l'affaire de Corée, le Conseil mentionna seulement "l'invasion armée" (résol. du 25 juin 1950). Cette même prudence se retrouve dans l'affaire de l'"intervention armée" de l'Union soviétique en Afghanistan en 1980 et lors de l'"invasion" des îles Malouines, par les forces armées de l'Argentine en 1982. Aussi, ne faut-il guère s'étonner que même dans la crise du Golfe, le Conseil visera l'"attaque armée" ou les "actes agressifs" de l'Irak, alors qu'il s'agissait bien d'une agression contre le Koweït.

Cette appréciation discrétionnaire des situations dans lesquelles il s'estime autorisé à intervenir explique la grande diversité d'hypothèses dans lesquelles le Conseil a pris des initiatives.

Certes, dans l'affaire de Corée, en 1950, la paix et la sécurité internationales étaient manifestement concernées. Mais, en 1965, lors de la crise politique en République

dominicaine, puis dans l'affaire rhodésienne, dans les années 70, et presque à la même époque, à propos de l'Afrique du Sud, c'étaient, à première vue, des questions d'ordre interne qui motivèrent les prises de position du Conseil de sécurité.

Ce n'est qu'indirectement que l'on pouvait considérer que d'une part le non respect de la règle de la majorité à propos de la décolonisation dans l'ex-colonie britannique de Rhodésie du Sud et d'autre part la politique d'*apartheid* étaient de nature à menacer la paix et la sécurité internationales ; et cela en raison des soutiens éventuels que certains États étaient susceptibles d'apporter à l'une ou l'autre des parties antagonistes¹⁵.

Ces dernières années, les exemples de prise en compte par le Conseil de sécurité de situations de caractère interne se sont multipliés. Mis à part l'Océanie, les quatre autres continents ont été et sont encore, pour certains, la proie de luttes internes, souvent sanglantes : qu'il s'agisse de l'Amérique (Nicaragua, Haïti, Salvador), de l'Afrique (Angola, Somalie, Afrique du Sud, Erythrée, Mozambique, Burundi, Rwanda, Liberia, République centrafricaine, Congo, République démocratique du Congo), de l'Asie (Afghanistan, Cambodge) et même de l'Europe (ex-Yougoslavie et plusieurs pays issus de l'ex-Union soviétique : Nagorny-Karabakh en Azerbaïdjan, Géorgie, Tadjikistan).

Depuis quelques années, la nature des conflits dans le monde a changé. On observe moins d'affrontements entre États et plus de conflits au sein même des pays plus ou moins arbitrairement constitués.

L'initiative prise en Somalie, dès 1991, en vue d'assurer la sécurité de l'acheminement de l'aide alimentaire, témoigne de l'élargissement récent de la notion de sécurité collective, puisque des considérations tirées de la nécessité d'apporter une assistance humanitaire ont, depuis lors, servi de fondement à plusieurs

14 v. R.J. Dupuy, "l'impossible agression : les Malouines entre l'ONU et l'OEa," *AFDI* 1982, p. 342.

15 Comme devaient l'attester, dès le XVI^e siècle, les guerres de religion, une tendance naturelle conduit une guerre civile à dégénérer en guerre internationale.

décisions du Conseil de sécurité¹⁶. Désormais, les risques provoqués par l'instabilité politique ne sont plus seuls à retenir l'attention du Conseil. Il est vrai que lorsqu'on en arrive à constater une carence de la satisfaction des besoins élémentaires de la population, cela signifie que l'effectivité des pouvoirs publics est en cause et que cette instabilité interne peut avoir des répercussions sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Par ailleurs, la complicité de certains États avec des activités terroristes constitue, incontestablement, comme l'a reconnu le Conseil de sécurité dans sa résolution 748 (1992) à propos de la Libye, impliquée dans l'incident aérien de Lockerbie, une menace pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Mais, cet élargissement de la notion de sécurité collective a également eu des incidences sur les modalités de l'intervention des Nations unies, à l'initiative du Conseil de sécurité. En effet, lorsque le Conseil de sécurité répond à un appel du gouvernement, les incidences du domaine réservé à la compétence nationale, consacré par l'article 2 §7 de la Charte ne se posent pas¹⁷.

Il n'en est plus de même lorsque, comme ce fut le cas, en Somalie, fin 1992, le Conseil décida d'agir, même en l'absence de tout appel lancé par les autorités du pays, qui avaient pratiquement disparu. En l'absence d'interlocuteur, le Conseil ne peut plus recommander ... Il doit agir.

III. LES MODALITÉS D'ACTION DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

On distinguera tour à tour : la portée juridique des mesures adoptées, leur contenu et leur mise en oeuvre.

3.1. La portée des mesures adoptées

Sur le plan de la procédure, on relèvera que le Conseil a tout à la fois utilisé son pouvoir de recommandation, que lui reconnaît le

chapitre VI et également le chapitre VII, ainsi que le pouvoir de décision consacré par ce dernier chapitre.

Toutefois, il faut rappeler que le Conseil ne précise pas toujours la base juridique sur laquelle il entend fonder son action, de telle sorte qu'il n'est pas toujours aisé de qualifier la portée juridique de la résolution adoptée de "recommandation" ou de "décision".

Et même lorsque le Conseil entend se placer sur la base du chapitre VII, certaines de ses résolutions utilisent des formules qui laissent planer une ambiguïté certaine sur la portée obligatoire ou non des mesures adoptées. La référence au chapitre VII est parfois elle-même ambiguë.

Ainsi dans la crise du Golfe, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 686 du 2 mars 1991, déclare agir en vertu du chapitre VII pour exiger, notamment, le retrait des troupes irakiennes du Koweït et la libération des otages. Tandis que dans sa résolution 688 du 5 avril 1991, qui est généralement citée pour justifier la reconnaissance d'un "*droit d'ingérence humanitaire*", le Conseil se déclare seulement "*conscient de ses devoirs et de ses responsabilités en vertu de la Charte des Nations unies en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales*".

Enfin, l'affaire actuellement pendante devant la Cour internationale de justice entre la Libye d'une part, et les États-Unis et la Grande-Bretagne d'autre part, à propos de l'incident aérien de Lockerbie, soulève le problème d'un contrôle éventuel par la Cour de la régularité de décisions qui seraient prises par le Conseil de sécurité.

3.2. Le contenu des mesures adoptées

On relève une grande variété de mesures¹⁸ :

- système d'isolement et de blocus,

¹⁶ Ex. : ex-Yougoslavie, Rwanda.

¹⁷ Le texte même de cet article écarte son applicabilité dans le cadre du chapitre VII.

¹⁸ Indépendamment de la rupture des relations diplomatiques ou de la réduction du nombre et du niveau du personnel des missions diplomatiques ou consulaires (ex. : à l'égard de la Libye et de la nouvelle République fédérative de Yougoslavie, 1992) ou encore de la suspension des relations sportives et de la coopération scientifique, culturelle et technique (ex. : à l'égard du dernier pays précité, 1992).

- coordination d'une opération de légitime défense,
- autorisation du recours à la force,
- opérations de maintien de la paix,
- contrôle de l'exercice des compétences territoriales,
- exercice de compétences juridictionnelles.

3.2.1. Système d'isolement et de blocus

Le Conseil peut décider soit des mesures sélectives (gel des avoirs financiers, livraisons d'armes et de matériel militaire, de pétrole, interdiction des liaisons aériennes, ...) soit totales aboutissant à un véritable blocus, c'est-à-dire l'interruption de toutes relations économiques.

Ces mesures ne constituent d'ailleurs pas nécessairement des sanctions disciplinaires dans la mesure où, parfois, elles visent, en interdisant, par exemple, la livraison d'armes à certains pays, à contribuer à diminuer la tension qui y règne. Ainsi en a-t-il été à l'égard de l'ancienne Yougoslavie (1991-1995) et encore à l'égard de la Somalie et du Liberia depuis 1992. Ceci soulève, parfois, des difficultés, lorsque cette mesure donne l'impression de désavantager, nettement, l'une des fractions opposées. A cet égard, le cas de la Bosnie fut particulièrement significatif, du fait que la République fédérative de Yougoslavie (Serbie-Monténégro) avait pratiquement hérité du potentiel militaire de l'ancienne République fédérale de Yougoslavie.

3.2.2. Coordination d'une opération de légitime défense

Il faut, à ce titre, citer l'affaire de Corée, sur la signification de laquelle on s'est souvent mépris¹⁹. Le Conseil de sécurité n'a fait que cautionner une opération de légitime défense collective (de la Corée du sud envahie par la Corée du nord) déclenchée à l'initiative des États-Unis. Le Conseil couvrit, en quelque sorte, l'opération, en autorisant l'utilisation par un commandement unifié du "drapeau des Nations unies", en même temps que celui des diverses nations participantes.

3.2.3. Autorisation du recours à la force

C'est cette solution qu'a adoptée le Conseil de sécurité contre l'Irak après son refus de revenir sur sa décision d'annexer le Koweït (1990). De fait, le Conseil de sécurité a autorisé la mise sur pied d'une force multinationale, sans, toutefois, de commandement unifié (comme en Corée), mais avec seulement un contrôle opérationnel, par les États-Unis, de l'opération de police *Desert Storm*, entraînant des opérations militaires, mais non une guerre²⁰.

Une autre illustration de ce type d'initiative peut être trouvée dans l'exemple de l'opération *Restore Hope*, menée sous commandement américain en Somalie, entre les deux "opérations de maintien de la paix des Nations unies" (ONUSOM I et II), entre décembre 1992 et le printemps 1993. La "force d'intervention unifiée" (UNTAF) était une force internationale.

L'exemple le plus récent de ce type d'intervention du Conseil de sécurité est l'autorisation donnée à l'été 1997 par le Conseil de sécurité à la force interafricaine, chargée de la mission de surveillance des accords de Bangui (d'où son nom de MISAB).

Mais à côté de ces initiatives multinationales ou internationales, il y a eu également des cas où le Conseil de sécurité a autorisé des initiatives nationales.

Tels ont été les cas de l'opération française *Turquoise* au Rwanda, à l'été 1994 et américaine *Support Democracy* à Haïti, la même année.

3.2.4. Opérations de maintien de la paix

Du fait que ce type d'activités n'a pas été prévu dans la Charte, c'est dans la doctrine qu'il faut en chercher la définition. Celle donnée, il y a plus de trente ans, par Maurice Flory peut encore servir de base : "les opérations de maintien de la paix, ce sont toutes les opérations militaires et

19 V. sur ce point notre article sur le "Bilan de la participation française au maintien de la paix", *Droit et Défense* n° 95/4, 1995, p. 5.

20 Il y a lieu de distinguer une guerre et une opération de police internationale, à la fois, quant au but poursuivi (rétablissement de la norme internationale et non poursuite d'intérêts nationaux), au déclenchement et à l'arrêt de celle-ci (qui ne dépendent pas des seuls participants).

paramilitaires qui sont organisées sous la pression de la nécessité, faute de pouvoir mettre en oeuvre les mécanismes de l'article 43"²¹, c'est-à-dire en l'absence des accords spéciaux visant à mettre des forces armées à la disposition de l'Organisation mondiale.

Au 1er juillet 1997, l'ONU avait mis sur pied 44 opérations de ce type, dont 28 étaient terminées. Et, à l'exception de la FUNU I, toutes étaient fondées sur une résolution du Conseil de sécurité. Le fait que depuis 1988, date de l'attribution du prix Nobel de la paix, l'ONU ait entrepris 31 opérations, alors que depuis la mise sur pied de l'UNMOGIP (à la frontière indo-pakistanaise au Cachemire), en avril 1948, elle n'en avait entrepris que 13 en 40 ans²², illustre, si besoin était, les nécessités accrues de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, ces dernières années. Et ce alors que, paradoxalement, la tension entre les deux Supergrands avait disparu. C'était bien la preuve que l'absence de système universel de sécurité collective pouvait être suppléée par "l'équilibre de la terreur".

Jusqu'à la crise du Golfe, toutes ces opérations reposaient sur le consentement de l'État sur le territoire duquel ces forces étaient appelées à stationner, d'où une grave difficulté, surtout lorsqu'à l'époque le Conseil de sécurité ne fixait pas à l'avance la durée minimum de la mission²³. Par la suite, tant la mise en place d'une force d'observateurs à la frontière de l'Irak et du Koweït que l'opération *Restore Hope*, précédemment citée, en 1993, reposèrent sur le Chapitre VII.

Non seulement le nombre des opérations s'est donc sensiblement accru, mais de plus leur mission s'est différenciée. Certes, on n'a pas encore réussi à transformer ces

"*peace keeping operations*" (opérations de maintien de la paix) en "*peace making operations*" (opérations d'imposition de la paix), ce qui implique, nécessairement, une base coercitive. Mais, déjà, l'expression d'opérations de maintien de la paix de la "deuxième génération" est admise.

La mission traditionnelle était celle d'interposition entre forces opposées, en principe directement de caractère international. Ces forces chargées de surveiller le respect d'un cessez-le-feu et de prévenir la reprise d'hostilités étaient censées préparer les conditions favorables à un futur règlement politique. Toutefois, déjà avant 1988, certaines de ces forces séparant des fractions d'une même population - il est vrai soutenues par des États étrangers - devaient consolider un règlement politique préalable.

Ces dernières années, ce nouveau type de mission s'est généralisé. Il a conduit les "casques bleus" à s'immiscer dans des situations internes, en contribuant à la neutralisation, par leur désarmement, de forces opposées, en réinstallant des réfugiés, en organisant des élections ou des référendums libres et même en participant à l'administration des territoires concernés. Parallèlement à des opérations à mandat traditionnel, les opérations de la deuxième génération englobent, de plus en plus, dans leur mission, l'assistance humanitaire, que les autorités étatiques - lorsqu'elles existent - sont incapables d'assurer. Parfois, la même opération voit sa mission évoluer (ex. : FORPRONU dans l'ex-Yougoslavie) rendant plus difficile une distinction nette des deux types d'opérations.

Cette diversification des missions des opérations de maintien de la paix a incontestablement conduit à un élargissement du concept de sécurité collective.

3.2.5. Contrôle de l'exercice des compétences territoriales

La réaction de l'ONU à l'agression irakienne contre le Koweït a été l'occasion pour le Conseil de sécurité, dans sa résolution 687 (1991) fixant les conditions du cessez-le-feu, de décider de contrôler l'exercice par ce pays de certaines des compétences relevant de sa souveraineté

21 M. Flory, "L'Organisation des Nations unies et les opérations de maintien de la paix", *AFDI*, 1965, p. 459.

22 Sur le détail des opérations de maintien de la paix menées jusqu'en 1997, on se reportera à la publication très bien documentée de l'ONU *The Blue Helmets*, 3ème éd., 1997.

23 Faut-il rappeler que c'est parce que le Secrétaire général de l'époque, U. Thant, fit droit à la demande de l'Égypte de voir retirer les casques bleus de la FUNU, en mai 1967, que fut déclenchée la guerre de 6 jours qui amena Israël à placer un certain nombre de territoires sous son administration, au delà de la ligne verte (V. notre article dans *Le Trimestre du Monde*, 1er trimestre 1993, p. 136).

territoriale. Ce contrôle a conduit, tout d'abord, pour éviter tout rebondissement du différend territorial entre l'Irak et le Koweït, au souci de préciser la frontière entre les deux pays. D'où les travaux d'une commission des Nations unies pour la démarcation de la frontière entre les deux pays (1993). Par ailleurs, le Conseil a mis en place un mécanisme d'indemnisation des victimes des dommages causés par l'agression irakienne et enfin, il cherche à prévenir une reprise des intentions agressives de l'Irak. Il en résulte des limitations de la souveraineté tant à l'égard des richesses et ressources naturelles et des activités économiques ²⁴ qu'en matière de défense nationale ²⁵.

3.2.6. L'exercice de compétences juridictionnelles

Si l'on met à part la question de la répression des crimes commis contre les casques bleus en Somalie, en 1993, examinée par le Conseil de sécurité et qui n'aboutit pas, on retiendra les décisions prises de constituer deux tribunaux internationaux chargés de juger les violations du droit humanitaire dans l'ex-Yougoslavie, en 1993 ²⁶, et au Rwanda, en 1994 ²⁷.

3.3. La mise en oeuvre des mesures adoptées

La question se pose, évidemment, différemment, suivant que le Conseil de sécurité "recommande" ou "décide". Dans le cas d'une *recommandation*, la mise en oeuvre des résolutions relève entièrement du pouvoir discrétionnaire des États membres, qui, toutefois, selon l'article 2 §5 de la Charte, doivent donner à l'Organisation "*pleine assistance dans toute action entreprise par elle*". Mais, l'imprécision de l'obligation pesant sur les États rend, notamment, délicate la mise sur pied des opérations de maintien de la paix ; et cela même s'il est vrai qu'en revanche, en ce qui concerne leur financement, l'avis consultatif

de la CIJ de 1962 a, sur le plan des principes, du moins ²⁸, affirmé le caractère obligatoire, pour tous les membres, de ce financement.

Dans le cas d'une *décision* prise dans le cadre du chapitre VII, l'article 48 indique que "*les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les membres des Nations unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil*". La pratique montre que le Conseil n'a jamais fait de discrimination parmi les membres et il appartient donc à tous les États de prendre des mesures d'exécution. Le cas échéant, les États doivent, selon l'article 49, "*se prêter mutuelle assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil*", c'est-à-dire contribuer à leur effectivité. Bien que le caractère obligatoire des décisions du Conseil édictant des sanctions économiques ne puisse être contesté, l'expérience montre que ce type de mesures se révèle inefficace. L'échec des sanctions économiques contre l'Irak ²⁹ avait finalement conduit le Conseil à autoriser le recours à la force et ce sont les pressions exercées sur les protagonistes par les États-Unis, plus que les sanctions décidées par le Conseil de sécurité, qui ont permis la signature des accords de Dayton relatifs à la situation dans l'ex-Yougoslavie. De plus, et l'exemple actuel des sanctions maintenues contre l'Irak pour obliger Saddam Hussein à se conformer aux décisions du Conseil relatives, notamment, au désarmement du pays le confirme, on constate l'effet pervers de ce type de sanctions : ce sont les populations, déjà déshéritées qui sont touchées, et non les dirigeants du pays.

Indépendamment des organes subsidiaires mis en place, le cas échéant, par le Conseil de sécurité, il faut examiner le rôle du Secrétaire général, le problème du recours à la contrainte et la coopération avec d'autres organisations internationales.

24 Après avoir décrété l'embargo sur les exportations de pétrole, le Conseil de sécurité a accepté par la résolution 986 (1996) la mise en oeuvre de la formule "pétrole contre nourriture".

25 Le Conseil de sécurité a mis en place une Commission spéciale chargée du désarmement de l'Irak (UNSCOM).

26 V. notre article dans *Droit et Défense* n° 94/1, p. 47.

27 V. notre note dans *Droit et Défense* n° 95/1, 1995, p. 43.

28 De fait, de nombreux États, dont les États-Unis, sont en retard dans le versement de leurs contributions, soit environ 1,7 milliard \$ au 1er juillet 1997, représentant environ 1 fois et demie le budget annuel de ce type d'opérations.

29 Déjà l'échec des sanctions économiques contre la Rhodésie (1966-1979) avait été patent.

3.3.1. Le rôle du Secrétaire général

Le rôle du Secrétaire général est plus large et plus subtil que celui d'un simple exécutant des décisions du Conseil. Les rapports qu'il adresse au Conseil servent de base de réflexion, surtout lorsque le Secrétaire général attire l'attention du Conseil sur la réalité de la situation et ses craintes de voir telle ou telle décision difficilement applicable. On se rappellera qu'à propos des initiatives prises par le Conseil de sécurité dans l'ex-Yougoslavie, le Secrétaire général de l'époque, M. Boutros-Ghali, qui a évoqué, à cette occasion, une "guerre de riches" a, parfois, manifesté des divergences de vue avec le Conseil, prenant ainsi un "risque politique".

Dans son *"Agenda pour la paix"*, il a souligné les nombreuses difficultés auxquelles se heurtaient à la fois le rétablissement, le maintien et la consolidation de la paix ³⁰.

De fait, si l'effondrement du camp soviétique a conduit l'Organisation mondiale à chercher à répondre à une demande croissante d'interventions pour faire face à la multiplication des situations de nature à mettre en danger la paix et la sécurité internationales, les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances.

De façon paradoxale d'ailleurs, plus les difficultés de mise sur pied et de fonctionnement des "casques bleus" s'accumulent et plus les demandes d'interventions adressées à l'Organisation mondiale se sont multipliées. Pas moins de 26 opérations de maintien de la paix ont été mises sur pied depuis le 1er janvier 1991.

Aussi, après avoir initialement écarté, sauf pour l'UNTSO ³¹, le recours à des contingents fournis par des membres permanents du Conseil de sécurité, l'Organisation a-t-elle progressivement généralisé l'appel aux membres permanents pour la fourniture de contingents ³². Le changement de dimension des opérations de

maintien de la paix ³³ a également mis en évidence l'inadaptation des structures administratives et surtout opérationnelles de l'Organisation. Il eut fallu que l'ONU se dote de structures de planification et dispose d'unités d'intervention rapide spécialement entraînées. De fait, l'Organisation a bien mis au point un système de ressources "en attente", mais en l'absence d'engagement automatique des États de fournir les contingents qu'ils se sont effectivement proposés de mettre à la disposition de l'ONU, les résultats que l'on pouvait escompter de la mise en route de ce système se sont avérés illusoire.

Financièrement, l'Organisation mondiale n'est pas mieux préparée à remplir sa mission. Comme nous l'avons déjà relevé outre le retard dans le versement des contributions au budget ordinaire (correspondant à environ 50% du budget annuel) l'Organisation doit faire face à un déficit encore plus important dans le domaine du maintien de la paix ³⁴. Si dans le passé, certaines années, le budget de ces opérations dépassait plusieurs milliards, depuis peu le volume de ce budget a été sensiblement réduit du fait que l'Organisation a été amenée, comme nous le verrons, à sous-traiter à certains États certaines opérations ³⁵, à défaut de réaliser une véritable "décentralisation du maintien de la paix".

Mais, avant cela, il nous faut examiner la question délicate du recours à la contrainte.

3.3.2. Le recours à la contrainte

Cette question ne se pose pas seulement à propos des "casques bleus", mais également à propos de la latitude laissée aux États de recourir à la contrainte pour faire respecter les décisions prises par le Conseil de sécurité.

30 V. notre article dans *La Lettre de l'UNIDIR*, n°24, décembre 1993, p. 73.

31 L'organisme de surveillance de la trêve en Palestine, mise en place en mai 1948.

32 Seule la Chine a, toujours, manifesté des réticences à l'égard de ce type d'initiative.

33 Près de 40 000 hommes, à un moment donné, pour la FORPRONU dans l'ex-Yougoslavie.

34 V. *supra* note 28.

35 On signalera qu'en Bosnie-Herzégovine, afin de renforcer techniquement la FORPRONU et d'alléger la charge financière, l'ONU a accepté le concours de la Force de réaction rapide, brigade multinationale associée à la force internationale que constituait la FORPRONU.

a) *Le recours à la force armée par les "casques bleus"*

Ceux-ci sont toujours autorisés à user de la force en cas de légitime défense. Et cette notion s'applique aussi aux situations dans lesquelles des personnes armées tentent par la force d'empêcher les soldats de l'ONU de s'acquitter de leurs fonctions.

Mais, parfois, le Conseil de sécurité autorise, lui-même, le recours à la force, en dehors de toute légitime défense. Ainsi, en a-t-il été au Congo, au début des années 60, à propos de l'ONUC. Plus récemment, en 1993, l'ONUSOM II a également, sur la base du rapport du Secrétaire général, auquel s'est référé le Conseil de sécurité, été investie, en Somalie, de pouvoirs de coercition. Plus nettement, le Conseil de sécurité a autorisé la FORPRONU, dans l'ex-Yougoslavie, à recourir "*à la force, en riposte à des bombardements par toute partie contre les zones de sécurité, à des incursions armées ou si des obstacles délibérés étaient mis à l'intérieur de ces zones ou dans leurs environs à la libre circulation de la FORPRONU ou de convois humanitaires protégés*" (rés. 836/1993). L'expérience a, toutefois, montré que c'était moins l'absence d'autorisation formelle de recours à la force qui empêchait toute initiative de ce genre que l'absence de volonté politique ou les risques d'une telle initiative.

b) *Le recours à la force armée par les États*

La question ne se pose évidemment pas lorsque le Conseil autorise expressément les États à recourir à la force armée (ex. : Corée, crise du Golfe, UNTAF en Somalie).

En revanche, la question s'est posée à propos de la mise en oeuvre de sanctions économiques. A propos de l'Irak, le Conseil a autorisé, fin 1990, un blocus naval et aérien (résol. 665 et 670/1990) pour rendre effectives les sanctions économiques décidées. De même, à l'égard de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie, Monténégro), les États ont été autorisés à "*prendre des mesures proportionnées*" (résol. 820/1993) pour rendre effective la décision d'embargo général. De fait, des mesures de blocus ont été prises tant dans l'Adriatique que sur le Danube.

S'agissant de la mise en oeuvre effective d'une zone d'exclusion aérienne, afin d'assurer la sécurité des vols humanitaires à destination de la Bosnie-Herzégovine, le Conseil de sécurité décida d'interdire les vols militaires au-dessus de ce territoire. Et les États ont également été autorisés à "*prendre des mesures proportionnées*" pour assurer le respect de la décision "*Deny flight*".

S'est alors posé la question des moyens à mettre en oeuvre alors que l'ONU est démunie de moyens militaires.

Aussi l'ONU a-t-elle été amenée à soustraire certaines opérations à tel ou tel État (ex. en 1994 : opération française *Turquoise*³⁶ au Rwanda, américaine *Support Democracy* à Haïti, et russe en Géorgie).

Mais, de plus en plus souvent, l'ONU institue une coopération avec d'autres organisations, notamment régionales, que prévoit, d'ailleurs le chapitre VIII de la Charte.

3.3.3. Les rapports avec d'autres organisations internationales

L'ancien Secrétaire général, B. Boutros-Ghali, s'est montré favorable à une "*décentralisation du maintien de la paix*".

Ainsi, pour rendre plus efficace le blocus de l'Irak, l'UEO a été associée à la mise en oeuvre des résolutions du Conseil de sécurité.

Dans l'ex-Yougoslavie, l'OTAN a été chargée d'assurer l'efficacité de la zone d'exclusion aérienne et la sécurité de la FORPRONU.

Au Liberia, la Mission d'observation des Nations unies (MONUL) coopère avec l'ECOMOG, force ouest-africaine d'interposition, qui a eu, pratiquement, la charge de contribuer à rétablir la paix.

Toutefois des divergences politiques à l'intérieur des Nations unies paralysent

³⁶ V. notre article sur cette opération dans *Droit et Défense*, n° 94/4, p. 4.

parfois l'action de l'Organisation mondiale ³⁷.

D'où le transfert, en quelque sorte, des responsabilités, en dehors de l'Organisation.

Ainsi, dans l'ex-Yougoslavie une force de paix, émanation de l'OTAN (d'abord l'IFOR, force de mise en oeuvre, puis SFOR, force de stabilisation) a pris le relais de la FORPRONU ³⁸.

En République centrafricaine, une force multinationale, qui pourrait préfigurer une force interafricaine de maintien de la paix ³⁹, a été chargée, en 1997, de veiller à la mise en oeuvre des accords de paix de Bangui (MISAB) et autorisée par le Conseil de sécurité à recourir à la force.

Cette même année, l'OSCE a été amenée à envoyer en Albanie une force multinationale temporaire de protection (ALBA).

On ne peut donc guère reprocher à l'ONU son désintérêt et son manque d'imagination face aux turbulences de la société internationale. Mais, il ne faut pas oublier que l'Organisation mondiale n'est que le reflet de la volonté des États membres. Aussi, les résultats ont été à la mesure, souvent limitée, de la bonne (?) volonté de ceux-ci.

D.R.

37 C'est ce qui explique, notamment, qu'en 1997, le Conseil de sécurité n'a pas réagi aux soubresauts internes du Congo. Par ailleurs, la cohésion au sein de l'OUA et surtout ses moyens limités empêchent, souvent, l'organisation régionale africaine de prendre le relais.

38 L'ONU reste associée à la mise en oeuvre des accords de Dayton par la présence d'une mission en Bosnie-Herzégovine chargée, notamment, de l'établissement d'un groupe international de police.

39 Mais, parfois, une telle initiative, pourtant encouragée par l'ONU se révèle irréalisable. Ainsi en a-t-il été de l'envoi d'une force multinationale au Zaïre, contrairement à ce que nous avions cru pouvoir annoncer (v. notre note dans *Droit et Défense* n° 96/4, p. 48).