

Psei

Pour citer cet article :

J. TERCINET,
" Les opérations de paix ",
, Numéro 2, , ,
mis en ligne le 11 octobre 2015.
URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=508>

[Voir l'article en ligne](#)

AVERTISSEMENT

Les publications du site REVEL sont protégées par les dispositions générales du Code de la propriété intellectuelle.

Conditions d'utilisation - respect du droit d'auteur et de la propriété intellectuelle

L'accès aux références bibliographiques et au texte intégral, aux outils de recherche ou au feuilletage de l'ensemble des revues est libre, cependant article, recension et autre contribution sont couvertes par le droit d'auteur et sont la propriété de leurs auteurs.

Les utilisateurs doivent toujours associer à toute unité documentaire les éléments bibliographiques permettant de l'identifier correctement et notamment toujours faire mention du nom de l'auteur, du titre de l'article, de la revue et du site Revel. Ces mentions apparaissent sur la page de garde des documents sauvegardés sur les postes des utilisateurs ou imprimés par leur soin.

L'université de Nice-Sophia Antipolis est l'éditeur du portail REVEL@Nice et à ce titre détient la propriété intellectuelle et les droits d'exploitation du site.

L'exploitation du site à des fins commerciales ou publicitaires est interdite ainsi que toute diffusion massive du contenu ou modification des données sans l'accord des auteurs et de l'équipe Revel.

Les opérations de paix

J. Tercinet

Professeur émérite, Université de Grenoble 2 Pierre Mendès-France, membre du CESICE

Le système de sécurité collective établi par la Charte des Nations unies en 1945 pour enrayer les conflits interétatiques combine prévention, règlement pacifique et répression à travers les chapitres VI et VII (celui de l'action coercitive). Il dote le Conseil de sécurité d'un droit de tirage sur des forces armées étatiques mises à sa disposition sur la base d'accords. La guerre froide empêchera mise en place et fonctionnement du système. A sa place apparaissent pragmatiquement (« chapitre 6 ½ ») les opérations de maintien de la paix basées sur le consensualisme, l'impartialité et le recours à la force en légitime défense. L'après-guerre froide avec le surgissement de crises et conflits intra-étatiques, ainsi que le moindre recours au veto, conduit à une profonde évolution du maintien de la paix, à tel point qu'il vaut mieux parler d'opérations de paix. Les casques bleus sont désormais accompagnés de policiers et de nombreux civils pour des opérations qui vont du maintien de la paix classique à l'opération coercitive (maintien de la paix robuste, voire au-delà, imposition de la paix), s'efforcent de consolider la paix et reçoivent parfois un mandat préventif. Les effectifs déployés dépassent largement les 100 000 personnes, dans des situations souvent dangereuses et en l'absence de réel cessez-le-feu préalable. Les actions les plus lourdes échappent aux casques bleus pour être conduites par des Etats et/ou organisations internationales qui sont souvent déployés sur le terrain en même temps que des opérations onusiennes et des missions d'ONG.

Prolifération des opérations et des acteurs, complexité des situations et des mandats entraînent une recherche constatée de l'adaptation des moyens et de leur mise en œuvre. Les objectifs sont aussi difficiles à définir qu'à atteindre dans des contextes constamment mouvants.

The Security Collective system established by the United Nations Charter in 1945 in order to stop interstate conflicts puts together prevention, peaceful settlement and coercion through the Chapters VI and VII (coercive action). It has endowed the Security Council with a drawing right on State armed forces provided by agreements. The Cold War prevented the implementation of these provisions. Instead of this system took place the peacekeeping operations founded on consensualism, impartiality and use of force in self-defence. After the Cold War, the increase of inner State conflicts and the smaller use of the veto instigate deep changes into the peacekeeping so that it would be better to speak of peace operations. The Blue Helmets are now followed up with policemen and a lot of civilians for various operations going from classical peacekeeping operations to robust peacekeeping and peace enforcement, including peace building and sometimes preventive action. The deployment of personnel exceeds widely 100 000, in very dangerous situations without a true cease-fire. The stronger operations are not conducted by Blue Helmets but by States or international organizations, often deployed at the same time as United Nations and NGO's missions.

The proliferation of operations and actors, the complexity of the situations and mandates lead to a continual research of the accommodation of the resources and of their implementation. The

objectives are as difficult to achieve as defining, in constantly changing contexts.

Système de sécurité collective, Charte des Nations Unies, Chapitre VI et Chapitre VII, opérations de paix, maintien de la paix, imposition de la paix, consolidation de la paix, emploi de la force, légitime défense, organisations internationales, Casques Bleus

Collective Security system, United Nations Charter, Chapter VI and Chapter VII, peace operations, peace keeping, peace enforcement, peace building, use of force, self defence, international organizations, Blue Helmets

I INTRODUCTION : OPERATIONS DE PAIX ET MAINTIEN DE LA PAIX

L'expression « opérations de paix » au sens d'opérations rattachables au système de sécurité collective est préférable à celle d'« opérations de maintien de la paix » car elle est plus englobante et plus conforme aux réalités contemporaines. Les « opérations de maintien de la paix (OMP) » sont, en principe, celles déployées par les Nations unies dans le cadre, entendu au sens large, du système de sécurité collective mis en place par la Charte des Nations unies de 1945. Au fil du temps, la lecture de ce texte et l'évolution du contexte international ont suscité le déploiement de divers types d'opérations de paix, conduites, outre l'ONU, par des organisations régionales ou relevant de coalitions d'Etats, voire d'un seul Etat, mais liées au système de sécurité collective. Sont donc écartées de l'examen entrepris ci-après, tant les opérations qui relèvent du seul soutien à un Etat confronté à des difficultés, conformes d'ailleurs *a priori* aux exigences du droit international dès lors qu'elles sont sollicitées, que les interventions armées contraires aussi bien au principe de non intervention qu'à celui de non recours à la force armée. Le panorama des opérations de paix entendues au sens indiqué ci-dessus est ainsi devenu très complexe et le vocabulaire employé pour les désigner varie selon les organisations. Il n'est donc pas superflu de se pencher sur les notions d'opérations de maintien de la paix et d'opérations de paix.

La notion de maintien de la paix apparaît simple au premier abord ; elle semble correspondre à une action de stabilisation d'une situation de non guerre, d'absence de conflit, puisque telle est la définition donnée spontanément de la paix¹. Dans l'idée de « maintien », il

¹* Afin de ne pas allonger excessivement le texte, l'auteur renverra à ses chroniques et études publiées pour des compléments d'informations. Que le lecteur veuille bien ne pas y voir une manifestation de narcissisme mais plutôt de sollicitude à son égard !

Le présent propos est conçu comme un document de base succinct sur les opérations de paix, dont les analyses seront poursuivies et approfondies dans les chroniques annuelles portant sur les opérations de paix à partir de la prochaine livraison de la *Revue Paix et Sécurité européennes et internationales*, ainsi que par des contributions de fond intéressantes des sujets spécifiques.

Le dictionnaire Hachette indique à « paix » : « absence de conflit » ; le Larousse-Bordas : « situation d'un pays qui n'est pas en guerre : maintenir, préserver la paix » ; le Nouveau Petit Robert : « I 1) rapport entre personnes qui ne sont pas en conflit, en querelle, 2) rapports calmes entre citoyens ; absence de troubles, de violences ; II (opposé à guerre) 1) situation d'une nation, d'un Etat qui n'est pas en guerre, rapports entre Etats qui jouissent de cette situation » ; le Dictionnaire de la terminologie du droit international (sous la direction de Jules Basdevant, éd Sirey, 1960) : « A. Absence de guerre. Etat de paix. Situation existant entre deux ou plusieurs Etats qui ne sont pas ou ne sont plus en guerre » ; ou encore le Dictionnaire de droit international public (sous la direction de Jean Salmon, Bruylant, 2001) : « A. Au sens étroit : absence de guerre, B. Par extension : objectif de la société internationale tendant au maintien d'une situation internationale sans guerre ».

y a cependant sous-jacente celle des moyens qui vont permettre d'y parvenir ; ceux-ci seront variables selon les époques, en fonction de l'état d'institutionnalisation de la société internationale, de l'évolution du droit international et des expériences vécues.

Si l'on s'en tient dans une première approche, à l'époque contemporaine, celle-ci est marquée vers la fin de la deuxième guerre mondiale² par la création de l'Organisation des Nations unies, ces « Nations unies » étant celles, au nombre de 26, qui signent le 1^{er} janvier 1942 à Washington la « Déclaration des Nations unies », souscrivant à la Charte de l'Atlantique adoptée le 14 août 1941 sur un croiseur, au large de Terre-Neuve, par le président américain Roosevelt et le premier ministre britannique Churchill ; la Charte, dans son huitième point appelle l' « institution d'un système permanent de sécurité générale »³. Par ailleurs, les « 26 » sont les futures alliées victorieuses, unies dans l'effort de guerre contre les puissances de l'Axe. Dès lors, il n'est pas surprenant que dans l'énumération des buts assignés à l'ONU, le maintien de la paix et de la sécurité internationale vienne en numéro 1 dans la Charte de l'Organisation :

« Article 1. Les buts des Nations unies sont les suivants :

1. Maintenir la paix et la sécurité internationale et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ».

Ce paragraphe 1 de l'article 1 révèle d'entrée de jeu que le maintien de la paix est complexe et qu'il peut être obtenu par des moyens différents selon le stade, l'état du danger que court la paix :

- soit des moyens pacifiques pour régler des différends susceptibles de conduire à une rupture de la paix, en rapprochant des parties hostiles par des procédés pacifiques pour prévenir, écarter les menaces contre la paix, autrement dit pratiquer la prévention de l'aggravation du différend en le gelant ; on ne trouve pas encore l'allusion à une méthode spécifique de l'anticipation de la naissance du différend qui relèvera de la diplomatie préventive⁴
- soit des moyens collectifs répressifs, coercitifs, destinés à imposer la paix par la sécurité collective
- puis, dans les deux cas, réaliser pacifiquement le règlement du différend pour revenir à la paix véritable, la rétablir.

Quelques soixante-dix ans après, la panoplie des moyens s'est encore enrichie en même temps que le concept de maintien de la paix au sens strict a en quelque sorte rétréci. En témoigne le célèbre « Agenda pour la paix », rapport présenté par le Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, le 17 juin 1992⁵ en application de la déclaration adoptée par la première réunion du Conseil de sécurité tenue au sommet le 31 janvier 1992. Celle-ci demande au Secrétaire général d'élaborer une étude et des recommandations « sur le moyen de renforcer la capacité de l'Organisation dans le domaine de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix et sur la façon d'accroître son efficacité »⁶ ; elle distingue donc diplomatie préventive⁷, maintien et rétablissement de la paix, soit *peace keeping* et *peace making*. L' « Agenda » est d'ailleurs intitulé : « Agenda pour la paix,

² La Charte des Nations unies est signée le 26 juin 1945 à San Francisco alors que la guerre n'est pas terminée dans la zone asiatique ; elle entre en vigueur le 24 octobre 1945, donc après la capitulation définitive du Japon signée le 2 septembre 1945 à bord du cuirassé Missouri après avoir été annoncée le 10 août à la suite des bombardements atomiques sur Hiroshima et Nagasaki les 6 et 9 août.

³ P. Drakidis, *La Charte de l'Atlantique 1941, la Déclaration des Nations unies 1942*, CRIPES, Besançon, 1995, 111p, avec en annexe les deux textes.

⁴ J. Tercinet, « L'Organisation des Nations unies et la diplomatie préventive », Arès, volume XVI/3, avril 1998, pp 73-82.

⁵ A/47/277.

⁶ Documents d'actualité internationale (DAI), 1992, pp 109 et 110.

⁷ L'expression est véritablement utilisée à partir du rapport du Secrétaire général Perez de Cuellar pour la 45^e session de l'Assemblée générale en 1990, A/45/1, pp 7 et 8.

diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix » ; il introduit la notion de consolidation de la paix dans le § 21 et y consacre toute la sixième partie (§§ 55 à 59), et celle d'imposition de la paix (§ 44), autrement dit , respectivement de *peace building* et de *peace enforcement*. Le traitement des situations conflictuelles relève donc, au vu de ce rapport de 1992, d'une gamme très diversifiée de moyens au service du soutien de la paix, expression qui peut recouvrir l'ensemble de la panoplie :

- le niveau 1, celui de la diplomatie préventive susceptible de s'accompagner d'un déploiement préventif de forces, imaginé par l'Agenda pour la paix (§§ 28 à 32)

- le niveau 2, celui du rétablissement de la paix (*peace making*) à un premier niveau, au sens de « retour à la paix », à une situation de non guerre, soit par des moyens non coercitifs, soit par des moyens coercitifs d'imposition de la paix (*peace enforcement*)

- le niveau 3, celui du maintien de la paix (*peace keeping*) généralement sous la forme d'une interposition de forces gelant le conflit et laissant au diplomate du temps pour adopter des dispositions durables de rétablissement de la paix.

Les stades 2 et 3 vont souvent se chevaucher, car l'amorce du rétablissement de la paix (*soft peace making*) commence par un (ou « des » dans les hypothèses difficiles) cessez-le-feu, éventuellement après du *peace enforcement*, suivi d'une interposition de forces, de surveillance de lignes de cessez-le-feu, de non infiltration d'armes et de combattants, donc de techniques de *peace keeping* , qui donnent du temps au rétablissement de la paix véritable, substantiel (*hard peace making*)

- le niveau 4, la paix étant rétablie, « faite » généralement après intervention de conventions internationales ou résolutions d'organisations internationales jouant le rôle d'un traité de paix en cas de guerre ou conflit interétatique ou, en cas de crise/conflit intraétatique, après accord entre les factions, est celui de la consolidation de la paix (*peace building* ou *State building* ou '*nation building*'- expression privilégiée dans le discours politique américain et controversée car intrusive dans les sociétés-). Il s'agit à ce stade de l'établissement d'une « paix durable » ou « sécurité durable », une paix pour les générations futures, transposition au domaine de la sécurité⁸ de la notion de « développement durable » qui s'applique en matière d'environnement/développement ; il suppose des actions diversifiées, civiles, notamment policières, judiciaires, douanières mais aussi militaires, pour permettre à une société de retrouver cohésion, sécurité et développement.

L'Agenda pour la paix vise les opérations conduites par les Nations unies, puisque telle était la demande formulée par le Conseil de sécurité. Mais la terminologie employée peut s'appliquer également dans le cas d'opérations conduites par des organisations régionales (ou assimilables) ou par des Etats, en coalition au nom ; ces derniers pratiqueront plutôt de l'imposition dure de la paix alors que toute la panoplie des procédés est mise en œuvre par les organisations régionales.

Au total, le maintien de la paix entendu au sens strict ne correspond qu'à l'un des procédés (niveau 3) qui permettent de sauvegarder ou retrouver la paix, cependant que le recours à des moyens militaires, au « soldat de la paix », peut se retrouver à tous les stades, dans des postures très différentes. La terminologie n'est hélas pas bien fixée et la notion de maintien de la paix est souvent entendue au sens large, recouvrant tous les types d'actions liées à la pacification. Il serait préférable d'utiliser l'expression de soutien de la paix, très compréhensive, qui recouvrirait toute la panoplie décrite précédemment ; elle est employée au sein de l'OTAN là où l'Union européenne parle de gestion de crise⁹ ; l'expression « maintien de la paix » serait alors vouée à la seule étape intermédiaire entre conflit et paix durable acceptée par toutes les parties, se traduisant le plus souvent par une interposition de militaires. Malheureusement, un peu à la manière de l'hypothétique mémoire de l'eau, il existe une image récurrente du « maintien de la paix » qui fait que le titre d'un ouvrage portant sur le maintien de la paix fait immédiatement sens, alors que le recours à l'expression « soutien de la paix » paraîtra soit quelque peu ésotérique soit trop otanienne. L' « opération de paix » semble

⁸ Le concept de « sécurité durable » est utilisé dans le rapport de l'Oxford Research Group, « Réponses mondiales à des menaces mondiales. Sécurité durable pour le XXIème siècle », juin 2006.

⁹ J.Tercinet, « Les défis pour les concepts de la sécurité dans un monde pluripolaire. L'expression maintien de la paix est-elle dépassée ? », Arès 61, février 2010, p130 et A Macleod (dir), « Les défis de la sécurité internationale à l'aube d'un monde pluripolaire, Bruylant, collection Etudes stratégiques internationales n° 8, p 150. Voir aussi le concept stratégique 2010 (Lisbonne), points 24 et 25.

supposer un déploiement militaire important ; les militaires n'en veulent d'ailleurs pas, la trouvant contradictoire dans les termes et utilisent l'expression « opex », opérations extérieures. L'expression « opération de paix » serait pourtant adaptée à la prise en compte des divers types d'activités opérationnelles.

Nonobstant ces difficultés terminologiques, l'accent sera mis ici sur la diversité des activités, normatives autant qu'opérationnelles, favorables à la paix, en partant du système, lié à l'idée de sécurité collective, tel qu'imaginé au départ (I), resté lettre morte mais à l'origine des opérations de maintien de la paix (II), pour rendre compte ensuite de son évolution à l'époque contemporaine (III).

II. LE SYSTEME DE SECURITE COLLECTIVE ETABLI PAR LA CHARTE DES NATIONS UNIES

La Charte des Nations unies met en place après la deuxième guerre mondiale un système de sécurité collective pour remplacer celui de la Société des Nations, qui a échoué.

II.1. LA NOTION DE SECURITE COLLECTIVE

L'expression sécurité collective semble aisément compréhensible à quiconque s'intéresse aux relations internationales dans le monde contemporain.

Pourtant, elle n'est pas si simple à caractériser.

La « sécurité » : elle recouvre une idée plus forte, plus large que la paix, qui lui est souvent associée. La paix se définit négativement comme l'absence de conflit, de guerre¹⁰. La sécurité est selon le dictionnaire Hachette, une « situation dans laquelle aucun danger n'est à redouter ; absence d'inquiétude résultant de cette situation » ; elle a donc un visage positif : elle correspond à une sensation de bien-être, de tranquillité. C'est la paix, plus quelque chose qui fait que l'on n'a rien à redouter ; elle suppose vraisemblablement des aménagements de nature à garantir cette précieuse sensation. Si on la regarde sous l'angle international, elle est aujourd'hui entendue largement et est donc toujours plus exigeante en matière de mécanismes de garantie ; on parle de sécurité humaine, environnementale, alimentaire, sanitaire, etc...

Et elle est « collective » : elle est affaire de groupe, par et pour le groupe ; sous l'angle international, elle intéressera au premier chef les Etats.

La recherche de ce qui pourrait engendrer les prémices de la quiétude pour tous à l'échelle internationale est ancienne. Ainsi Grotius dans « Le droit de la paix et de la guerre » de 1625 « propose [...] des mesures juridiques et morales permettant de sauvegarder la paix »¹¹ entre les Etats. Dans un « Avis » au Roi de 1642 concernant la paix en Europe, le cardinal de Richelieu propose des conférences de paix et l'établissement d'une « police universelle »¹². Kant rédige en 1795 dans son « Projet de paix perpétuelle » des articles « en vue de la paix perpétuelle entre les Etats » basée notamment sur une fédération d'Etats libres. Ce ne sont que des propositions, dont le contenu reste imprécis et utopique. Ce sont pourtant des graines qui germeront, puisqu'on dissertera plus tard sur « Les origines kantienne de la Société des nations »¹³, la SDN constituant une tentative d'incarnation de l'idée de sécurité collective ; l'expression elle-même devient d'utilisation courante dans les années 1930.

La sécurité collective est, selon Jules Basdevant : « Un système dans lequel tout Etat, pour se défendre des dangers extérieurs, n'a pas à compter seulement sur lui-même...mais peut compter sur la coopération de **tous** les autres Etats »¹⁴. Elle repose donc sur une détermination globale des règles du jeu et sur leur mise en œuvre collective, entre tous les

¹⁰ Voir note 1 ci-dessus.

¹¹ F. Ramel, *Philosophie des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p 99.

¹² J. Wollenberg, « Richelieu et le système européen de sécurité collective », *Dix-septième siècle*, 2001/1, n° 210, p 99.

¹³ T. Ruysen, « Les origines kantienne de la Société des nations », *Revue de métaphysique et de morale*, 1924, p 369.

Etats existant à un moment donné ; elle suppose une forte cohésion entre les Etats, acceptant chacun d'amener à composition l'un d'entre eux (ou plusieurs) fauteur(s) de troubles contre un ou plusieurs autres ; elle correspond à l'idée de sécurité collective globale.

Le dictionnaire de la terminologie du droit international donne une définition sensiblement différente : « Protection assurée à un **ensemble** d'Etats par des engagements de règlement pacifique des différends, d'action commune en vue de prévenir l'emploi de la force contre l'un d'eux et, le cas échéant, de faire échec à cet emploi » ; il en ressort que la sécurité collective bénéficie seulement à un certain nombre d'Etats au sein d'un collectif parmi d'autres ; il y a donc plusieurs ensembles et la sécurité collective est décentralisée ou plutôt multcentrée ; elle est essentiellement une réaction d'un ensemble contre d'autres, extérieurs, car elle ne conçoit pas la possibilité d'une société internationale largement, globalement, homogène; elle est tournée vers la dissuasion, la défense ; c'est peut-être une sécurité « collective » à l'échelle de chaque sous-ensemble (par exemple la zone Atlantique couverte par un traité d'assistance mutuelle) mais il ne s'agit pas d'une sécurité collective globale. Il s'agit plutôt d'alliances défensives (OTAN) ou d'assistance mutuelle (expression plus appropriée pour l'UE¹⁵).

L'idée que la sécurité devrait être garantie au moyen de mesures collectives commence à se traduire, certes très imparfaitement, avec le Concert européen au XIXème siècle. Dans le prolongement du Congrès de Vienne (1^{er} novembre 1814-9 juin 1815), le traité instaurant le 20 novembre 1815 la Quadruple alliance prévoit en effet que les quatre signataires tiendront des conférences « en vue de se consulter sur leurs intérêts communs et d'examiner les mesures propres à assurer le repos et la prospérité des peuples et le maintien de la paix en Europe » ; pour la première fois sont posées les bases d'une action collective. La voie est dès lors ouverte à la mise en place de véritables systèmes conventionnels multilatéraux de sécurité collective.

Le premier est celui de la Société des nations (SDN).

II.2. SOCIETE DES NATIONS ET SECURITE COLLECTIVE

Le Pacte de la SDN ¹⁶ tend en théorie à mettre en place une sécurité collective du premier type, globale. Cela découle de l'article 10 : « Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société... » et de l'article 11 : « 1. Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des Membres de la Société, intéresse la Société toute entière et que celle-ci doit prendre des mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations [...] 2. Il est, en outre, déclaré que tout Membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toutes circonstances de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ». Chaque membre est donc un veilleur de la sécurité de tous ; chacun s'engage à préserver la paix et à réagir collectivement à travers la SDN en cas de

¹⁴ Cette définition figure à titre d'exemple dans le Dictionnaire de la terminologie du droit international (précité), sous la direction de Jules Basdevant, à la suite de la définition à proprement parler, fort différente (cf *infra*), donnée de la sécurité collective.

On trouve une définition proche du dictionnaire de la terminologie dans le Dictionnaire de droit international public, (sous la direction de Jean Salmon)(précité) : « Système dans lequel une collectivité d'Etats conclut, en vue de prévenir l'emploi de la force contre l'un d'entre eux, des engagements de règlement pacifique des différends aux termes desquels chacun pourra bénéficier, sous forme d'actions communes, de la garantie de l'ensemble de la collectivité », mais la collectivité peut être entendue au sens global ou partiel ; la définition est peu claire.

¹⁵ Article 42.7 TUE. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, il est possible d'aller au-delà et d'apporter un soutien « à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire » : article 43.1 *in fine* TUE.

¹⁶ Le Pacte est signé le 28 avril 1919. Il est ensuite inclus dans les Traités de paix : de Versailles du 28 juin 1919 (conclu avec l'Allemagne), Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 (Autriche), Neuilly-sur-Seine du 27 novembre 1919 (Bulgarie), Trianon du 4 juin 1920 (Hongrie), Sèvres du 10 août 1920 (Turquie) ; il entre en vigueur en même temps que le Traité de Versailles le 10 janvier 1920.

violation du Pacte. L'idée de sécurité collective est là, mais au niveau de la mise en œuvre, le mécanisme est insuffisamment élaboré. Dans l'hypothèse d'une agression l'article 10 se borne à prévoir : « En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation », ce qui est fort imprécis.

Par ailleurs les articles 12 à 15 organisent un régime complexe en cas de « différend susceptible d'entraîner une rupture » ; les Etats « le soumettront », ce qui semble pouvoir s'interpréter « doivent le soumettre » à un mode juridictionnel de différend (arbitrage ou juridiction) ou au Conseil. S'applique alors le « moratoire » de guerre, à savoir (article 12) que les Membres ne doivent pas recourir à la guerre « avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil » ; le recours à la guerre est alors possible en cas d'échec de la tentative de règlement, sauf, et après que le Conseil ait rédigé un rapport (article 15.4.), dans le cas prévu à l'article 15. 6 : « Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les Membres de la Société¹⁷ s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme au rapport ». Le recours licite à la force armée est donc rendu difficile mais pas totalement interdit. Si un Etat recourt à la guerre en violant les articles 12, 13 ou 15, l'article 16 stipule : « (...) Il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes les relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communication financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société ».

Autrement dit, les Etats réagiront spontanément et adopteront des mesures destinées à exercer une pression significative sur le violateur, que l'on a pris l'habitude de qualifier de « sanctions », même si elles ont moins un caractère punitif que dissuasif ; ce dispositif a souvent fait dire que la SDN est conçue comme un club de *gentlemen*, ses Etats membres, parce que *gentlemen*, ne pouvant que réagir sans hésitation face à une violation du Pacte vraiment *shocking*. Cependant, l'Organisation en tant que telle a, parallèlement, vocation à se manifester sur la base de l'article 16. 2 : « En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens, par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société ». Le traité ne précise pas davantage si et comment ces forces seront mises à la disposition de la SDN, comment et par qui elles seront organisées et commandées ; il est simplement prévu (article 16. 3. *in fine*) que les Membres « prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société » ; il ne ressort donc pas du texte que ces forces seront sous commandement de la SDN ; il autorise parfaitement la constitution de forces multinationales sous commandement de Membres mais il n'interdit pas non plus la mise à disposition de l'Organisation.

La France aurait souhaité un système plus élaboré ; sur la base des travaux d'une commission présidée par Léon Bourgeois,¹⁸ elle propose la création d'une force internationale constituée de contingents nationaux mis à disposition de l'Organisation, d'un état-major international permanent et d'un commandant et état-major opérationnel constitués *ad hoc*. Mais ces idées ne sont pas acceptées par les Anglo-saxons. C'est un projet (Hurst-Miller) conçu par des juristes britanniques et américains qui sert de base aux négociations de la Conférence de la paix de Paris¹⁹ et qui est adopté. Ainsi, le fonctionnement du mécanisme est

¹⁷ Autrement dit, l'ensemble des membres de la SDN, y compris ceux qui ne sont pas d'accord avec les termes du rapport.

¹⁸ Léon BOURGEOIS, 1851-1925, préfet, député, sénateur, ministre des Affaires étrangères, président du Conseil ; membre de la gauche radicale ; prix Nobel de la paix 1920. Il est ministre des Affaires étrangères et présent à la conférence d'Algésiras en 1906 ; il participe aux conférences de la Haye 1899 et 1907 ; pendant la première guerre mondiale il est à la commission de l'armée du Sénat ; il est le premier président de l'Assemblée de la SDN en 1919.

¹⁹ Le texte établi par eux est d'ailleurs adopté en un temps record : deux jours, les 13 et 14 février 1919 ; voir : C. Rousseau, *Droit international public, Les sujets de droit* (tome II), Paris, Sirey, 1974, § 267-273 ; aussi : P. Tavernier, *Les Casques bleus*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1996, p 8 et s.

laissé à l'appréciation de chaque Etat. Il suppose une convergence au cas par cas de tous les Etats, c'est-à-dire une convergence de leurs intérêts. Tout repose sur la bonne foi des Etats, sur leur sens moral du devoir, autrement dit sur une utopie et ce sera l'échec, à l'évidence inévitable. La SDN ne contribue au règlement que de différends mineurs et ses activités opérationnelles en matière militaire sont des plus réduites. L'affaire de Vilnius, qui oppose la Pologne et la Lituanie (indépendante de 1918 à 1940, après avoir été dans le passé polonaise puis russe) relativement à leur frontière amène le Conseil à établir en septembre 1920 une ligne de démarcation derrière laquelle chacun des deux Etats doit ramener ses forces ; aussitôt un armistice accepté le 7 octobre, la SDN dépêche une mission militaire conduite par le colonel français Chardigny ; le lendemain, la Pologne envahit la zone et occupe Vilnius ; le Conseil laisse la mission militaire sans instructions et ne demande pas le retrait de la Pologne ; fin octobre est envisagé l'envoi d'une force de police internationale pour maintenir l'ordre mais les Etats ne s'empressent pas de fournir des troupes et l'opération n'est pas déployée. Kaunas devient la capitale de la Lituanie ; Vilnius ne redevient capitale qu'en septembre 1940 lors du rattachement à l'URSS. Plus tard, en vue du plébiscite relatif à la Sarre le 13 janvier 1935, la SDN crée une force internationale de 3300 hommes (1500 Britanniques, 1300 Italiens, 250 Néerlandais et 250 Suédois) pour permettre le bon déroulement du vote ; la consultation se déroule dans le calme. Le transfert de la Sarre à l'Allemagne intervient le 1^{er} mars 1936 et le 26 mars la force est retirée, seul véritable cas de déploiement militaire par la SDN²⁰.

Le système de la SDN relève donc largement de l'incantation, de l'utopie ; bref, il s'agit de sécurité collective davantage rêvée qu'institutionnalisée. C'est pourquoi la Charte de San Francisco retient une conception plus réaliste de la sécurité collective.

II.3. CHARTE DES NATIONS UNIES ET SECURITE COLLECTIVE

La Charte de 1945 organise un véritable système de sécurité collective globale assorti d'éléments de décentralisation ; elle confie dans son article 24 « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » au Conseil de sécurité, donc à l'organe restreint, « afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation ». Le souci de l'efficacité l'emporte sur celui, sinon de la démocratie, du moins de la représentativité des Etats membres, parfaitement assurée, elle, par l'organe plénier, l'Assemblée générale.

Le mécanisme établi par la Charte²¹ correspond à l'idée de sécurité collective globale (II.3.1.) ; il repose essentiellement sur le Conseil de sécurité, organe restreint : c'est le modèle du directoire qui est choisi (II.3.2.) ; il s'efforce de mettre en place un système efficace (II.3.3.) et il comporte des éléments de décentralisation (II.3.4.).

²⁰ P. Gerbet, M-R. Mouton, V-Y. Ghebali, *Le rêve d'un ordre mondial, de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie nationale, 1996, pp55-56 et 91-92.

²¹ Le texte de la Charte est élaboré pendant la deuxième guerre mondiale. La Déclaration des Nations unies adoptée le 1^{er} janvier 1942 (cf *supra*) détermine le nom de la future Organisation. A la conférence de Moscou d'octobre 1943 réunissant les ministres des affaires étrangères de Chine, des Etats-Unis, de Grande-Bretagne et d'URSS est posé le principe de la création aussitôt que possible d'une organisation internationale chargée du maintien de la paix. Il ne paraît pas opportun de faire revivre la SDN. Les signataires de la déclaration de Moscou constituent des comités d'experts nationaux chargés de préparer un projet de texte. Une fois leurs travaux suffisamment avancés, se réunit du 21 août au 7 octobre 1944 à Dumbarton Oaks, localité proche de Washington, une conférence d'experts qui préparent un texte assez précis, reprenant en partie le système de la SDN. Certains points supposent encore une négociation ; ils sont réglés à Yalta en février 1945. Il est alors décidé de réunir une Conférence des Nations Unies sur l'organisation mondiale. Elle s'ouvre à San Francisco le 25 avril 1945 à l'initiative de quatre puissances invitantes : Chine, Etats-Unis, Grande-Bretagne et URSS. La France, priée de se joindre à elles, refuse mais se rallie à leurs propositions. Sont invités les Etats en lutte contre les puissances de l'Axe, ceux qui s'engagent à leur déclarer la guerre, puis d'autres les rejoignent en cours de conférence. Le 26 juin 1945, 51 parties signent la Charte qui entre en vigueur le 24 octobre 1945 après le dépôt des instruments de ratification par les membres permanents du Conseil de sécurité et la moitié des autres signataires. Le texte comporte 111 articles et lui est annexé le statut de la Cour internationale de justice (CIJ).

II.3.1. Une sécurité collective globale

Cette conception globale de la sécurité est particulièrement illustrée par l'organisation de la saisine des organes de l'ONU ; selon l'article 35-1 : « Tout membre de l'organisation peut attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur un différend ou une situation » susceptibles de menacer la paix et la sécurité internationales. Un Etat membre peut ainsi attirer l'attention des organes compétents même s'il n'est pas partie au différend ou impliqué dans la situation ; c'est une sorte d'action populaire à l'échelle des membres de l'Organisation. L'article 35-2 permet en outre à un Etat non membre partie à un différend d'attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale. Enfin le Secrétaire général peut, en vertu de l'article 99 « attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix ou de la sécurité internationales ». La Charte ne lui laisse pas l'option de l'organe qu'il peut saisir de manière à éviter qu'il ait à choisir entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, l'organe restreint et l'organe plénier. Il y a donc la volonté d'ériger l'ONU en véritable incarnation de la communauté internationale au-delà même de ses propres membres, chargée de régler les difficultés surgissant au sein de cette communauté.²²

II.3.2. Le choix du modèle du directoire

Aux termes de l'article 24 de la Charte, le Conseil de sécurité se voit conférer « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales », autrement dit, la mission-clé de l'ONU. Au départ le Conseil de sécurité compte onze membres, cinq membres permanents et six membres non permanents ; alors que les membres permanents ne varient pas, les non permanents sont portés à dix par un amendement à la Charte du 17 décembre 1963 entré en vigueur le 31 août 1965, pour tenir compte de l'augmentation des membres de l'Organisation liée à la décolonisation.

Les cinq membres permanents, dotés d'un droit de veto par l'article 27, sont les vainqueurs de la deuxième guerre mondiale : Chine, Etats-Unis, France, Royaume-Uni, URSS. Ils ne sont plus tout à fait identiques aujourd'hui à ce qu'ils étaient en 1945 : l'URSS éclate en décembre 1991. Réunis à Alma Ata (Kazakhstan) le 21 décembre 1991 les représentants de onze Etats issus de l'Union soviétique acceptent que la Fédération de Russie soit le continuateur de l'URSS comme membre permanent du Conseil de sécurité. La Russie adresse à l'ONU le 24 décembre 1991 une lettre selon laquelle : « La Fédération de Russie continue d'assumer pleinement les obligations de l'URSS au titre de la Charte des Nations unies, y compris les obligations financières ». Aucune décision ou déclaration n'est adoptée à ce sujet et aucun Etat n'émet de protestation ni de reconnaissance de la situation ; il y a une acceptation tacite de la lettre russe. La Russie siège donc à la place de l'URSS.

Les membres non permanents sont (article 23) élus pour deux ans par l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers, la question étant qualifiée d'importante par l'article 18.2. Ils ne sont pas immédiatement rééligibles. Ils sont renouvelés par moitié chaque année et l'Assemblée générale doit tenir compte dans leur désignation de la contribution des membres au maintien de la paix et aussi d'une répartition géographique équitable. Le Conseil de sécurité n'a pas été conçu pour être un organe démocratique ou représentatif mais un organe efficace. Cela explique son caractère restreint faisant une large place aux Etats considérés comme influents ; c'est une sorte de directoire international. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, il est paré d'une certaine légitimité, celle des vainqueurs et de ceux qui ont combattu à leurs côtés et par rapport au nombre de membres originaires de l'Organisation, il ne semble pas excessivement étriqué.

Cela dit, responsabilité principale n'est pas responsabilité exclusive. Il y a place pour une intervention secondaire, subsidiaire de l'Assemblée générale. L'article 10 lui donne, d'une manière générale, le pouvoir de « discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte [...] » et de formuler sur ces questions des recommandations. Mais en matière de paix et de sécurité internationales, s'appliquent les articles 11 et 12. Il en ressort

²² Il convient de remarquer que la distinction entre « différends » et « situations » qui fit couler beaucoup d'encre sous la plume des commentateurs de la Charte s'est avérée largement inutilisée dans la pratique. Par ailleurs, il est évident que l'ONU remplira d'autant mieux sa mission de pilier de la sécurité collective qu'elle tendra vers l'universalité. Cela s'est heureusement réalisé, l'Organisation comptant aujourd'hui 193 membres.

que l'Assemblée peut « discuter » de toute question de ce type et faire à ce propos des « recommandations » ; mais elle ne peut faire aucune recommandation « tant que le Conseil de sécurité remplit , à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées » (article 12) et « toute question de ce genre qui appelle une action » (sous-entendue *coercitive* selon l'interprétation retenue par la suite) doit être renvoyée au Conseil de sécurité (article 11 § 2 *in fine*). La Charte donne ainsi un rôle subsidiaire à l'Assemblée générale en matière de maintien de la paix. Cependant, l'article 14 lui permet, sous réserve de l'article 12, de « recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation [...] de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations [...] ». Dans la mesure où l'article 11 § 1 stipule qu'elle « peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les principes généraux régissant le désarmement et la réglementation des armements », on comprend que l'Assemblée est conçue surtout comme un organe de réflexion sur les questions de paix alors que le Conseil est l'organe d'action.

II.3.3. La recherche de l'efficacité

La Charte s'efforce de mettre en place une véritable « sécurité » collective basée sur le réalisme. A cette fin, elle combine prévention et coercition, avec la volonté de développer une pédagogie du non recours à la force par la promotion du règlement pacifique des différends (chapitre VI) et, dans l'hypothèse où cela ne réussit pas ou est voué à l'échec, de contraindre à renoncer à l'usage de la force (chapitre VII).

II.3.3.1. Le chapitre VI.

Il est intitulé « Règlement pacifique des différends ». Il est appelé à jouer lorsqu'il apparaît que la prolongation d'un différend ou d'une situation est « susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales » (article 33). On parlera de différend lorsque les oppositions et prétentions des parties sont établies, de situation lorsque les ingrédients d'une crise sont présents sans que les griefs soient clairement articulés. A ce stade-là, le conflit n'est pas encore né du point de vue militaire, les armes n'ont pas encore été utilisées, mais il semble bien qu'elles pourraient l'être. Dans ce cas l'article 33 prévoit que les parties au différend doivent en rechercher la solution en recourant à l'un des modes de règlement pacifique des différends.

Si l'Assemblée générale est saisie, s'appliquent les articles 11 et 12 (cf supra). Quant au Conseil de sécurité, le chapitre VI ne lui confère guère de pouvoirs de décision : il peut inviter les parties à régler le différend (article 33), faire des recommandations sur les méthodes appropriées (article 36) voire sur les termes d'un règlement, comme un médiateur (article 37). Cependant, il a aussi la possibilité d'enquêter pour « déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer la paix » (article 34), ce qui, en cas de réponse affirmative, pourra déboucher sur une mise en œuvre du chapitre VII, celui de l'action musclée ; ce pouvoir de déclencher une enquête est donc très important.

II.3.3.2. Le chapitre VII.

Son titre : « Action en cas de menace pour la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression » indique qu'un pas est franchi dans la gravité de la crise, comme dans la réaction de l'Organisation, appelée à agir.

Le sésame ouvrant au Conseil de sécurité la porte du pouvoir de décision est constitué par l'article 39. Celui-ci suppose que le Conseil fasse d'abord le constat de « l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de paix ou d'un acte d'agression » ; dès lors il a le choix entre faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour rétablir la paix. Le Conseil peut ainsi prendre des décisions exécutoires, contraignantes pour les destinataires. L'existence d'un pouvoir de décision du Conseil de sécurité est encore mentionnée aux articles 48 et 49 contenus dans le chapitre VII. En dehors de ce chapitre, l'article 25 précise que « Les membres de l'organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ». Dans son avis consultatif de 1971 relatif à la Namibie, la Cour internationale de justice (CIJ), au § 113, donne un sens très large

à cette disposition estimant que : « L'article 25 ne se limite pas aux décisions concernant les mesures coercitives [des articles 41 et 42] mais s'applique aux décisions du Conseil de sécurité adoptées conformément à la Charte », ce qui revient à reconnaître au Conseil de sécurité un pouvoir de décision en dehors du chapitre VII. Cette position a fait l'objet de critiques ; en toute hypothèse, un avis de la CIJ n'a pas de valeur obligatoire et il est difficilement envisageable que le Conseil puisse décider dans un domaine sans rapport avec le maintien de la paix.

Les notions-clé de l'article 39 ne sont pas définies dans la Charte, en particulier celle d'agression qui a longtemps semblé devoir être la plus utile. L'Assemblée générale a élaboré, non sans mal, une définition de l'agression dans la résolution 3314 du 14 décembre 1974 ; celle-ci n'a que valeur de recommandation et ne s'impose pas au Conseil de sécurité²³. En toute hypothèse, ce dernier qualifie rarement une situation d'agression car il sera difficile par la suite de discuter avec un Etat dont l'action aura été ainsi qualifiée ; en effet le retour à la paix passera nécessairement par des négociations avec le fauteur de trouble. C'est pourquoi le sésame le plus souvent utilisé est celui de menace pour la paix.

Une fois l'une de ces qualifications, attribuée à une situation, le Conseil a le choix entre plusieurs procédés. L'article 40 lui permet d'édicter des « mesures provisoires » de type conservatoire puisqu'elles « ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées » : par exemple une trêve, un cessez-le-feu. Les articles 41 et 42 visent les mesures coercitives, avec ou sans emploi de la force armée ; la menace de leur emploi peut d'ailleurs jouer un rôle dissuasif. L'article 41 permet au Conseil de décider de mesures telles que des embargos ou la rupture des relations diplomatiques ; la liste n'est pas exhaustive. Ces « mesures » ont vite reçu l'appellation de sanctions qui leur donne un caractère pénal, répressif, alors que la Charte les considère plutôt comme des moyens de pression utilisés par le Conseil « pour donner effet à ses décisions », bref pour en permettre l'exécution forcée, pour reprendre la terminologie du droit administratif français, de ses décisions relatives à la cessation du conflit.

Si ces mesures semblent inadéquates ou s'avèrent telles, l'article 42 permet au Conseil de décider de l'emploi de la force armée pour amener le violateur à composition et il ajoute : « Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de membres des Nations unies ». En effet, l'ONU ne dispose pas en propre de forces armées et le système retenu par la Charte dans son article 43 repose sur la mise à la disposition du Conseil de sécurité, par les membres de l'Organisation, de forces armées sur la base d'accords spéciaux : c'est celui que la France avait proposé pour la SDN et qui n'avait pas été retenu. Dans le texte de 1945, il semble bien que les articles 42 et 43 sont liés : la mise en œuvre de l'article 42 suppose l'existence de forces sur la base de l'article 43²⁴. Pour préparer des plans d'emploi de la force armée et organiser leur mise en œuvre, un Comité d'état-major composé des chefs d'état-major des membres permanents du Conseil de sécurité est prévu (articles 46 et 47). Le chapitre VII donne donc au Conseil de sécurité des moyens aussi bien juridiques qu'opérationnels pour maintenir la paix, tout en réservant le « droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective » des membres « jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales » (article 51). Le Conseil de sécurité est ainsi doté de moyens tant juridiques que matériels pour maintenir la paix Il peut aussi s'appuyer sur les mécanismes régionaux créés en dehors des Nations unies.

²³ Une définition du crime d'agression adoptée en juin 2010 par la Conférence de révision du Statut de la Cour pénale internationale à Kampala (Ouganda) a vocation à être insérée dans un article 8 bis du Statut lorsque le texte entrera en vigueur ; elle intéresse la répression des crimes commis par des personnes, pas celle des agissements des Etats.

²⁴ A vrai dire, le lien entre les deux n'est pas établi explicitement par les deux articles, mais il apparaît à la lecture de l'article 106 : « En attendant l'entrée en vigueur des accords spéciaux mentionnés à l'article 43, qui, de l'avis du Conseil de sécurité, lui permettront de commencer à assumer les responsabilités lui incombent en application de l'article 42 [...] » ; cette disposition semble bien indiquer que les « responsabilités » du Conseil au titre de l'article 42 ne peuvent être exercées tant qu'il ne dispose pas de forces armées grâce à la mise en œuvre des accords de l'article 43. Cette interprétation a prévalu jusqu'à la fin de la Guerre froide.

II.3.4. Les éléments de décentralisation

C'est le chapitre VIII, intitulé « Accords régionaux » qui organise une possibilité de décentralisation du maintien de la paix pourvu que « ces accords ou organismes régionaux et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations unies » (article 52 *in fine*). Il le fait un peu à contre cœur puisque le début de l'article 52 est libellé : « Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional ». En effet, ces entités, caractérisées de manière floue, s'opposent par essence à l'unification du système international et expriment des tendances potentiellement centrifuges. Mais lors des débats à la Conférence de San Francisco, il apparaît évident qu'ils sont et seront incontournables et que, dès lors, il vaut mieux les accepter et les canaliser par rapport aux buts de l'ONU. C'est pourquoi l'article 53 stipule que le Conseil de sécurité « utilise, s'il y a lieu » ces entités « pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité » et ajoute : « Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité ». Il résulte donc très clairement de la Charte que, sauf cas de légitime défense, le Conseil de sécurité dispose du monopole de la coercition opérationnelle contre un fauteur de trouble, à l'exclusion de tout Etat ou organisation.

Le système de sécurité collective établi par la Charte paraît cohérent et plus réaliste que celui de la SDN. Il ne va hélas pas pouvoir s'appliquer du fait de la situation internationale prévalant après la deuxième guerre mondiale

III. UN SYSTEME DE SECURITE COLLECTIVE RESTE LARGEMENT LETTRE MORTE DURANT LA GUERRE FROIDE

Le climat de guerre froide qui s'installe au moment où l'ONU commence à fonctionner empêche rapidement la mise en place puis l'utilisation des mécanismes de sécurité collective (III.1.). A la place se développent les opérations de maintien de la paix (III.2.).

III.1. L'échec de la mise en place du système établi par la Charte

La négociation des accords militaires qui doivent permettre au Conseil de sécurité de disposer de forces armées sur lesquelles il exercerait un droit de tirage n'aboutit pas à cause des divergences Est/Ouest ; jamais aucune force armée ne sera mise en permanence à la disposition de l'ONU. Très vite le veto paralyse le Conseil de sécurité et plus particulièrement le recours au chapitre VII, l'agresseur de l'un étant l'ami de l'autre.

Période	URSS	Etats-Unis	Royaume-Uni	France	Chine	Total
1946-1955	56	0	0	0	0	56
1956-1962	18	0	2	2	0	22
1963-1990	15	65	27	14	1	122
Total	89	65	29	16	1	200

Utilisation du veto à l'époque du système des blocs

1946-1955 : période initiale de guerre froide « dure » ; 1956-1962 : période de guerre froide entre le dégel postérieur à la mort de Staline et l'affaire des missiles à Cuba ; 1963-1990 : période de la coexistence pacifique suivie de la guerre « fraîche ». La lecture du tableau réserve quelques surprises, puisqu'à partir de 1963, les Etats-Unis et le Royaume-Uni deviennent de plus fréquents utilisateurs du veto que l'URSS.

Années sans veto : 1951, 1953, 1959, 1967, 1969, soit 5 en 44 ans.

Les mesures, « sanctions », de l'article 41 sont rarement utilisées ; deux systèmes de sanctions seulement sont décidés au titre du chapitre VII car ils visent à exercer des pressions

sur deux régimes ralliant toutes les catégories d'Etats contre eux : ceux de la Rhodésie du Sud et de l'Afrique du Sud qui érigent en système la ségrégation raciale. Un embargo portant notamment sur les produits pétroliers est décidé contre la Rhodésie du Sud en 1966 ; renforcé à plusieurs reprises, il est levé en 1979 avec la fin du régime en place qui permet au pays d'accéder à l'indépendance sous le nom de Zimbabwe. A l'encontre de l'Afrique du Sud, un embargo sur la livraison d'armes est décidé en 1977 et supprimé en 1994 lorsque sont organisées les premières élections démocratiques selon la règle « un homme, une voix » en 1994.

Une seule opération militaire coercitive est établie, sur la base d'une recommandation et non d'une décision, dans l'affaire de Corée qui débute le 25 juin 1950 par le franchissement par les troupes nord-coréennes du 38° parallèle séparant leur pays de la Corée du Sud. Le Conseil de sécurité n'est pas paralysé par le veto car l'URSS n'y siège pas depuis le 13 janvier 1950 pour protester contre la non-représentation de la Chine populaire aux Nations unies. L'absence de ce membre permanent est assimilée à une abstention, considérée dès lors comme différente d'un vote négatif²⁵. Le 25 juin 1950 la résolution 82 constate une rupture de paix (l'une des clés proposées par l'article 39) et demande aux Etats de prêter leur concours à l'ONU ; la résolution 83 du 27 juin recommande aux membres d'apporter à la république de Corée l'aide nécessaire pour repousser les assaillants : le recours à la coercition est autorisé. Enfin le 7 juillet, la résolution 84 recommande que les Etats mettent des forces « à la disposition d'un commandement unifié sous l'autorité des Etats-Unis » et autorise ce commandement à utiliser, « au cours des opérations *contre* les forces de la Corée du Nord, le drapeau des Nations unies en même temps que les drapeaux des diverses nations participantes », justifiant ainsi une action coercitive. Les résolutions utilisent le vocabulaire du chapitre VII mais le Conseil de sécurité se contente d'utiliser son pouvoir de recommandation au lieu de la décision, bien qu'il s'agisse de mener une opération coercitive ; mais ce sont bien les pouvoirs juridiques conférés par la Charte qui sont mis en œuvre. En revanche, ce n'est pas le mécanisme opérationnel de la Charte qui fonctionne puisqu'il n'y a pas de forces armées à la disposition du Conseil de sécurité : il est donc opéré une dissociation entre les articles 42 et 43.

L'URSS contestera la valeur des décisions prises, estimant que l'absence est différente de l'abstention, mais ne revient siéger que le 1er août 1950. L'opération peut continuer sur la base des résolutions initiales, l'Union soviétique opposant son veto à toute autre résolution dans cette affaire. En termes de sécurité collective, l'expérience n'est guère concluante puisqu'elle se traduit par une guerre longue et meurtrière entre des représentants des deux camps, Est et Ouest, instrumentalisant les Nations unies. Par ailleurs, l'épisode entraîne l'adoption par l'Assemblée générale, le 3 novembre 1950, de la résolution 377 (V), dite « L'union pour le maintien de la paix », encore appelée du nom du secrétaire d'Etat américain Dean Acheson qui en prend l'initiative ; elle prévoit qu'en cas de menace pour la paix, si « du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales », l'Assemblée générale pourra faire des recommandations sur les mesures collectives à prendre, y compris l'emploi de la force armée. Cela revient à changer l'équilibre du système établi par la Charte au détriment du Conseil de sécurité où l'URSS dispose du veto, au profit de l'Assemblée générale où les Occidentaux sont dominants à

²⁵ La pratique s'est établie en ce sens et a acquis un caractère coutumier souligné par la CIJ dans son avis sur les conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie rendu le 21 juin 1971 : « Les débats qui se déroulent au Conseil de sécurité depuis de longues années prouvent abondamment que la pratique de l'abstention volontaire d'un membre permanent a toujours et uniformément été interprétée, à en juger d'après les décisions de la présidence et les positions prises par les membres du Conseil, en particulier par les membres permanents, comme ne faisant pas obstacle à l'adoption des résolutions. L'abstention d'un membre permanent du Conseil ne signifie pas qu'il s'oppose à l'approbation de ce qui est proposé ; pour empêcher l'adoption d'une résolution exigeant l'unanimité des membres permanents, un membre permanent doit émettre un vote négatif. La procédure suivie par le Conseil de sécurité, qui est demeurée inchangée après l'amendement apporté à l'article 27 de la Charte en 1965, a été généralement acceptée par les membres des Nations Unies et constitue la preuve d'une pratique générale de l'Organisation » (§ 22). C'est là un des rares exemples de coutume modifiant un traité.

l'époque. Pourtant, si discutable soit-elle, cette résolution va permettre la création de la première force de maintien de la paix par la résolution de l'Assemblée générale 1001(ES-1) du 7 novembre 1956, établissant la Force d'urgence des Nations unies (FONU I) pour séparer Egypte et Israël à l'occasion de l'affaire de Suez, le Conseil de sécurité ayant été paralysé par un veto franco-britannique²⁶.

III.2. Les opérations de maintien de la paix, succédané du système établi par la Charte

Le maintien de la paix va donc être adapté à la situation et connaître une sorte de phase classique non prévue initialement mais pas franchement contraire à la Charte, texte suffisamment souple. Cette phase dure jusqu'aux prémices de la disparition du système des blocs (ou de la guerre froide) liées à l'arrivée de M Gorbatchev au pouvoir suprême en URSS, dont les conséquences se font sentir dès 1987 au Conseil de sécurité.

A la place du système prévu par la Charte est établi pragmatiquement celui des opérations de maintien de la paix (*peace keeping*). Le veto interdisant le recours au pouvoir de décision et à l'action coercitive du chapitre VII se développent des opérations militaires sous le commandement des Nations unies de type consensuel et non coercitif ; leur caractère consensuel est double : elle reposent sur le consentement de l'Etat hôte puisqu'on ne peut rien imposer et les forces armées sont fournies sur la base du volontariat par les Etats qui acceptent de participer ; leur caractère non coercitif leur interdit de recourir à la force pour repousser des forces armées : elles pratiquent l'interposition entre des belligérants et ne peuvent utiliser leurs armes éventuelles qu'en situation de stricte légitime défense personnelle ou pour se maintenir en cas d'attaque visant à leur faire évacuer les positions qu'elles occupent²⁷. Le Secrétaire général Dag Hammarskjöld dira que les opérations de paix sont fondées sur le chapitre six et demi de la Charte, car elles ne recourent pas à la force et en même temps elles sont composées de militaires : elles sont intermédiaires entre les deux chapitres, VI et VII. Selon la formule souvent employée, le soldat de la paix n'a pas d'ennemis ; il ne connaît que des forces à séparer ou surveiller en toute impartialité. Il existe en effet deux catégories d'opérations de paix onusiennes : les groupes d'observateurs et les forces de maintien de la paix.

III.2.1. Les groupes d'observateurs

Les observateurs sont des officiers, peu nombreux, armés de leurs seules jumelles pour patrouiller et observer des retraits de forces, le respect de cessez-le-feu notamment. Leur budget relève du budget ordinaire de l'ONU. Les membres permanents leur ont fourni des éléments sans que cela soulève de difficulté. Les groupes d'observateurs, plus particulièrement l'Organisme des Nations unie pour la surveillance de la trêve en Palestine déployé en 1948 (ONUST), ont servi de modèle pour les forces de maintien de la paix²⁸.

²⁶ Dans son avis relatif à « Certaines dépenses des Nations unies » du 20 juillet 1962, la CIJ considère comme légale la création de la Force par l'Assemblée générale en s'appuyant sur l'article 14 l'autorisant à prendre des mesures d'ajustement pacifique des situations ; elle estime en outre que les dépenses autorisées par l'Assemblée pour les OMP comme des « dépenses de l'Organisation » au sens de l'article 17§2 de la Charte qui prévoit la répartition des dépenses par l'Assemblée ; la France et l'URSS, contestant l'établissement du financement de la FONU I par l'Assemblée et refusant de verser leur quote-part à ce titre, l'Assemblée générale a en effet choisi de demander un avis à la Cour par sa résolution 1731 (1961).

²⁷ Les canons du maintien de la paix (le *peace keeping*) sont posés par le Secrétaire général Dag Hammarskjöld dans son « Etude sommaire tirée de l'expérience de la création et du fonctionnement de la Force d'urgence des Nations unies » (= la FONU I), A/13/3943, 9 octobre 1958. Cette sorte de théorisation par le praticien initial du maintien de la paix opérationnel, justifie le qualificatif « classique » appliqué à cette première période du maintien de la paix ; elle a été considérée comme posant les « tables de la loi » du maintien de la paix pour la première génération des opérations.

²⁸ Cela ressort du rapport du Secrétaire général du 6 novembre 1956 rédigé en vue de la création de la FONU I. L'idée de créer une force d'interposition entre les belligérants vient de Lester Pearson, homme politique

III.2.2. Les forces de maintien de la paix (FMP)

Les forces de maintien de la paix sont formées de troupes armées qui tiennent des zones tampon, des lignes de séparation de forces ; c'est davantage leur nombre que leur armement qui dissuadera même si une certaine possibilité d'utiliser leurs armes sera reconnue dans un cas difficile comme celui de l'opération au Congo (ONUC) entre 1960 et 1964. Contrairement à une idée souvent reçue, les forces de maintien de la paix de l'époque classique n'exercent pas que des tâches d'interposition, même si c'est leur fonction dominante.

* Les tâches d'ordre interne ne sont pas exclues. Ainsi, l'Opération des Nations unies au Congo (ONUC) est surtout une force de sécurité interne déployée dans un contexte de décolonisation complexe jusqu'à ce que l'Etat nouvellement indépendant puisse prendre le relais. La Force de sécurité des Nations unies en Nouvelle-Guinée occidentale (FSNU) doit maintenir la paix et la sécurité du territoire sous le contrôle d'une Autorité exécutive temporaire des Nations unies chargée, pour la première fois (certes pas la dernière) d'administrer temporairement mais directement un vaste territoire. La Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) aide à la restauration de l'ordre public et est dotée d'une police civile. La force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) doit aider le gouvernement libanais à restaurer son autorité au sud du pays. Des effectifs civils parfois importants sont liés à la Force : l'ONUC qui compte jusqu'à 19828 militaires dispose d'environ 2000 civils placés sous l'autorité d'un « Chef des opérations civiles ».

*Les forces assument souvent des tâches d'ordre humanitaire. L'ONUC pourvoit au ravitaillement et à la protection d'environ 4000 personnes appartenant à l'ethnie baluba réfugiés près de ses camps ; elle coopère avec la Croix Rouge pour secourir des civils au Katanga et protéger des personnalités politiques. L'UNFICYP escorte des civils pour permettre leurs travaux agricoles. La Force des Nations unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD) (hauteurs du Golan syrien) supervise des échanges de prisonniers, aide au transfert de civils et recherche les soldats morts afin qu'une sépulture puisse leur être donnée par les familles. La FINUL protège d'abord *de facto* la population, puis son mandat est modifié en ce sens par la résolution 511 (1982) et cela est devenu à bien des égards son rôle principal pendant de nombreuses années.

*Le financement des FMP se fait en principe²⁹ par l'intermédiaire de comptes spéciaux établis par l'Assemblée générale auxquels les Etats contribuent obligatoirement sur la base d'un barème différent de celui qui vaut pour le budget ordinaire de manière à tenir compte du rôle particulier des membres permanents. Les Etats manquent souvent de ponctualité dans le versement de leur contribution. L'ONU prend en charge transport, logement et nourriture. Les Etats versent les soldes et émoluments divers, fournissent munitions et matériels. Ensuite, l'ONU verse une somme forfaitaire (x \$ /pers) ainsi qu'une compensation de l'usure de l'équipement et des matériels ; ces versements seront en pratique effectués avec retard.

* Lors de la création de la première force, la FUNU I, le Secrétaire général pose dans ses rapports le « principe »³⁰ de non-participation des membres permanents, repris ensuite soit dans les rapports du Secrétaire général soit dans les résolutions établissant les forces, dans le but de faire échapper les forces à l'antagonisme Est-Ouest . Ce « principe » ne s'appliquera ni à l'UNFICYP (participation britannique) ni à la FINUL (participation de la France) ; il vaudra donc essentiellement pour les deux super puissances de l'époque. A partir de la FUNU II,

canadien, qui la proposa à l'Assemblée générale en 1956 au moment de l'affaire de Suez et reçut le prix Nobel de la paix en 1957. Lester Pearson et Dag Hammarskjöld sont en somme les pères des forces de maintien de la paix.

²⁹ L'UNFICYP (force établie à Chypre en 1964) est, à cette époque-là, financée par les Etats participants et les éventuels contributeurs volontaires. La FSNU, créée par l'Assemblée générale en 1962 dans le contexte de la décolonisation, est financée par les Pays-Bas et l'Indonésie qui ont souhaité sa création ; elle constitue avec la FUNU I l'une des deux seules forces établies à ce jour par l'Assemblée générale.

³⁰ C'est un « principe » plus politique que juridique, d'où le recours aux guillemets.

établie entre l’Egypte et Israël en 1973 après la guerre du Kippour sera formulé un « principe » de répartition géographique équitable, afin que la composition des forces ne soit pas dominée par l’un ou l’autre camp. On constate combien le climat de guerre froide conditionne toute l’action internationale.

*Pour chaque force, le Secrétaire général nomme un commandant en chef placé sous son autorité, éventuellement appuyé par un représentant spécial du Secrétaire général si les tâches d’ordre interne sont importantes (Congo, Chypre, Nouvelle Guinée occidentale). Chaque contingent demeure sous son commandement national et s’applique à lui son règlement militaire national, les sanctions disciplinaires étant prises par les commandements nationaux.

* A partir de 1956 est adopté le port d’un casque bleu par les membres des forces et d’un béret bleu par les observateurs, d’où les expressions de casques bleus et bérets bleus.

Les premiers groupes d’observateurs sont créés en 1948 et ils subsistent toujours en 2015 : l’ONUST au Proche-Orient (Organisme des Nations Unies chargé d’observer la trêve en Palestine) et l’UNMOGIP (Groupe d’observateurs des Nations unies dans l’Inde et le Pakistan) (Cachemire). Ils seront suivis de quatre autres. A côté des six groupes d’observateurs sont créées sept forces de maintien de la paix, la première en 1956 étant la FUNU I entre Israël et l’Egypte (cf supra) retirée en 1967 avant la guerre des six jours à la demande de l’Egypte sur le territoire de laquelle elle était stationnée. La dernière force de cette période est créée pour le Liban en 1978, la FINUL ; elle est toujours en place, tout comme l’UNFICYP³¹. Ensuite s’ouvre une sorte de période noire pour les Nations unies, puisque la menace de recours au veto empêche la création de toute opération nouvelle jusqu’en 1988, année où sont créés trois groupes d’observateurs.

=====

Opérations de maintien de la paix « classiques »

=====

Groupes d’observateurs

UNMOGIP (Groupe d’observateurs militaires des Nations unies dans l’Inde et le Pakistan)

Résolution de base : 47(1948) (S/726), 21 avril.

Déploiement : janvier 1949-

ONUST (Organisme des Nations unies chargé d’observer la trêve en Palestine)

Résolution de base : 50(1948) (S/801), 29 mai.

Déploiement : juin 1948-

GONUL

(Groupe d’observation des Nations unies au Liban)

Résolution de base : 128 (1958) (S/4023), 11 juin .

Déploiement : juin 1958-décembre 1958.

UNYOM

(Mission d’observation des Nations unies au Yémen)

Résolution de base : 179 (1963) (S/5331), 11 juin.

Déploiement : juillet 1963-septembre 1964.

DOMREP

Mission du représentant du Secrétaire général en République dominicaine

³¹ Des opérations de paix sont également conduites par des organisations régionales ou des coalitions d’Etats durant la période dite de guerre froide : Josiane Tercinet, *Le maintien de la paix et de la sécurité internationales, Recueil d’études*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp 18 et s.

Résolution de base : S/Res/203(1965), 14 mai.
Déploiement : mai 1965-octobre 1966.

UNIPOM (Mission d'observation des Nations unies pour l'Inde et le Pakistan)
Résolution de base : S/Res/211 (1965), 20 septembre.
Déploiement : septembre 1965-mars 1966.

=====

Forces de maintien de la paix

FUNU I (Première Force d'urgence des Nations unies)(Egypte)
Résolution de base : 998 (ES-I) (Assemblée générale), 4 novembre 1956.
Déploiement : novembre 1956-juin 1967.

ONUC (Opérations des Nations unies au Congo)
Résolution de base : 143(1960) (S/4387), 14 juillet.
Déploiement : juillet 1960-juin 1964.

FSNU (Force de sécurité des Nations unies en Nouvelle-Guinée occidentale)
Résolution de base : 1752(XVII) (Assemblée générale), 21 septembre 1962.
Déploiement : octobre 1962-avril 1963

UNFICYP (Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre)
Résolution de base : 186(1964) (S/5575), 4 mars.
Déploiement : mars 1964-

FUNU II (Deuxième Force d'urgence des Nations unies) (Egypte)
Résolution de base : S/Res/340 (1973), 25 octobre.
Déploiement : octobre 1973-juillet 1979.

FNUOD (Force des Nations unies chargée d'observer le dégagement) (Golan syrien)
Résolution de base : S/Res/350 (1974), 31 mai.
Déploiement : juin 1974-

FINUL (Force intérimaire des Nations unies au Liban)
Résolution de base : S/Res/425 (1978), 19 mars.
Déploiement : mars 1978-

IV. L'EPOQUE CONTEMPORAINE : LA PROLIFERATION DES OPERATIONS DE PAIX REQUERANT UNE ADAPTATION DU SYSTEME

Après la fin du système des blocs apparaît un nouvel âge du maintien de la paix (entendu au sens large). Les causes de cette évolution sont connues : à l'ère de l'affrontement Est/Ouest succède officiellement celle de la coopération. Au Sommet de Malte du 2 décembre 1989, George Bush (père) et Mikhaïl Gorbatchev évoquent une « ère nouvelle » dans les relations internationales et le second déclare : « Le monde rompt avec la guerre froide et entre, comme nous le pensons et l'espérons, dans une longue période de développement pacifique ». Adoptée à l'issue du Sommet de la CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe) réuni du 19 au 21 novembre 1990, la Charte de Paris commence symboliquement par

la célèbre formule : « L'ère de la confrontation et de la division en Europe est révolue. Nous déclarons que nos relations sont fondées désormais sur le respect et la coopération ».

Ce nouvel état d'esprit se traduit au Conseil de sécurité par une moindre utilisation du veto. C'est ainsi qu'est adoptée le 20 juillet 1987 la résolution 598 dans laquelle le Conseil de sécurité « Constatant qu'il existe une rupture de paix en ce qui concerne le conflit entre l'Iraq et l'Iran³², Agissant en vertu des articles 39 et 40 de la Charte, Exige... » que les deux pays observent immédiatement un cessez-le-feu³³ : c'est le vocabulaire du chapitre VII. Avec cette résolution commence vraiment le retour à l'ONU, au Conseil de sécurité, à la Charte, même si cela va passer par une lecture en partie renouvelée de cette dernière.

Pratique du veto pour la période 1993-2014³⁴

Etats-Unis	Russie	Chine	France	Royaume-Uni
15	11	8	0	0

Années sans veto : 1991, 1992, 1996, 1998, 2000, 2005, 2010, 2013.

Certes, il arrive que la menace de recourir au veto entraîne la non présentation d'un projet de résolution. On peut aussi relever quelques situations particulières. Le 19 décembre 2012, lors de la discussion sur un projet de relance massive de la « colonisation » par Israël, la Secrétaire d'Etat américaine quitte la salle du Conseil de sécurité et ce départ bloque la suite de la réunion ; à la place les 14 autres membres du Conseil adoptent des déclarations condamnant la reprise de la « colonisation ». La presse emploie alors l'expression de « veto implicite » des Etats-Unis. Le 15 novembre 2013, un projet de résolution « Paix et sécurité en Afrique » intéressant le Kenya et la CPI (Cour pénale internationale) ne recueille que 7 voix (et 8 abstentions) : on parle de « veto collectif ». Ou encore le 30 décembre 2014, un projet de résolution fixant un délai pour mettre fin à l'occupation israélienne pour la création d'un Etat palestinien à la fois ne recueille que 8 voix et voit les Etats-Unis opposer leur veto. Cela dit, très souvent les résolutions sont adoptées à l'unanimité : 43 sur 47 en 2013, 60 sur 63 en 2014.

Le Conseil de sécurité est donc moins paralysé mais d'un autre côté, la prise de décision y devient de plus en plus en plus informelle ; nombre de résolutions sont en fait préparées, avant d'être votées, dans le cadre du P3 (Etats-Unis, France, Royaume-Uni : les Occidentaux), ou/et successivement du P5 (les cinq membres permanents), ce qui irrite les non-permanents, voire les non membres du Conseil. Parallèlement, le procédé des déclarations du président du Conseil de sécurité s'est développé. Peu fréquentes au début du fonctionnement de l'ONU (2 en 1946, 1 en 1948, 6 entre 1946 et 1965 pour 219 résolutions), elles deviennent plus abondantes à partir de 1965-1989 (91 déclarations pour 416 résolutions) ; elles deviennent nombreuses depuis 1989-90. A partir de 1994 elles sont publiées en séries sous la forme S/PRST/année x, n°x. Ainsi, on dénombre respectivement : en 2010, 30 déclarations/ 58 résolutions ; en 2011 : 22/65 ; en 2012 : 29/51 ; en 2013 : 22/47 ; en 2014 : 28/63. Tend à se développer le recours, encore plus informel que celui des déclarations du président, à de simples « déclarations à la presse » (86 en 2013, 138 en 2014), qui ne sont pas répertoriées en tant qu'actes officiels du Conseil de sécurité et engagent encore moins politiquement que les déclarations présidentielles.

Le Conseil de sécurité se réunit désormais parfois au sommet : 31 janvier 1992 (pour entériner implicitement la continuation par la Russie des obligations de l'URSS), 7 septembre 2000 (efficacité du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, notamment en Afrique), 14 septembre 2005 (parallèlement au sommet mondial du 60^e anniversaire des Nations unies, sur les menaces pour la paix et la sécurité, en particulier le terrorisme), 25 septembre 2007 (paix et sécurité en Afrique), 24 septembre 2009

³² La première guerre du Golfe, entre 1988 et 1998.

³³ Le cessez-le-feu n'intervient d'ailleurs qu'au bout d'un an. Du moins les membres permanents se sont-ils mis d'accord pour l'« exiger ».

³⁴ Le 8 juillet 2015, la Russie met son veto au projet de résolution S/2015/508 portant sur la Bosnie-Herzégovine et la qualification de génocide des actes commis à Srebrenica : S/PV.7481 ; s'abstiennent : Angola, Chine, Nigéria et république bolivarienne du Venezuela.

(sécurité nucléaire : non-prolifération et désarmement), 23 septembre 2010(8 chefs d'Etat et gouvernement, dont le premier ministre chinois alors que les 4 autres membres permanents envoient le ministre des affaires étrangères, sur efficacité du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales), 24 septembre 2014 (sur la lutte contre le terrorisme, sous la présidence du chef d'Etat américain B. Obama). Le Conseil de sécurité se réunit également au niveau des ministres des affaires étrangères (pour ne prendre que ce seul exemple, le 19 novembre 2014 sur le terrorisme et l' « Etat islamique »).

Deuxième grande cause d'évolution, les conflits changent de nature. Il subsiste encore des conflits inter étatiques, comme la guerre entre l'Erythrée et l'Ethiopie entre 1998 et 2000 ou des conflits dans lesquels les interventions d'Etats extérieurs au pays dans lequel se déroulent les affrontements tendent à l'« inter étatiser », comme celui en République démocratique du Congo (interventions de l'Ouganda, du Rwanda, de l'Angola, de la Namibie, du Zimbabwe à la fin des années 1990) ou celui encore plus atypique en Irak en 2003. Sinon, les conflits sont plutôt d'origine interne, intercommunautaire, ethnique ; ils présentent un élément d'internationalisation par les afflux de réfugiés qu'ils occasionnent et autres sources de déstabilisation des pays voisins, mais aussi parce que la notion de paix évolue ; des menaces non militaires sont prises en considération comme les violations graves du droit humanitaire (la résolution 1296 du 19 avril 2000 relative à la protection des civils en période de conflits armés considère qu'elles peuvent constituer une menace pour la paix internationale) voire l'épidémie d'Ebola (résolution 2177 du 18 septembre 2014) ; enfin se développent parmi les menaces asymétriques les actes de terrorisme, voire plus récemment de véritables conflits liés au terrorisme et à ses avatars (Etat islamique).

La communauté internationale est conduite à réagir à la fois quantitativement : il faut faire face aux crises et conflits, mais aussi qualitativement : il faut imaginer de nouvelles réactions. C'est pourquoi on assiste à l'accroissement et à la diversification des opérations de paix (IV.1.) et à des efforts d'adaptation à l'évolution (IV.2.).

IV.1. Accroissement et diversification des opérations de paix

A partir de 1988, on assiste à une véritable explosion du procédé « opérations de paix » doublée d'une diversification de leur contenu.

IV.1.1. La prolifération des opérations de paix

Le nombre des opérations de paix explose littéralement depuis 1988 et elles sont placées sous des commandements variés : ONU (IV.1.1.1.), organisations régionales (IV.1.1.2.), Etats dans le cadre de coalitions ou non (IV.1.1.3.).

IV.1.1.1. Les opérations de paix sous commandement des Nations unies

Elles relèvent de deux catégories : les opérations de maintien de la paix, opérations de « casques bleus » et les missions de consolidation et de rétablissement de la paix.

*Les opérations de maintien de la paix sont gérées par le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP). Entre mai 1988 et avril 2014, 56 opérations ont été créées (voir le site UN.org), dont 29 en Afrique, 8 en Amérique du sud et centrale, 8 en Asie-Pacifique, 8 en Europe et 3 au Moyen-Orient, se rajoutant aux 13 opérations de l'époque classique.

Au 31 octobre 2014³⁵ sont déployées 16 opérations (9 en Afrique en comptant l'opération hybride ONU/UA –MINUAD- au Darfour, 3 au Moyen-Orient, 2 en Europe, 1 en Asie et 1 en Amérique centrale) ; 4 sont en place depuis la guerre froide (ONUST 1948, UNMOGIP 1949, UNFICYP 1964, FNUOD 1974, FINUL 1978). Les années record en matière de création sont 1993 (6) et 1991(5). Depuis 1988, on ne compte que 5 années sans déploiement nouveau de force : 1990, 2001, 2008, 2009 et 2015 (du moins à la date du 30 juin). Entre 1988 et 1999, 40 opérations sont créées et 16 entre 2000 et 2014. En nombre, la « surchauffe » diminue, mais

³⁵ Selon la fiche 'Opérations de maintien de la paix de l'ONU » établie par le Département des opérations de maintien de la paix, mise à jour périodiquement et figurant sur le site un.org.

les opérations actuelles ont des effectifs importants : au 31 octobre 2014, 4 dépassent 10 000 soldats (FINUL, MINUAD (Opération hybride UA/ONU au Darfour établie en juillet 2007), MONUSCO (Mission de l'ONU pour la stabilisation en République démocratique du Congo établie en juillet 2010) et MANURSS (Mission des NU en République du Soudan du Sud établie en juillet 2010) ; les effectifs de police sont parfois conséquents : plus de 3000 pour la MINUAD, plus de 2000 pour la MINUSTAH (Mission de l'ONU pour la stabilisation en Haïti établie en juin 2004) ; le personnel civil international dépasse 1000 personnes au Darfour. Au total, tous personnels confondus, en uniforme et civils, la MONUSCO dépasse 25 000 personnes et la MINUAD 20 000. Certaines missions ne comptent pas de soldats, seulement des observateurs militaires (ONUST 157, UNMOGIP 42, MINUK –Kosovo- 9).

Ces quelques indications reflètent la grande diversité des opérations, corollaire de la spécificité de chacune. Par souci de catégorisation, un « modèle » opération de maintien de la paix a été établi à l'époque « classique » et il continue à être invoqué voire revendiqué alors que, depuis toujours, chaque opération est particulière. Mais par-delà la diversité, évidente, le « modèle » permet de poser des repères et des canons conférant une certaine cohérence, sinon unité, à ce qu'il est convenu d'appeler le « système du maintien de la paix ».

Si on accepte d'y voir un système, on observera qu'au 31 octobre 2014, les 16 opérations en cours représentent 103661 personnes en uniforme (89568 soldats, 1767 observateurs militaires et 12326 policiers, soit le plus fort déploiement militaire en « opex »), fournis par 122 pays³⁶ ; des observateurs militaires figurent souvent aux côtés des soldats à proprement parler et certaines forces de maintien de la paix comptent davantage d'observateurs que de soldats (ainsi la MINURSO, Mission de l'ONU pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental, 1991-) de sorte que la distinction entre groupes d'observateurs et forces de maintien de la paix a perdu sa pertinence ; d'ailleurs dans les statistiques du DOMP, les observateurs sont appelés depuis 2009 « experts militaires en mission » ; s'ajoutent 5271 personnels civils internationaux, 11 700 recrutés localement, 1826 volontaires des Nations unies, soit au total 122 458 personnes déployées : ce n'est pas une PME...Ce n'est pas non plus une sinécure puisque depuis 1948, 3308 personnes sont mortes dans les opérations onusiennes.

Depuis plusieurs années, les principaux pays contributeurs de soldats et policiers sont, avec environ 8 à 9000 personnes, le Bangladesh, le Pakistan et l'Inde, suivis de l'Éthiopie. Le premier membre permanent contributeur est désormais la Chine (de 2100 à 2300 personnes pour 2014 et 2015). Le premier pays développé contributeur est l'Italie (1100 à 1200 personnes). La France est le deuxième membre permanent contributeur (plus de 900 personnes). L'Italie et la France concentrent leurs efforts sur le Liban. Le Royaume-Uni fournit environ 280 personnes. États-Unis (100 à 120) et Russie sont proches (100 à 70). Cela dit, ces chiffres peuvent être trompeurs : certains pays sont relativement peu engagés dans le maintien de la paix strictement onusien mais sont très présents sur des théâtres d'opération avec des autorisations des Nations unies ; c'est à l'évidence le cas de la France ou des États-Unis (surtout, pour eux jusqu'à une époque récente, en Afghanistan)

Le budget des OMP s'élève à 7,06 milliards de dollars US pour la période 1^{er} juillet 2014-30 juin 2015 ; au 30 novembre 2014, les États sont en retard de 2,36 milliards de dollars dans le versement de leurs contributions.³⁷

*Les missions de consolidation et de rétablissement de la paix appelées aussi sur la fiche technique correspondante³⁸, missions politiques et missions d'appui pour la consolidation de la paix, sont gérées par le Département de l'appui aux missions. Avant la création de ce

³⁶ Ceci est important à relever, si l'on considère que l'ONU compte 193 membres : plus de 62% de membres fournissent des personnels sur une base qui est, faut-il le rappeler, volontaire.

³⁷ Une « Fiche technique sur le maintien de la paix de l'ONU » est régulièrement mise à jour sur le site : www.un.org/fr/peacekeeping/documents/archives. Cela dit, au 30 juin 2015, c'est toujours la fiche d'octobre 2014 qui figure. En croisant les chiffres figurant directement sur la page « Maintien de la paix » combinant ceux de février et de juin 2015, on obtient pour les 16 missions en cours : 104 668 personnes en uniforme (92140 casques et bérets bleus et 12528 policiers), 17092 personnels civils (5289 international et 11803 local), 1800 volontaires des Nations unies, soit au total 123560 personnes, venant de 120 pays. Les crédits approuvés pour juillet 2014-30 juin 2015 se montent alors à 8,47 milliards de dollars (US) et les contributions impayées au 30 juin 2015 s'élèvent à 2,05 milliards de dollars.

Département en 2007, elles relevaient en principe du Département des affaires politiques ; certaines, cependant, étaient gérées par le DOMP : MANUA (Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan) établie en 2002, BINUSIL (Bureau intégré des Nations unies en Sierra Leone) établi en 2006 puis remplacé en 2008 par le Bureau intégré pour la consolidation de la paix en SL supprimé en mars 2014, BINUB (Bureau intégré des Nations unies au Burundi) établi en 2007 et remplacé en 2011 par le BNUB (Bureau des NU...) auquel a succédé en 2015 la Mission d'observation électorale au Burundi (MENUB). Ces organismes sont très évolutifs car ils suivent en principe des sorties de crise et tendent à la consolidation de la paix ; ils sont donc adaptés à ces processus mouvants. En réalité, ils correspondent à des missions fort diverses.

Ainsi la MANUI (Mission d'assistance des NU pour l'Iraq, établie en 2003) et la MINUNEP (Mission des NU au Népal, née de la résolution 1740 du 23 janvier 2007 et supprimée début 2011) ; la MANUI a un mandat plutôt « consolidation » et la MINUNEP, plutôt politique pour aider les parties népalaises à mettre en œuvre leurs accords ; dans les deux cas, à fin 2007 les effectifs militaires sont conséquents : 223 soldats et 7 observateurs militaires (plus du personnel civil international -276- et local -351) pour la MANUI, 157 observateurs militaires et 5 policiers (plus 212 civils internationaux, 141 locaux et 156 volontaires des NU). Leur gabarit est voisin de la MINURCAT ou de la MINUT alors déployées par le DOMP, les tâches ne sont pas sensiblement différentes mais l'étiquette « Département des affaires politiques » évite une certaine dramatisation. De l'influence de l'organique sur le fonctionnel. La MANUI existe toujours avec 242 soldats (plus 330 personnels civils internationaux et 461 locaux).

En 2015 sont déployées 11 missions aux contours très variés. L'une a un mandat préventif : l'UNRCCA (Centre régional des NU pour la diplomatie préventive en Asie centrale) et elle est minimaliste : un Représentant spécial du Secrétaire général, 7 membres de personnel civil international et 18 local. Plusieurs n'ont que du personnel civil : UNSCO (Bureau du coordonnateur spécial des NU pour le processus de paix au Moyen-Orient, depuis 1999), UNSCOL (Bureau du Coordonnateur spécial des NU pour le Liban, depuis 2007), UNRCCA (Centre régional pour la diplomatie préventive en Asie centrale, depuis 2007), MENUB (Mission d'observation électorale au Burundi, depuis le 1^{er} janvier 2015 avec un Représentant exécutif du Secrétaire général et 4 civils internationaux), UNOCA (Bureau régional des NU pour l'Afrique centrale, depuis 2011). D'autres ont, à côté du personnel civil, des conseillers militaires et des conseillers de police : MANUA (Mission d'assistance des NU en Afghanistan, depuis 2002), BINUGBIS (Bureau intégré des NU pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, depuis 2010), MANUSOM (Mission d'assistance des NU en Somalie, depuis 2013). D'autres encore ont du personnel civil et des conseillers policiers : UNOWA (Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afrique de l'Ouest, depuis 2001), MANUL (Mission d'assistance des NU en Libye, depuis 2011).

Au total, les effectifs (ci-après, ceux déployés début 2015) sont modestes et plus civils que militaires ou policiers : 293 personnes en uniforme, 1019 civils internationaux, 1912 locaux et 89 volontaires des Nations unies, soit au total 3313 personnes ; on est loin des chiffres atteints par les opérations de maintien de la paix. Le financement relève du budget général.

Au titre de certaines curiosités offertes par le système onusien de maintien de la paix, on relèvera les exemples de « gardes » mis en place, parfois, par l'ONU.

Le premier correspond aux « Gardes bleus » en Irak, établis par un mémorandum d'accord entre le Secrétaire général et le ministre des Affaires étrangères d'Irak le 25 mai 1991, affectés aux bureaux et centres humanitaires de l'ONU à l'issue de l'opération *Provide comfort* (ci-après) ; environ 300 au départ, ils sont 50 en avril 1995 et 100 l'été suivant ; quelques-uns sont encore présents en 2000 ; ils portent des uniformes bleus clairs et les premiers d'entre eux ont été prélevés sur les effectifs de gardiens du siège des Nations unies à Genève. Le second exemple intéresse la Centrafrique ; la résolution 2121 du 10 octobre 2013 envisage (§11) le déploiement de gardes pour protéger le personnel et les locaux des Nations unies du BINUCA (Bureau intégré des NU pour la consolidation de la paix en RCA en place entre janvier 2010 et avril 2014) ; la résolution 2134 du 28 janvier 2014 se félicite de leur

³⁸ Fiche technique sur les missions de consolidation et de rétablissement de la paix de l'ONU : www.un.org/fr/peacekeeping/documents/ppbmf.pdf.

déploiement depuis le 1^{er} janvier ; au nombre de 560 et fournis par le Maroc, ils sont ensuite intégrés à la MINUSCA à partir de sa mise en place à la mi-septembre 2014.

IV.1.1.2. Les opérations de paix sous commandement d'une organisation régionale

Elles ne supposent une autorisation du Conseil de sécurité que lorsqu'elles ont un caractère coercitif (imposition de la paix) selon l'article 53 de la Charte ; cependant l'article 54 exige que le Conseil de sécurité soit tenu informé des autres actions. Les organisations conduisant des opérations de paix relèvent, à l'heure actuelle, soit de l'Afrique soit de la zone euro-atlantique entendue au sens large. Il n'est pas question d'entreprendre ici une étude détaillée des compétences des diverses organisations en matière de paix, mais simplement de dresser un inventaire des pourvoyeuses d'opérations de paix de manière à rendre compte de la diversité desdites opérations³⁹ : organisations africaines et celles de la zone eurasia-atlantique.

***Organisations africaines**

Il s'agit de l'Organisation à vocation continentale (l'Union africaine) et des organisations régionales (à l'échelle de l'Afrique), liées à l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) que l'UA s'efforce de mettre en place avec elles⁴⁰.

- **UA (Union africaine)** (créée en 2002, mise en place en 2003, remplace l'OUA –Organisation de l'Unité africaine-), 54 membres avec le Sud Soudan, « né » le 9 juillet 2011).

Burundi : 3 février 2003-1^{er} juin 2004, MIAB/AMIB, (Mission interafricaine pour le Burundi), 2700 hommes jusqu'à l'arrivée de la MONUB⁴¹. L'UA n'a pris en charge cette mission que faute de volonté du côté des Nations unies de s'impliquer initialement.

Soudan : un schéma du même type que celui qui vaut pour le Burundi s'applique au Darfour, où dans un contexte difficile, l'UA lance successivement plusieurs opérations en attendant une action de l'ONU autant redoutée par les Nations unies que refusée par le gouvernement soudanais : 28 mai 2004-novembre 2004, MUAS/AMIS (Mission de l'UA au Darfour), comptant 600 observateurs et 300 soldats en septembre 2004 ; novembre 2004-juillet 2007, AMIS II, appuyée par le Conseil de sécurité (S/Res/1574, 19 novembre 2004, sans autorisation de recours à la force), avec appui de l'OTAN et de l'UE ; 2200 hommes en avril 2005 ; renforcée à l'été 2006, elle devient AMIS+ et dure jusqu'au déploiement en 2007 de l'opération hybride ONU/UA, la MINUAD, dans laquelle les soldats sont majoritairement africains alors que l'ONU pourvoit au financement et à la logistique.

Somalie : le président somalien demande l'envoi d'une force et le 5 décembre 2004, l'UA prend en considération le lancement d'une mission de soutien de la paix, puis début mai 2005 projette le déploiement de 10 000 hommes, et finalement, intervient la décision du CPS (Conseil de paix et de sécurité de l'UA) le 19 janvier 2007 de créer AMISOM (Mission de l'UA pour la Somalie) autorisée par la résolution du Conseil de sécurité 1744 du 21 février 2007 sur la base du Chapitre VII à recourir « à tous les moyens » et à bénéficier de l'appui financier (ainsi que logistique et de services) de l'ONU à travers le Bureau d'appui des NU à la Somalie. La force compte 8375 hommes au 25 février 2011, 18117 en septembre 2013 et par la résolution 2124 (12 novembre 2013), le Conseil de sécurité prie l'UA de porter les effectifs à 22126 agents en tenue.

Comores : après 4 missions de l'OUA, la dernière ayant été établie par son Organe central entre novembre 1997 et juin 2004, l'UA déploie du 21 mars 2006 au 9 juin 2006, la MUASEC (Mission de l'UA pour le soutien aux élections aux Comores) (composée de

³⁹ Le 28 mars 2015 une réunion au sommet de la Ligue des Etats arabes (LEA) a débouché sur un accord de principe pour créer une force militaire conjointe pour combattre les groupes terroristes et notamment les rebelles houthis au Yémen ; cela dit, les divergences de vue entre les 22 membres de la LEA ne rendront pas aisée la création de cette force.

⁴⁰ Pour plus d'informations : J. Tercinet, *Le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, op cit, pp 593-611 et 613-627.

⁴¹ Auparavant, ont été constituées 2 missions de l'OUA : MIPROBU 19 novembre 1993-31 mars 1994 puis MIOB 15 mars 1994-25 juillet 1996.

militaires et de policiers), puis du 13 mai 2007 au 30 septembre 2008, la MAES (Mission d'assistance électorale et sécuritaire aux Comores), pour sécuriser avec environ 300 militaires les élections sur l'île d'Anjouan, suivie d'une véritable intervention armée en mars 2008, avec 1400 soldats pour déloger le rebelle Bacar.

République démocratique du Congo, Centrafrique, Soudan du Sud : 22 novembre 2011, le CPS crée l'Initiative de coopération régionale contre la LRA (Armée de résistance du Seigneur) IRC/LRA/UA, pour renforcer les capacités opérationnelles des pays affectés dans la lutte contre la LRA

République centrafricaine : dès le 13 juillet 2013 le CPS autorise la création d'une Mission internationale de soutien à la République centrafricaine sous conduite africaine (MISCA) qui reçoit l'appui du Conseil de sécurité dans la résolution 2121 du 10 octobre 2013, puis est établie le 19 décembre 2013 après avoir été autorisée par la résolution du Conseil de sécurité 2127 du 5 décembre 2013 basée sur la chapitre VII « à prendre les mesures appropriées » (recourir à la force armée) ; lui succède à la mi-septembre 2014 la MINUSCA (à laquelle sont transférés les effectifs de la MISCA).

Mali : la MISMA (Mission internationale de soutien au Mali) est certes liée à l'UA, mais elle est sous le contrôle opérationnel de la CEDEAO (ci-après) entre janvier et juillet 2013, où elle est remplacée par la MINUSMA. Cependant en janvier 2014 est créée une Mission de l'UA pour le Mali et le Sahel (MISAHÉL) afin de maintenir une présence de l'UA, à vocation politique et humanitaire.

- **CEDEAO** (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest) créée en 1975, elle compte 16 membres ; ils adoptent en 1978 un Protocole de non agression, en 1981 un Protocole d'assistance en matière de défense, en 1999 un Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité puis en 2001 un Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance ; en 1990, la Conférence des chefs d'Etat crée le Groupe de suivi du cessez-le-feu (ECOMOG) qui en 1999, tout en gardant cette appellation, devient une force de sécurité en attente, s'inscrivant désormais dans l'AAPS) :

Libéria : août 1990-septembre 1999, 1^{er} déploiement de l'ECOMOG (rébellion Taylor c/ S Doe) ; 3 août 2003-1^{er} octobre 2003 : ECOMIL ; la résolution du Conseil de sécurité 1497, 1^{er} août 2003 autorise sur la base du chapitre VII, la « Force multinationale mise à disposition par la CEDEAO », à prendre toutes mesures nécessaires.

Sierra Leone : après une première intervention en 1991 pour aider le gouvernement contre une rébellion, est établi entre le 18 juillet 1997 et le 2 mai 2000, ECOMOG Sierra Leone ; la résolution du Conseil de sécurité 1132, 8 octobre 1997 l'autorise à veiller à mise en œuvre d'un embargo pétrolier et sur les armes « en vertu du chapitre VIII » et la S/Res/1270, 22 octobre 1999 approuve le nouveau mandat donné par la CEDEAO

Guinée-Bissau : l'ECOMOG surveille un cessez-le-feu entre décembre 1998 et mai 1999 ; établi en avril 2012 à la suite d'un coup d'Etat, l'ECOMIB dotée d'environ 600 hommes assure la sécurisation de la transition et elle reçoit l'appui du Conseil de sécurité dans la résolution 2186, 25 novembre 2014.

Côte d'Ivoire : entre décembre 2002 et avril 2004, l'ECOMICI contribue à la surveillance d'un cessez-le-feu intéressant la guerre civile (entre le Mouvement patriotique de la Côte d'Ivoire et le président Gbagbo) en parallèle avec l'opération française Licorne (présente à ce moment-là sur la base d'accords bilatéraux franco-ivoiriens) jusqu'au déploiement de l'ONUCI (Opération des NU en Côte d'Ivoire), à laquelle sont transférés les soldats de la CEDEAO.

Mali : après une tentative avortée de la CEDEAO de déployer la MICEMA⁴², la résolution du Conseil de sécurité 2085, 20 décembre 2012, autorise, sur la base du chapitre VII, le déploiement de la Mission internationale de soutien au Mali (MISMA) « sous conduite africaine » à « prendre toutes mesures utiles » pour reprendre le contrôle du nord du pays et passer à des activités de stabilisation ; l'expression « sous conduite africaine » recouvre un montage complexe adopté à la suite de certaines rivalités entre UA et CEDEAO et de

⁴² J. Tercinet, « Occidentaux, Mali et Centrafrique, entre atermoiements et intervention », in : S. Kirschbaum (dir), *Les défis du système de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, collection Etudes stratégiques internationales, n° 13, 2014, pp141-161.

complications liées au fait que le Tchad n'est pas membre de la CEDEAO ; la MISMA est donc liée à la fois à l'UA et à la CEDEAO mais elle est conduite par la CEDEAO : de quelques difficultés de l'AAPS...La MISMA est remplacée le 1^{er} juillet 2013 par la MINUSMA, qui intègre les contingents africains.

- **IGAD** (Autorité intergouvernementale pour le développement) (créée en 1986 par 7 pays de l'Est africain, au départ avec 2d : IGADD pour drought and development, puis IGAD) :

Somalie : entre le 31 mars 2005 et le 18 février 2007, IGASOM, mission de soutien de la paix pour aider au retour du gouvernement fédéral de transition, endossée par l'UA en mai 2005, elle reçoit un mandat sous chapitre VII de la résolution du Conseil de sécurité 1725, 6 décembre 2006, mais n'est finalement pas déployée ; la résolution 1744 créant l'AMISOM le 21 février 2007 annule son mandat (§12).

Soudan du Sud : depuis le 1^{er} avril 2014, Mécanisme de surveillance et de vérification de l'Accord de cessation des hostilités entre la République du Soudan du Sud et le Mouvement/Armée populaire de libération du Soudan dans l'opposition ; la MINUSS lui apporte son concours, notamment en assurant la protection et le transport des forces et en offrant des services de logement⁴³. L'IGAD envoie par ailleurs une mission d'observation électorale (MOE-IGAD) pour veiller à la transparence des élections du 13 au 15 avril 2015.

- **CEMAC** (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale) (créée en 1994, 6 Etats, suite de l'UDEAC, pour créer un marché commun et sécuriser l'environnement des affaires) :

République centrafricaine : du 2 octobre 2002 au 12 juillet 2008, la FOMUC forte de 350 soldats (remplace la MINURCA, Mission des Nations unies en Centrafrique, dont le mandat a pris fin en 2000) pour assurer la sécurité du président Patassé, la restructuration des forces armées et surveiller le travail des patrouilles mixtes à la frontière avec le Tchad ; le mandat est prolongé et adapté après éviction d'Ange Patassé et son remplacement par François Bozizé en mars 2003.

- **CEEAC** (Communauté économique des Etats d'Afrique centrale) (créée en 1983, commence à fonctionner en décembre 1984, en sommeil entre 1992 et 1998, 10 Etats, reçoit compétence en matière de coopération économique et de conduite du processus d'intégration en Afrique centrale) :

République centrafricaine : la MICOPAX, Mission de consolidation de la paix en Centrafrique établie le 12 juillet 2008 à partir de la FOMAC (Force multinationale des Etats d'Afrique centrale de la CEEAC), une des forces régionales de l'AAPS comme l'ECOMOG ; elle devient MICOPAX II en mai 2013 et dure jusqu'à son remplacement par la MISCA en décembre 2013.

Pour mémoire, on peut noter que la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), rassemblant 11 Etats et dotée en 2006 d'un Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement de la région des Grands Lacs entré en vigueur en juin 2008, a lancé à partir d'août 2012 un projet de Force internationale neutre dans l'Est de la République démocratique du Congo, qui, avec l'appui de la Force en attente de la SADC (Communauté du développement de l'Afrique australe) aurait compté 4000 hommes ; mais cette Force n'a pas été établie en raison de la création de la Brigade d'intervention de la MONUSCO par la résolution du Conseil de sécurité 2098, 28 mars 2013.

Les organisations africaines apparaissent à la fois volontaires, désireuses de « rendre l'Afrique aux Africains », démunies au plan matériel et parfois en rivalité entre elles. Elles obtiennent souvent l'appui (éventuellement mesuré) de l'ONU, de l'UE et de l'OTAN ; une partition subtile se joue entre tous ces partenaires, chacun y trouvant son intérêt (influence, crédibilité, stature internationale à affirmer ou confirmer). Les opérations africaines sont à plusieurs reprises lancées faute de volonté politique du côté de l'ONU (en particulier, évidemment, du côté des membres permanents du Conseil de sécurité ou de certains d'entre

⁴³ Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur le Soudan du Sud, S/2015/118, 17 février 2015, §55.

eux) ; l'organisation mondiale finit éventuellement par prendre le relais, parfois de manière atypique (Darfour).

***Organisations de la zone Eurasie-atlantique**

La zone est entendue au sens large : Eurasie et rives de l'Atlantique, ce qui conduit à traiter, par ordre d'apparition sur les théâtres d'opération, de la CEI (Communauté des Etats indépendants), de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique nord), de l'UE (Union européenne) ; l'OSCE (Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe) occupe une place un peu à part en raison des caractéristiques de ses déploiements.

- **CEI (Communauté des Etats indépendants)**: créée par le Traité de Minsk le 8 décembre 1991, dont la portée est élargie par celui d'Alma Ata le 21 décembre 1991, elle rassemble, après avoir connu des variations dans sa composition, 9 des 15 Etats issus de l'URSS répartis entre Europe et Asie ; en mars 1992 à Kiev est conclu un Accord sur les groupes d'observateurs et les Forces collectives de maintien de la paix dans la CEI, complété par plusieurs protocoles et décisions précisant le statut et l'organisation de ces entités⁴⁴. Des Forces de la CEI ont été déployées dans le passé mais aucune n'est en place désormais.

Tadjikistan : de septembre 1993 à septembre 2000, CISP KF (Forces collectives de maintien de la paix) au Tadjikistan.

Géorgie/Abkazie : de mai 1994 à septembre 2008, CISP KF (Forces collectives..., en fait exclusivement russes)

- **OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord)** : les déploiements de l'OTAN n'interviennent qu'après la fin de la guerre froide et « hors zone » par rapport au territoire de ses Etats membres.

Bosnie-Herzégovine : la résolution du Conseil de sécurité 1031, 15 décembre 1995, établit sur la base du chapitre VII l'IFOR (Implementation Force, pour mettre en œuvre les accords de Dayton-Paris) qui est sous commandement de l'OTAN ; elle dure jusqu'à fin 1995 et comptera jusqu'à 60 000 hommes ; lui succède sur la base de la résolution 1088 du 12 décembre 1996, la SFOR (Stabilization Force), qui a eu jusqu'à 31 000 hommes et dure jusqu'au 2 décembre 2004

Kosovo : la résolution 1244 du 10 juin 1999, établit sous chapitre VII la KFOR (Kosovo Force), qui a eu jusqu'à 49 412 hommes en 2009 et en compte un peu moins de 5000 début 2015.

Macédoine : en août 2001, Moisson essentielle (collecte des armements), puis en septembre 2001 Renard roux (opération de sécurisation des observateurs civils appuyée par la résolution du Conseil de sécurité 1371 du 26 septembre), jusqu'en décembre 2002 et enfin *Allied Harmony* jusqu'à mars 2003, d'aide à la stabilisation.

Afghanistan : l'OTAN ne prend le commandement de la FIAS/ISAF (Force internationale d'assistance à la sécurité) qu'en août 2003 (voir ci-après la rubrique forces multinationales) ; la résolution du Conseil de sécurité 1510 du 13 octobre 2003, sous chapitre VII, étend le mandat à l'ensemble de l'Afghanistan ; en octobre 2006, intervient la véritable extension au Sud et à l'Est et les forces d'*Enduring Freedom* (opération sous commandement américain conduite au titre de la légitime défense après les attentats du 11 septembre 2001) sont intégrées dans le décompte ; l'ISAF prend fin en décembre 2014 ; depuis le 1^{er} janvier 2015, l'OTAN commande la mission *Resolute support* (Soutien déterminé) avec une mission non de combat mais de soutien aux forces afghanes ; elle compte environ 12000 hommes.

Irak : de 2004 à 2011, Mission de formation en Irak d'aide aux forces de sécurité irakiennes.

⁴⁴ Pour plus d'informations sur la période initiale : J. TERCINET, *Le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, op cit, pp 634-641. Par la suite sont adoptés en mai 1992 le Traité de sécurité collective TSC, entré en vigueur en avril 1994, puis en octobre 2002 la Charte créant l'Organisation du TSC (OTSC). En janvier 2009 est entré en vigueur un accord sur la force de maintien de la paix de l'OTCS, susceptible de participer aux OMP de l'ONU, suivi en février 2009 par l'établissement d'une force d'intervention rapide. En pratique, ces dispositifs ne se sont pas traduits par des opérations de paix mais ils participent à la lutte antiterroriste, en coopération avec l'OCS (Organisation de coopération de Shanghai) dans la zone asiatique.

Somalie : dans le cadre de la lutte contre la piraterie : d'octobre à décembre 2008, à la demande du Secrétaire général de l' ONU, escortes aux navires du PAM (Programme alimentaire mondial) et patrouilles de dissuasion « *Allied Provider* » ; de mars à août 2009, avec « *Allied Protector* », s'ajoutent aux missions précédentes, la sécurisation des routes commerciales et des missions de surveillance ; approuvée par le conseil de l'OTAN le 17 août 2009 et prolongée depuis, « *Ocean Shield* » ajoute aux missions précédentes l'escorte de navires (dont ceux ravitaillant le Bureau d'appui de l'ONU à l'AMISOM (UNSOA), la surveillance et la dissuasion ainsi que l'aide aux Etats de la région à développer leur capacité de lutte contre la piraterie (de 3 à 5 bâtiments, + des hélicoptères). L'OTAN voit son rôle appuyé et son action, le cas échéant, autorisée par le Conseil de sécurité⁴⁵.

Par ailleurs, depuis 2007 l'OTAN appuie la mission de l'UA AMISOM en matière de transport aérien.

Libye : la résolution du Conseil de sécurité 1973, 17 mars 2011, autorise sur la base du chapitre VII les Etats agissant individuellement ou dans le cadre d'organisations à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les populations et les zones civiles menacées, tout en excluant le déploiement d'une force d'occupation, et à faire respecter une zone d'exclusion aérienne ; au début l'OTAN n'est chargée que du respect de la zone d'exclusion aérienne puis à partir du 31 mars 2011 elle commande l'ensemble des opérations (*Unified Protector*), jusqu'au 31 octobre 2011.

L'OTAN conduit donc plutôt -mais pas uniquement- des opérations militaires lourdes d'imposition de la paix dans des contextes difficiles.

- **UE (Union européenne)**: l'UE est entrée relativement récemment en gestion de crise entre le traité d'Amsterdam(1997), la déclaration franco-britannique de Saint Malo (1998) et le Conseil européen de Cologne (1999) établissant la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense). Mais très vite, elle marque sa spécificité : celle-ci tient à l'importance accordée aussi bien aux aspects civils (dominants) que militaires, et à sa réactivité comme à la rapidité de sa montée en puissance. Entre janvier 2003 (EUPM Bosnie-Herzégovine, Mission de police de l'UE en BH, suivie en mars 2003 de l'opération Concordia en Macédoine et en juin d'Artémis en République démocratique du Congo) et mai 2015, l'UE a lancé 33 opérations dont 22 civiles (10 sont terminées), 10 opérations militaires (5 terminées) et 1 civilo-militaire, terminée, de soutien à AMIS II au Darfour . Autre particularité de l'UE : son aptitude à mener de front activité opérationnelle, conceptualisation et institutionnalisation. L'UE est devenue un entrepreneur significatif d'opérations de paix de taille modeste mais efficaces, souvent en partenariat avec l'ONU dans le cadre d'opérations « relais » (ou « *bridging model* ») donnant du temps à l'ONU pour monter ou modifier une opération ou l'aidant à « gérer la crise dans le conflit »⁴⁶. Elle agit aussi en partenariat avec les organisations africaines, mettant en œuvre le « multilatéralisme efficace » prôné par la Stratégie européenne de sécurité de 2003, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », ce qui la conduit à agir hors zone, puisqu'elle se veut un acteur à la fois global (le civil et le militaire, l'économique comme les droits humains, l'état de droit et la démocratie) et mondial. La version révisée de 2008 de la Stratégie est d'ailleurs intitulée sans complexe « Assurer la sécurité dans un monde en mutation ». Le Traité de Lisbonne, base de la désormais PSDC (Politique de sécurité et de défense commune) confirme cette volonté dans son article 42.1 stipulant que dans le cadre de la PSDC, l'Union peut recourir à ses capacités opérationnelles « dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations Unies ».

Si l'on s'en tient aux opérations militaires, 4 des 5 terminées ont été autorisées -outre l'action commune (terminologie en vigueur avant que le Traité de Lisbonne ne s'applique) ou la décision de base adoptée par le Conseil de l'UE - par le Conseil de sécurité à recourir « à

⁴⁵ Voir ci-après la note 137.

⁴⁶ J. Tercinet, « La crise dans le conflit : comment la gérer ? », *Guide du maintien de la paix* 2010, Ed Athéna, Montréal, pp 13-24.

tous les moyens » sur la base du chapitre VII : Artémis/RDC (juin-septembre 2003), EUFOR/RDC (juin-novembre 2006), EUFOR/Tchad-RCA (janvier 2008-mars 2009), EUFOR RCA en République centrafricaine (décembre 2014-mars 2015). Il en va de même pour 2 des 5 en cours : EUFOR Althea Bosnie-Herzégovine (décembre 2004, 600 hommes en janvier 2012), EUNAVFOR Somalie (Atalanta) (décembre 2008, 1200 hommes environ) ; les 3 autres missions militaires en cours sont des missions de formation militaire des armées locales (EUTM Somalie, depuis avril 2010, 125 personnes en octobre 2014 ; EUTM Mali, depuis février 2013), ou de conseil pour la réforme des services de sécurité (RSS) : EUMAM RCA (Military advisory mission) depuis mars 2015 avec un effectif prévu de 60 personnes.

Le 18 mai 2015, les ministres de la Défense et des Affaires étrangères de l'UE se prononcent en faveur du lancement d'EUNAVFOR Med pour combattre les trafiquants en Méditerranée, au moyen de navires et d'aéronefs intervenant depuis les eaux libyennes jusqu'au large. L'opération requiert, pour que la force puisse être utilisée, une résolution du Conseil de sécurité sous chapitre VII.

La décision 2012/PESC du Conseil de l'UE, 23 mars 2012, active un Centre d'opérations de l'UE pour les missions et opérations de l'UE relevant de la PSDC se déroulant dans la Corne de l'Afrique (EUNAVFOR Somalie, dite opération Atalanta, EUTM Somalie et EUCAP Nestor qui est la Mission civile de renforcement des capacités maritimes dans la Corne de l'Afrique pour Djibouti, Somalie, Seychelles, Tanzanie et Yémen). Il existe depuis janvier 2012 un Représentant spécial de l'UE pour la Corne de l'Afrique.

Les opérations de l'UE comportent des personnels venus des pays membres mais aussi de partenaires extérieurs.

9 des 16 missions terminées étaient établies en Afrique (dont 4 militaires), 5 en Europe (1 militaire), 1 en Asie (civile à Aceh/Indonésie) et 1 au Proche-Orient (civile en Irak). 9 des missions en cours sur 17 sont établies en Afrique (5 civiles et 4 militaires), 4 en Europe (dont 3 civiles : Moldavie/Ukraine, Géorgie, Ukraine), 2 au Proche-Orient (civiles, en Palestine) et une en Asie (civile, en Afghanistan). L'Afrique est donc, de loin, le principal continent de déploiement avec 18 opérations sur 33 (dont 8 militaires sur 10), suivie de l'Europe (9 dont 2 militaires), et du Proche-Orient/Asie (5 civiles).

Le 18 mai 2015, le Conseil de l'UE adopte un document en 31 points pour redéfinir la doctrine sécuritaire afin qu'il soit soumis au conseil européen de juin 2015 ; un cadre stratégique pour une nouvelle PSDC devrait être élaboré mi-2016, puis discuté en Conseil européen en novembre suivant.

- **OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) (nom de l'ex CSCE depuis 1994) :** depuis 1992, date où elle est dotée de l'habilitation à mener des opérations civiles et militaires de paix, l'OSCE/CSCE a déployé de nombreuses missions qui ne relèvent pas exactement de la catégorie des opérations militaires mais davantage de la gestion politico-militaire des crises. Ce sont, comme l'indique le site de l'OSCE (www.osce.org) des opérations de terrain en Europe du Sud-Est, en Europe orientale, au Caucase du Sud et Asie du Sud Est. Elles reposent totalement sur une base consensuelle : demande du pays d'accueil et accord par consensus (méthode de « décision » de l'OSCE) des pays participants. Elles intéressent la gestion des frontières, la prévention et la résolution des conflits, la lutte contre le terrorisme, la réforme militaire ou policière, le contrôle des armes; elles contribuent souvent à la consolidation de la paix (démocratisation, droits de l'homme et lutte contre la traite des êtres humains, bonne gouvernance, état de droit, activités environnementales). Les participants sont largement des civils, mais ils peuvent être des policiers ou des militaires sans armes. L'Assemblée générale des Nations unies a pris acte de son auto-qualification en 1992 d' « accord régional au sens du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies » par sa résolution A/48/5.

Sont terminées en 2015 la Mission de longue durée au Kosovo, au Sandjak et en Voïvodine, la Mission en Ukraine, la Mission de vérification au Kosovo, celle du Représentant au Comité mixte sur la station radar de Skrunda (Lettonie), la Mission en Estonie, la Mission en Lettonie, le Groupe de surveillance en Biélorussie, le Groupe d'assistance en Tchétchénie, le Centre à Tachkent (Ouzbékistan), celle du Représentant à la Commission d'experts estonienne sur les militaires à la retraite, la Mission en Croatie, celle

du Centre à Douchanbé (Tadjikistan), la Mission en Géorgie, celle du Bureau à Minsk et celle du Bureau à Zagreb, soit 15 missions distinctes.

En 2015, l'OSCE est présente en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Montenegro, en Serbie, en Macédoine, en Moldavie, en Ukraine (Coordinateur du projet en Ukraine, Mission de surveillance spéciale en Ukraine, Mission d'observation aux *checkpoints* de Gukovo et Donetsk), Coordinateur du projet à Bakou (Azerbaïdjan), Bureau d'Erevan (Arménie), Centre à Achgabat (Turkménistan), Bureau du programme à Astana (Kazakhstan), Centre de Bichkek (Kirghistan), Bureau du Tadjikistan, Coordinateur du projet en Ouzbékistan, soit 17 missions différentes.

Les lieux de déploiement de ces missions sont le reflet des soubresauts de l'après URSS et de l'après bloc soviétique dont les effets se font encore sentir au bout de 25 ans ; dans certains cas (plus particulièrement Moldavie et Ukraine), ils conduisent à se poser la question de la résurgence d'une politique de blocs ou *a minima*, ils sont la traduction de la permanence de la politique des zones d'influence.

Il existe une coopération active entre ces organisations, particulièrement entre chacune d'entre elles et les Nations unies⁴⁷ et également entre elles. La coopération est intense et institutionnalisée entre l'ONU et l'UE, l'ONU et l'UA et entre l'UA et l'UE. On assiste à « une certaine spécialisation des organisations entrepreneurs de paix : du « dur » (OTAN) au « robuste » (ONU), au « mou » (OSCE), de l'opération de grande taille (ONU, OTAN, UA) aux moyennes (UE) ou petites (UE, OSCE), de l'indépendance (OTAN), à l'indépendance conquise (UE) à la dépendance assumée (UA). Du côté de l'organisation globale, l'ONU, on reconnaît⁴⁸ que la coopération avec les organisations régionales « a amélioré la capacité globale de l'ONU à déployer et maintenir des missions de maintien de la paix, même si les différences institutionnelles entre l'ONU et ses partenaires ont été à l'origine de multiples difficultés opérationnelles »⁴⁹.

IV.1.1.3. Les opérations de paix sous commandement d'un Etat (coalitions d'Etats ou mono étatiques)

Les opérations supposant un recours à la force armée sans qu'il soit possible d'obtenir l'accord de l'Etat de stationnement ou si l'on veut être certain que l'opération puisse se poursuivre quelle que soit la position de l'Etat de stationnement sont autorisées par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII ; cette référence est à double détente : elle impose l'établissement de l'opération et elle permet de lui donner le pouvoir de recourir à la coercition militaire. Les résolutions correspondantes reposent donc sur une lecture de l'article

⁴⁷ Voir par exemple S/Res/2167 (2014), 28 juillet 2014, relative à la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales en matière de maintien de la paix et de la sécurité ; S/PRST/2014/27, 16 décembre 2014 sur la coopération avec l'UA ; S/PRST/2014/4, 14 février 2014, sur la coopération avec l'UE.

Cela dit, l'évocation du chapitre VIII est assez rare dans les résolutions du Conseil de sécurité ; il l'est à deux reprises pour autoriser la CEDEAO à participer à des opérations (S/Res/1132(1997) pour la mise en œuvre d'un embargo en Sierra Leone, S/1464(2003) pour participer à des opérations en Côte d'Ivoire aux côtés de la France. Il est invoqué avec le chapitre VII pour appeler Etats et organisations à appliquer et surveiller des embargos : S/787(1992), §12 (Bosnie-Herzégovine) ; S/Res/794 (1992), § 16 (Somalie) ou dans les visas de certaines résolutions : ; S/751 (1992) (Somalie) ; S/Res/788 (1992) et S/813 (1993) (Liberia) ; S/Res/816 (1993, S/820 (1993) (Bosnie-Herzégovine).

⁴⁸ Rapport A/65/762), § 78. Les départements onusiens sont fortement incités par le rapport à améliorer les moyens de la coopération interinstitutionnelle : voir les recommandations faites par le rapport et les réponses des départements (DOMP et d de l'appui aux missions), §§87-99 et annexe au rapport.

⁴⁹ Pour plus d'information : J. TERCINET, « Les relations de l'Union européenne avec les institutions internationales intervenant en matière de sécurité », in : A.-S. LAMBLIN-GOURDIN et E. MONDIELLI, *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, Bruxelles, collection Droit de l'Union européenne, n°25, 2013, pp 407-422 ; aussi : J. TERCINET, « La consécration de Vénus, ou comment l'Union européenne supplante l'Organisation des Nations unies au Kosovo et en Géorgie », in : C. BOUTAYEB (dir), *La Constitution, l'Europe et le droit, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude MASCLET*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2013, pp 1018-1050.

42 de la Charte indépendante de l'article 43 que les membres du Conseil de sécurité ont allégrement pratiquée à partir du début des années 1990.

D'autres opérations multinationales ne sont pas autorisées par le Conseil de sécurité, qui parfois leur accorde son soutien ; elles sont déployées à la demande de l'Etat de stationnement et relèvent de la catégorie des interventions sollicitées/consenties (avec toutes les ambiguïtés que cela recouvre). Leur maintien dépend du bon vouloir de l'Etat en question. Généralement elles ne requièrent pas l'emploi de la force armée, mais l'éventualité peut se produire.

*Forces sous commandement d'un Etat dont la création est autorisée par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII.

Ces forces correspondent à des engagements militaires lourds, musclés.

Irak-Koweït : S/Res/678, 29 novembre 1990, « Tempête du désert » (Etats-Unis)

Irak : S/Res/688, 5 avril 1991-24 juillet, « *Provide comfort* », au Kurdistan (Etats-Unis avec, essentiellement, France et Royaume-Uni)

Somalie : S/Res :794, 3 décembre 1992-mars 1993, « *Restore hope* » (Etats-Unis)

Rwanda : S/Res/929, 22 juin 1994-21 août 1994, « Turquoise » (France)

Haïti : S/Res/940, 31 juillet 1994-mars 1995, (rétablissement du président démocratiquement élu, JB Aristide) (Etats-Unis)

Est Zaïre : S/Res/1080 15 novembre 1996, non déployée (Canada)

Albanie : S/Res/1101, 29 mars 1997-12 août 1997, « *Alba* » (Italie)

Centrafrique : S/Res/1125, 6 août 1997-15 avril 1998 « MISAB » (coalition de pays africains créée le 31 janvier 1997 ; Mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui)

Timor-oriental : S/Res/1264, 15 septembre 1999-mars 2000, « *Interfet* » (Australie)

Afghanistan : S/Res/1386, 20 décembre 2001, FIAS ou ISAF, commandée par le Royaume-Uni, puis par l'Allemagne (puis l'OTAN à partir d'août 2003 : cf *supra* ; l'opération se termine en décembre 2014)

Irak : S/Res/1511, 16 octobre 2003 (autorise une force pour la sécurité et la stabilisation), confirmée par la S/Res/1546, 8 juin 2004, terminée le 31 décembre 2008 (S/Res/1859 (2008) (Etats-Unis)

Haïti : S/Res/ 1529, 29 février 2004, force multinationale pour 3 mois (Etats-Unis)

Mono-étatique :

Côte d'Ivoire : S/Res/1528, 27 février 2004-31 décembre 2014, Licorne (France), (4000h), force de déploiement rapide en appui des casques bleus ; remplacée le 1^{er} janvier 2015 par les Forces françaises en Côte d'Ivoire, forces repositionnées avec l'accord de l'Etat de stationnement

Mali : S/Res/2100, 25 avril 2013- 31 juillet 2014, Serval (France) (déployée depuis le 11 janvier à la demande des autorités maliennes), en soutien de la MINUSMA, remplacée par l'opération Barkhane (pour toute la bande sahélo-saharienne) le 1^{er} août 2015 ; la S/Res/2164, 25 juin 2015, § 26, maintient l'autorisation donnée aux forces françaises

République centrafricaine : S/Res/2127, 5 décembre 2013, Sangaris (France), en appui de la MISCA puis de la MINUSCA

*Forces sans autorisation du Conseil de sécurité :

Sinaï : depuis 1983, FMO (Force multinationale et d'observateurs) (Etats-Unis), non coercitive, établie sur la base d'un protocole du 3 août 1981 intervenu entre l'Egypte et Israël pour mettre en œuvre leur traité de paix du 26 mars 1979 ; celui-ci prévoit une force des Nations unies pour succéder à la FUNU II, mais la menace de veto empêche sa création

Géorgie/Ossétie du Sud : juillet 1992-30 septembre 2008 : JPKF (*Joint Peace Keeping Force*) (Force conjointe de maintien de la paix en Ossétie du Sud (forces russes, géorgiennes et ossètes)

Moldavie : Force trilatérale de maintien de la paix (Moldavie, Russie, Transnistrie), depuis 1992

Papouasie-Nouvelle-Guinée : décembre 1997-30 avril 1998 : Groupe de surveillance de la trêve, 250 civils et militaires non armés australiens, fidjiens et vanuatans, puis Groupe de surveillance de la paix, 1^{er} mai 1998-30 juin 2003, 300 personnes (idem), pour Bougainville, ensuite Equipe civile de transition

Iles Salomon : d'abord Commonwealth Multinational Police Team Group, 21 septembre 1999, puis International Peace Monitoring Team (militaires non armés et police civile), 15 octobre 2000-25 juin 2002, puis Mission régionale d'assistance aux îles Salomon (RAMSI) depuis le 31 mai 2003 (aide à la police et au désarmement)

Sri Lanka : 28 février 2002-16 janvier 2008, Mission de contrôle du cessez-le-feu (Islande et Norvège)

Timor oriental : Force internationale de stabilisation au Timor oriental (ASTUTE), 21 juin 2006-22 novembre 2012, (Australie, Nouvelle-Zélande, Portugal) ; la force a reçu l'appui du Conseil de sécurité dans plusieurs résolutions depuis la Rés S/1704 (2006) jusqu'à la 2037(2012)

Philippines (Mindanao) : depuis le 30 septembre 2004, Equipe internationale de surveillance (du cessez-le-feu entre le Front Moro de libération islamique et les forces gouvernementales), observateurs militaires et policiers

Lutte contre Boko Haram : le 20 janvier 2015, les quatre pays du Bassin du lac Tchad (Cameroun, Niger, Nigeria et Tchad) et le Bénin s'accordent pour créer une Force mixte multinationale pour lutter contre Boko Haram ; un accord du 7 février 2015 en définit les modalités et le CPS de l'UA en approuve la création le 7 mars 2015. Les participants attendent un appui de l'ONU.

Yémen : depuis le 25 mars 2015, l'Arabie saoudite dirige l'opération « Tempête décisive », une coalition de pays arabes (Arabie saoudite, Egypte et membres du Conseil de coopération du Golfe à l'exception d'Oman) pratiquant des frappes aériennes pour lutter contre la rébellion houthie, et à la demande des autorités légales du pays (en exil). Dans sa résolution 2216 (14 avril 2015), le Conseil de sécurité se contente de noter que le président du Yémen a sollicité l'envoi de la force, sans l'appuyer ; il met l'accent sur la nécessité d'une solution politique (§ 6 notamment, où il « exige » dialogue et renonciation à la force dans un texte basé sur le chapitre VII).

Cette liste revêt quelque peu l'allure d'un inventaire à la Prévert⁵⁰. Elle correspond à la réponse à une demande forte et durable d'opérations de paix capables de s'adapter rapidement à des conflictualités mettant aux prises des parties mouvantes, mal identifiées, appelant un traitement complexe et évolutif, à l'image du conflit lui-même. Il faut souvent établir une cessation des affrontements par des moyens musclés (force multinationale sous commandement étatique ou régional musclé), puis stabiliser la situation avec des moyens plus ou moins durs selon les cas (force du même type que dans le cas précédent ou casques bleus dotés de moyens robustes) et entamer souvent en même temps une consolidation de la paix avec des moyens civils, policiers et autres, sécurisés par des militaires. Ces situations ne se règlent jamais rapidement et une bougie que l'on croit éteinte peut se rallumer. L'ONU ne peut tout faire, à la fois parce qu'elle n'a pas les moyens techniques et car elle ne peut être partout. Loin des réticences initiales à l'égard du jeu du chapitre VIII, les organisations régionales mais aussi les partenaires étatiques sont recherchés et cela leur donne en même temps une stature internationale. Globalement, l'ONU reste l'acteur central, dispensateur de mandats musclés ou d'encouragements, brevets de bonne civilité internationale : même les Etats-Unis, champions de l'unilatéralisme, y reviennent, au Kosovo ou en Irak.

Tous ces partenaires contribuent à l'édification d'une véritable architecture de sécurité collective, assez baroque cependant. Le souci de rationalisation, d'efficacité est très présent, en particulier à l'ONU, à l'UA, à l'UE, à l'OTAN (où l'on cherche à monter en gestion civile). D'un autre côté, les agencements de forces deviennent subtils : les forces onusiennes communiquent entre elles, une force de casques bleus est appuyée par un Etat (Côte d'Ivoire, Mali, Centrafrique), ou bien c'est une organisation régionale qui vole à son secours (en RDC c'est l'UE, à deux reprises, à chaud d'abord en 2003, puis en anticipant en 2006), ou encore les deux, ONU et organisation régionale font partie d'une même opération, multidimensionnelle (ONU/UE au Tchad/RCA)⁵¹. Il se peut que l'organisation régionale entame le processus (UA au Burundi, ou au Soudan, ou en Somalie) en attendant que l'ONU (la Communauté internationale) agisse ou finalement, ne puisse que participer à une

⁵⁰ Pour plus de détails sur les diverses opérations, on peut consulter le site du ROP (Réseau de recherche sur les opérations de paix, francophone) : www.operationspaix.net

⁵¹ Du moins si l'on accepte par souci de simplification de qualifier cet objet curieux qu'est l'UE, d' « organisation régionale ».

hybridation de l'opération (Soudan pour le Darfour). Les grandes puissances sont très présentes dans le multinational ou le régional « fort » (OTAN, UE), beaucoup moins dans les forces onusiennes, où l'on maintient une présence de veille, sauf cas exceptionnel comme le Liban où l'Europe continentale s'est mobilisée assez significativement depuis 2006.

IV.1.2. La diversification des opérations

Il sera essentiellement question ici des opérations conduites par les Nations unies puisqu'elles sont au cœur de la sécurité collective, objet principal du présent propos. Cette diversification intéresse les bases de création des opérations, leurs mandats ainsi que l'échelle du recours à la coercition.

IV.1.2.1. La diversification des bases de création

Les opérations des Nations unies ont souvent un fondement « classique » : elles ne sont pas imposées à l'Etat de stationnement. D'autres sont susceptibles de l'être car elles sont basées sur le chapitre VII ; cela signifie notamment que, si au départ l'Etat donne son consentement à l'établissement de la mission, ce qui est généralement le cas, elle pourrait être maintenue contre son gré par la suite.

° Du chapitre « 6 et demi » au chapitre VII.

Sont toujours en place ou établies des opérations de « maintien de la paix » non basées sur le chapitre VII, pour lequel le « canon » du caractère consensuel de l'établissement de la force (consentement de l'Etat hôte) reste de mise⁵². Certaines opérations de ce type sont très anciennes, d'autres sont de création plus récente.

Font ainsi figures de vétérans : les deux groupes d'observateurs créés en 1948, l'ONUST et l'UNMOGIP. S'y ajoutent plusieurs forces de maintien de la paix dont le mandat est généralement renouvelé avec une régularité de métronome tous les six mois ou douze mois : UNFICYP (dernier renouvellement : Res/2197, 29 janvier 2015, mandat renouvelé jusqu'au 31 juillet 2015), FNUOD (renouvelée jusqu'au 30 juin 2015 par la résolution 2192 du 18 décembre 2014), FINUL devenue beaucoup moins classique depuis l'été 2006, au point que l'on parle de FINUL II, raison pour laquelle elle fait l'objet d'un traitement spécial ci-après.

Plusieurs missions aujourd'hui terminées et établies depuis 1987 ne sont pas non plus basées sur le chapitre VII, par exemple les groupes d'observateurs établis en 1988 qui marquent le « retour » à l'ONU, Mission de bons offices des NU en Afghanistan et au Pakistan (UNGOMAP, mai 1988-mars 1990), Groupe d'observateurs des NU pour l'Iran et l'Irak (GOMNUII, août 1988-février 1991), Mission de vérification des NU en Angola I (UNAVEM I, décembre 1988-mai 1991) suivie de cinq autres missions dans ce pays jusqu'en février 2003 dont aucune n'est fondée sur le chapitre VII. Des opérations importantes dites de « deuxième génération », dotées de mandats multidimensionnels au-delà du simple maintien de la paix ne sont pas davantage basées sur le chapitre VII : Groupe d'assistance des NU pour la période de transition en Namibie (GANUPT, avril 1989-mars 1990), Opération de l'ONU au Mozambique (ONUMOZ, décembre 1992-décembre 1994), Autorité provisoire des NU au Cambodge (APRONUC, mars 1992-septembre 1993). Il en va de même de la Force de protection des NU (FORPRONU, février 1992-mars 1995, établie en Croatie, en Bosnie-Herzégovine, en Serbie-Monténégro et en ex-Macédoine) ou encore de la Mission préparatoire des NU au Soudan (MINUS, au Sud-Soudan, mars 2005-juillet 2011). La MINUEE (Mission des NU en Ethiopie et en Erythrée, septembre 2000-juillet 2008) est de type plus classique : créée à l'issue d'un conflit interétatique, soit une rareté aujourd'hui, elle a principalement un mandat d'interposition à la suite d'un accord de cessation des hostilités.

Parmi les missions établies depuis 1988 et toujours en place relèvent de cette catégorie la MINURSO (Mission des NU pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental, depuis avril 1991), l'Opération hybride de l'UA et des NU au Darfour (MINUAD, depuis juillet 2007), la Force intérimaire de sécurité des NU pour Abiyé (FISNUA, depuis juin 2011). Il convient cependant d'observer que la résolution de création estime éventuellement que la situation constitue une menace pour la paix, mais ensuite n'évoque pas le chapitre VII (MINUAD, FISNUA, par exemple) ; elle ne cherche donc pas à imposer le stationnement de

⁵² En outre, consentement des fournisseurs de contingents et, au niveau des règles d'engagement, recours à la force uniquement en situation de stricte légitime défense.

la Force. Dans chacun de ces deux cas, le Soudan ne l'accepterait pas. Mais il n'est pas rare qu'une résolution non fondée sur le chapitre VII globalement, autorise un recours à la coercition pour tel ou tel aspect de la mission, ce qui sera vu ci-après dans le § c relatif à la diversification de l'échelle du recours à la coercition. On peut donc glisser du chapitre VI et demi au chapitre VII de manière assez complexe à moins qu'on ne le fasse sans le dire, comme dans le cas de la FINUL II.

La FINUL II dite aussi FINUL renforcée est intermédiaire entre classicisme et nouveauté. Elle n'est pas basée sur le chapitre VII et n'y fait nulle part allusion, le gouvernement libanais l'ayant souhaité afin d'affirmer la souveraineté de son pays ; en toute hypothèse, ce gouvernement demande expressément le renforcement de la Force et il n'est donc pas nécessaire de l'imposer. Mais d'un autre côté, le Conseil de sécurité constate que la situation menace la paix internationale : c'est le vocabulaire du chapitre VII (article 39) et en outre, les règles d'engagement sont robustes puisque le §12 de la résolution 1701(11 août 2006, unanimité) « autorise la FINUL à prendre toutes les mesures nécessaires » ; ceci devient fréquent même pour les forces de casques bleus mais dans ces hypothèses, la résolution est totalement ou partiellement basée sur le chapitre VII. Ici, vocabulaire et mandat sont typiques du chapitre VII, mais la référence à ce dernier est occultée. On se croirait revenu aux débuts de la guerre froide lorsqu'au moment de la guerre de Corée, le Conseil de sécurité, constatant une rupture de paix (vocabulaire du chapitre VII) « recommande » (ce que d'ailleurs l'article 39 de la Charte autorise) dans la résolution 84 de mettre des forces à la disposition du Commandement unifié des NU pour la Corée au cours des « opérations contre la Corée du Nord » (résolution 84 du 7 juillet 1950).

Dans le cas de la FINUL, ces contorsions sémantiques permettent de satisfaire à la fois le gouvernement libanais et les puissances européennes fournisseurs de contingents, en particulier la France, désireuse(s) de pouvoir mettre en œuvre des moyens suffisamment dissuasifs dans un théâtre d'opérations particulièrement délicat sans que soit donnée l'impression d'une force imposée, notamment par les Occidentaux. Elles n'en sont pas moins dangereuses d'un point de vue juridique.

*Les opérations basées expressément sur le chapitre VII

On l'a vu ci-dessus, bon nombre de coalitions d'Etats ou de forces mono-étatiques ou conduites par des organisations régionales sont fondées sur le chapitre VII. C'est de plus en plus le cas d'opérations dirigées par les Nations unies, opérations de casques bleus. A vrai dire, cela s'est réalisé progressivement car cela ne correspond pas à la philosophie du maintien de la paix forgée dans les années 1950⁵³.

Le premier cas est celui de la Mission d'observation des NU pour l'Irak et le Koweït (MONUIK, avril 1991-octobre 2003) établie par la résolution 689 du 9 avril 1991, à la suite de la deuxième 'guerre' du Golfe. L'Irak vient de se voir imposer les conditions de la paix par la résolution 687 et il n'est pas question de lui demander l'autorisation de déployer une opération, quand bien même celle-ci n'est qu'une mission d'observation, du moins au départ. La Somalie offre le deuxième exemple : il n'y a plus de pouvoirs publics susceptibles d'accepter le stationnement d'une opération, l'Etat étant totalement failli. La résolution S/814 du 26 mars 1993 établit ONUSOM II (mars 1993-mars 1995) « en vertu du chapitre VII » ; en 1992, l'établissement d'ONUSOM I s'est fait alors qu'il y a encore un semblant d'appareil d'Etat (S/Res//751 du 24 avril 1992).

Depuis 1999, presque toutes les opérations des Nations unies sont établies sur la base du chapitre VII, à l'exception de la MINUEE et des deux missions au Soudan, MINUAD et FISNUA. C'est le cas de la MINUK (Kosovo, résolution 1244 du 10 juin 1999), de la MINUL (Liberia, S/Res/1509 du 19 septembre 2003), de l'ONUCI (Côte d'Ivoire, S/Res/1528 du 27 février 2004), du cas très particulier de la MINUSTAH (pour la stabilisation en Haïti, avec la résolution 1542 du 30 avril 2004)⁵⁴, de l'ONUB (Burundi,

⁵³ J. Combacau, « Le pouvoir de qualification du Conseil de sécurité », in : *Les 70 ans des Nations unies : quel rôle dans le monde actuel ?* en l'honneur du Professeur Yves Daudet, Paris, Pédone, 2014, pp 25-36 ; dans le même ouvrage : F. Odendhal, « La notion de menace contre la paix selon l'article 39 de la Charte des Nations unies-La pratique du Conseil de sécurité », pp 37-45.

⁵⁴ La particularité consiste en ce que la résolution de base 1542 du 30 avril 2004 estime en fin de préambule que la situation continue de menacer la paix, mais n'invoque le chapitre VII que pour la Section I du §7 intitulée « Climat sûr et stable », pour pourvoir « au bon déroulement du processus constitutionnel », ce qui est inédit et

S/Res/1545 du 21 mai 2004) terminée le 31 décembre 2006, de la MONUSCO (pour la stabilisation en RDC, S/Res/1925 du 20 mai 2010), de la MINUSS (Sud-Soudan, S/Res/ 1996 du 8 juillet 2011), de la MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée pour la stabilisation au Mali, S/Res/2100 du 25 avril 2013), de la MINUSCA (Mission multidimensionnelle intégrée pour la stabilisation en République centrafricaine, résolution du 10 avril 2014). Sur 16 opérations en cours en juin 2015, 8 sont établies sur la base du chapitre VII.

Cela ne signifie pas pour autant qu'elles, et elles seules, sont autorisées à recourir à la force armée au-delà de la légitime défense supposée être la caractéristique du casque bleu. Le recours éventuel à une certaine forme de coercition dépend en effet de multiples facteurs, parmi lesquels les termes du mandat, à côté de considérations politiques.

IV.1.2.2. La diversification des mandats

Il est devenu courant d'évoquer trois catégories d'opérations de paix correspondant à des « générations ».

La première génération est celle des forces de l'époque antérieure à 1988, celles de maintien de la paix classique : au niveau de leur mandat, ce sont celles qui, à titre principal, contrôlent des cessez-le-feu, s'interposent entre des belligérants potentiels, donc séparent des troupes.

La deuxième génération est celle des opérations multidimensionnelles du début des années 1990 aux mandats hétérogènes et aux possibilités de recours à la force soit classiques soit un peu étendues.

La troisième génération est celle des opérations de stabilisation au sens large : stabilisation militaire avec des possibilités étendues de recours à la force armée, mais aussi stabilisation au sens de construction/reconstruction d'un Etat, puisqu'au sens premier l'Etat est ce qui est stable. Ces trois générations se rencontrent sur le terrain depuis 1988, mais pas forcément simultanément.

La première génération traverse en somme jusque-là toute l'histoire du maintien de la paix. La deuxième génération a correspondu à une évolution quelque peu anarchique du maintien de la paix vers un élargissement de son contenu, à une expérimentation de nouvelles opérations sans fil conducteur pour faire face à des situations qui bousculent les canons habituels du *peace keeping* ; on cherche à conserver ceux-ci tout en les bousculant. Avec la troisième génération est intégrée l'évidence que le militaire n'est qu'une réponse parmi d'autres aux crises et conflits contemporains, à côté d'une approche politique, sociétale, économique qui requiert une forte présence de civils. Sur le terrain en 2015, on trouve en pratique des opérations de première et de troisième génération. Les missions politiques et d'appui à la consolidation de la paix évoquées ci-dessus constituent en théorie une sorte de quatrième génération vouée à de la consolidation post-conflit ; mais cela ne vaut guère pour la MANUA en Afghanistan (depuis mars 2002), ni pour la MANUI en Irak (depuis août 2003), ni pour la MANUSOM en Somalie (depuis juin 2013), ni pour la MANUL en Libye (depuis septembre 2011) qui ont surtout été créées pour donner une (petite) visibilité à l'ONU là où il n'est pas question de créer une vaste opération onusienne. La plupart des autres font plutôt de la veille politique : Bureau du Coordonnateur spécial pour le processus de paix au Moyen – Orient (depuis octobre 1999), Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afrique de l'Ouest (depuis novembre 2001), Bureau du Coordonnateur spécial pour le Liban (depuis février 2007), Centre régional pour la diplomatie préventive en Asie centrale (depuis décembre 2007), Bureau régional pour l'Afrique centrale (depuis janvier 2011). En revanche correspondaient à des activités de consolidation de la paix le BINUCSIL (Sierra Leone, octobre 2008-mars 2014) et le BNUB (janvier 2011-décembre 2014) et continue à le faire en 2015 le seul BINUGBIS (Bureau intégré pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, depuis janvier 2010). Il faut donc se méfier d'un étiquetage approximatif.

« aider au rétablissement de l'état de droit, de la sécurité publique et de l'ordre public », ce qui devient classique ; sur ce point, la MINUSTAH peut être imposée aux pouvoirs publics ; depuis, inlassablement, les résolutions renouvelant son mandat prévoient, désormais en fin de préambule : « Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies, ainsi qu'il est indiqué à la section I du paragraphe 7 de sa résolution 1542 (2004) ; voir par exemple : S/Res/2108, 14 octobre 2014.

*Les opérations de première génération

En théorie, ce sont celles qui pratiquent exclusivement le *soft peace keepin*, qui font de l'interposition. Cependant, on l'a vu dans le II, très rapidement les forces de maintien de la paix se sont vues confier des tâches fort diverses qui préfigurent les « générations » futures.

Cela dit, le *peace keeping* peut s'avérer prépondérant dans certaines opérations encore à l'époque contemporaine. Cela vaut pour les opérations établies avant 1988 qui subsistent : ONUST, UNMOGIP, UNFICYP, FNUOD, FINUL (jusqu'en 2006). Cela peut valoir aussi pour des opérations établies depuis. Au nombre des opérations terminées, on peut mentionner par exemple la MINUEE, essentiellement chargée de tenir une zone tampon de 25 km entre forces érythréennes et éthiopiennes ; mais elle assure aussi l'assistance au déminage, coordonne les activités humanitaires et travaille en liaison avec la commission du tracé des frontières. De même la FORPRONU en Croatie dispose au départ d'un mandat de surveillance de zones en apparence classique, mais dévié de ce sens en raison de la situation locale et de la répartition des forces en zones grises et roses, transformant le terrain à surveiller en peau de léopard, bien différentes des classiques lignes de cessez-le-feu.

Dans les opérations postérieures à 1988 et subsistant reste le cas de la MINURSO chargée en 1991 de surveiller un cessez-le-feu, de vérifier des réductions et consignations de troupes, superviser des échanges de prisonniers et des retours de réfugiés mais aussi d'organiser un référendum d'autodétermination. La première partie de son mandat est donc très classique et c'est celle qui est concrètement mise en œuvre, puisque, comme l'indique pudiquement la fiche de la Mission sur le site de l'ONU, « un référendum n'a pas encore été organisé ». D'un point de vue militaire, ce qui était présenté au départ comme une force de maintien de la paix ressemble désormais à un groupe d'observateurs, puisqu'elle compte au 28 février 2015 187 observateurs militaires, 27 militaires et 6 policiers outre 244 membres de personnels civils dont 163 recrutés localement.

*Les opérations de deuxième génération

Dans la première moitié des années 1990, plusieurs opérations ont reçu des compétences en matière de maintien de la paix, destruction d'armes et déminage, aide humanitaire, supervision de processus électoraux, surveillance le cas échéant des mesures non militaires (de l'article 41).

La première opération typique de cette catégorie est le GANUPT (Groupe d'assistance des NU pour la période de transition en Namibie, avril 1989-mars 1990), considérée comme une réussite ; la résolution de base 632 du 16 février 1989 vise à assurer l'accession à l'indépendance du territoire grâce à l'organisation par le Groupe d'élections libres et régulières, à garantir la cessation des actes d'agression (de l'Afrique du Sud), à obtenir retrait et cantonnement de troupes, l'abrogation des lois discriminatoires, la libération de prisonniers et le retour de réfugiés et l'établissement de l'ordre public. Au maximum ont été déployés environ 4500 militaires, 1500 policiers civils, 2000 personnels civils locaux et internationaux appuyés par 1000 membres de personnels civils pour les élections. L'ONUMOZ (Mozambique, décembre 1992-décembre 1994) reçoit un mandat semblable avec un volet humanitaire (surveillance de l'aide humanitaire aux réfugiés, déplacés, militaires démobilisés et à la population locale) plus marqué ; l'opération, considérée comme très réussie, a compté environ 6650 militaires, 350 observateurs militaires, 1150 policiers civils, 355 membres de personnels civils internationaux et 506 locaux, plus 900 observateurs pour les élections. Au Cambodge, l'APRONUC (Autorité provisoire des NU au Cambodge, mars 1992-septembre 1993) est en plus chargée de l'administration civile et du relèvement de l'économie. Elle mobilise plus de 20000 civils et militaires. On le constate, ces opérations de grande ampleur, à travers lesquelles l'ONU gère des transitions complexes post-apartheid, post-coloniales ou post-conflit, sont limitées dans le temps. Toutes les OMP ne s'incrument pas.

Au total, dans les OMP de cette catégorie, les fonctions humanitaires deviennent centrales⁵⁵ : FORPRONU en Bosnie-Herzégovine, ONUSOM II en Somalie, MINUAR au Rwanda. Ce sont les années où prévaut l'impression que le militaire est désormais voué à l'humanitaire. Le mandat inclut souvent la supervision d'un processus électoral voire son organisation (Angola, Namibie, Mozambique, Cambodge, El Salvador, Liberia, Sahara

⁵⁵ Elles peuvent l'être aussi pour des opérations autorisées par l'ONU et non conduites par elle : *Provide comfort* au Kurdistan irakien, *Restore hope* en Somalie ou *Turquoise* au Rwanda.

occidental). Certaines opérations reçoivent un mandat complexe de construction ou reconstruction d'un Etat (GANUPT, APRONUC, ONUMOZ, UNAVEM III). Il peut s'agir aussi d'aider à la constitution de forces de police de type démocratique (EL Salvador, Haïti), de veiller à une transition politique (Haïti). Le glissement vers des tâches d'ordre interne devient significatif. Les opérations sont mixtes, mi- civiles, mi- militaires. Les effectifs civils s'accroissent : en 1990, on compte 880 civils dans les missions de l'ONU ; en 1993, ils sont près de 3900. Les effectifs militaires sont parfois considérables. ONUSOM II a jusqu'à 29200 hommes. En février 1995, la FORPRONU en compte 39700.

*Les opérations de troisième génération

Elles sont aussi multidimensionnelles, mais davantage intégrées au vu de l'expérience acquise et elles font passer au premier plan la consolidation de la paix.

Outre, dans la plupart des cas, des activités militaires de stabilisation « robustes » (voir ci-après, les développements relatifs au recours à la coercition) et la surveillance de sanctions au titre de l'article 41, ces opérations entreprennent la consolidation de la paix⁵⁶, en étant de plus en plus « intégrées », c'est-à-dire bénéficiant d'une coordination civilo -militaire et inter-institutions.

La notion de consolidation de la paix et les notions qui lui sont liées sont l'objet de nombreux rapports du Secrétaire général, de déclarations présidentielles et de résolutions du Conseil de sécurité⁵⁷. La déclaration présidentielle S/PRST/2012/29, 20 décembre 2012, « Consolidation de la paix après les conflits » caractérise bien le concept et ses implications : « Le Conseil réaffirme que l'instauration d'une paix durable exige l'adoption d'une stratégie intégrée fondée sur la cohérence des activités menées dans les domaines de la politique, de la sécurité, du développement, des droits de l'homme, y compris l'égalité des sexes, de l'état de droit et de la justice. A cet égard, il souligne l'importance de l'état de droit en tant qu'élément clé de la consolidation de la paix, tout en précisant que les tribunaux doivent dire le droit et garantir l'égalité de protection de tous devant la loi et sans méconnaître qu'il est nécessaire de redoubler d'efforts pour renforcer les capacités de l'appareil judiciaire et des institutions de sécurité, en particulier de la police, de la magistrature et de l'administration pénitentiaire. [...]Le Conseil apprécie le rôle que les soldats de la paix et les missions de maintien de la paix jouent aux premières heures de toute entreprise de consolidation de la paix et rappelle que les activités prescrites dans ce domaine doivent également contribuer aux objectifs de consolidation de la paix à long terme en ce sens qu'elles doivent tendre durablement à permettre de réaliser les objectifs de consolidation de la paix et de faciliter le retrait des missions de maintien de la paix et le transfert de leurs responsabilités » (6^{ème} et 9^{ème} §§).

Il existe donc un lien fort entre OMP et consolidation de la paix : tout en favorisant le retour à la paix au sens de fin du conflit armé, la mission de paix, en créant -dans l'idéal- un climat de sécurité, aide par ailleurs à la mise en place de la panoplie de l'avènement d'une paix durable par la consolidation de cette paix récemment acquise, au moins pour l'essentiel. L'idée est d'enclencher une spirale vertueuse : les premières bases de la consolidation de la paix accentuent celles de la sécurité ; l'intensité des risques diminue et une fois l'ascension de la spirale terminée, il est possible de retirer la mission lourde de maintien de la paix pour laisser les autorités locales totalement prendre en charge la gestion des affaires publiques, éventuellement et vraisemblablement avec l'appui d'une mission onusienne de consolidation de la paix et celui d'autres partenaires.

Les ingrédients de la consolidation de la paix sont aussi variés que complémentaires et indispensables. Certains intéressent l'aspect sécuritaire au sens matériel :

⁵⁶ Pour plus de détails sur la question de la reconstruction de l'Etat et la consolidation de la paix : J. Tercinet, « Le maintien de la paix et de la sécurité internationale », op cit, Bruylant 1012, spé les pp 911-917, sur « ONU et reconstruction de l'Etat ».

⁵⁷ Pour remonter la chaîne des textes sur les divers aspects de la consolidation de la paix, voir le préambule de la résolution 2185(2014), 20 novembre 2014, relative à la police des Nations unies ; sur la consolidation de la paix elle-même : S/Res//2086 (2013), 21 janvier 2013 ; S/PRST/2015/2, 14 janvier 2015 ; S/PRST/2015/3, 19 janvier 2015, « Maintien de la paix et de la sécurité internationales : un développement sans exclusion pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales », mettant l'accent sur l'approche intégrée entre toutes les parties prenantes ; rapport du Secrétaire général S/2014/694

- Le complexe DDR (désarmement, démobilisation, réinsertion), voire DDRRR (DDR + rapatriement et réinstallation)⁵⁸ : le « DD » relève du militaire, la suite du civil. Ont des mandats dans ce domaine : ONUCI, MINUSTAH, MINUAD, MONUSCO, MINURSS, MINUSCA.

- La RSS (restructuration des services de sécurité) intéressant les forces armées, la police, les services de renseignement, le système pénitentiaire, les services des frontières et de l'immigration, la protection civile, qu'il s'agit d'amener aux standards de l'état de droit⁵⁹.

D'autres sont relatifs à la bonne administration et au bien-être des populations : aide au retour d'un gouvernement démocratique évincé (Haïti 1993), à une transition constitutionnelle dans une phase délicate (Haïti 2004), dans de nombreuses hypothèses, aide au bon déroulement des processus électoraux, à l'avènement de l'état de droit, protection des droits de l'homme et respect du droit humanitaire, protection des femmes, des enfants, voire protection du patrimoine culturel. La MINUSMA est la première OMP à recevoir un mandat exprès dans ce domaine, au §16 f) « Appui à la sauvegarde du patrimoine culturel » de la résolution 2100 (2013).

La panoplie des éléments de la consolidation de la paix se retrouve dans les OMP en place depuis 1999 avec des variantes inhérentes à la spécificité de chaque opération et à un degré moindre dans le mandat de la FISNUA (Abiyé).

Deux opérations, dont l'une est terminée (l'ATNUTO, Administration transitoire des NU au Timor Oriental, août 1999-mai 2002) et l'autre est résiduelle (la MINUK, Mission intérimaire des NU au Kosovo, depuis juin 1999) appellent quelques remarques. La MINUK au départ est une opération complexe d'administration de toute une région confiée à plusieurs partenaires (au départ, le développement économique incombe à l'UE, le renforcement des institutions à l'OSCE, l'action humanitaire au HCR et l'administration civile à l'ONU), le tout sous la coordination d'un Représentant spécial du Secrétaire général ; le volet sécuritaire revient à l'OTAN avec la KFOR. L'ONU reçoit ainsi le mandat de maintenir l'ordre public et d'administrer (voire gouverner, car il lui incombe d'adopter les normes juridiques nécessaires)⁶⁰ tout un territoire jusqu'en 2008 ; après la déclaration d'indépendance et l'adoption d'une constitution par les Kosovars, le mandat de la Mission onusienne est relatif à la promotion de la sécurité, la stabilité et le respect des droits de l'homme, avec des effectifs restreints⁶¹. L'essentiel de la présence internationale est désormais assuré par la KFOR et par EULEX Kosovo, la plus importante mission civile (état de droit) déployée par l'UE. L'ATNUTO a mandat d'assurer la sécurité et le maintien de l'ordre, de mettre en place une administration, de créer les conditions de l'indépendance politique et du développement durable, donc d'être la pépinière d'un Etat en gestation (pour ne pas dire une mère porteuse). Dans ces deux hypothèses, ont souvent été employées, pour les qualifier, les notions de protectorat (voire de proconsulat) ou de tutelle ; aucune n'est vraiment adéquate. Il s'agit d'une administration internationale au sens large, ou d'une gouvernance internationale, destinée à amener un territoire vers une indépendance réelle, bref vers la qualité d'Etat (Timor

⁵⁸ Voir le site www.unddr.org. Voir la note du Secrétaire général, A/C.5/59/31, mai 2005. Le Secrétaire général y ajoute les autorités coutumières ou informelles et les services de sécurité privée : rapport A/62/659 et S/2008/39, 23 janvier 2008, § 14. Aussi le rapport établi en 2010 par la section DDR du Bureau état de droit et institutions chargées de la sécurité : « Second generation Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR), A Contribution to the New Horizon Discussion on Challenges and Opportunities for UN Peacekeeping », www.un.org/en/peacekeeping/documents/2GDDR.

⁵⁹ S/Res/2151(2014), 28 avril 2014, relative à la RSS et rapport du Secrétaire général A/69/970 et S/2013/480, 13 août 2013. Il a été créé au sein de l'ONU une Equipe spéciale interinstitutions pour la RSS.

⁶⁰ Le Conseil d'Etat français sera amené à considérer qu'elle doit être « regardée, tant qu'elle a exercé ses fonctions, comme l'autorité légale sur ce territoire » ; notamment, les permis de conduire, objets du litige, délivrés par elle, remplissent « la condition tenant à leur délivrance par un Etat ou au nom d'un Etat » : CE, 4 octobre 2010, Bislimi, RGDI 2011, p 810.

⁶¹ 9 observateurs militaires, 8 policiers, 111 membres de personnel civil international, 1210 de local et 26 volontaires des NU, selon la fiche sur les OMP de l'ONU d'octobre 2014 (seuls chiffres disponibles pour cette Mission sur le site des Nations unies en juin 2015).

Oriental) ou à permettre un choix sur le statut du territoire (Kosovo), exercé en 2008 de manière radicale et controversée.

Les mandats des OMP contemporaines sont à l'évidence d'une grande sophistication. Ils sont en outre évolutifs au gré des changements sur le terrain. Certaines opérations se voient confier un mandat préventif : la FORDEPRENU (Force de déploiement préventif des NU en Macédoine, mars 1995-janvier 1999) destinée, avec succès, à empêcher l'extension du conflit de l'ex-Yougoslavie à la Macédoine⁶² ou de manière moins explicite, la MINURCAT (Mission des NU en République centrafricaine et au Tchad, septembre 2007-décembre 2010) pour créer une sorte de cordon de protection de ces deux pays afin que le conflit du Darfour n'essaime pas sur leur territoire ; au départ, cette Mission est l'un des deux éléments d'une opération multidimensionnelle, celui chargé de la sécurité, de la protection des civils, des droits de l'homme et de l'état de droit, l'autre étant l'EUFOR Tchad-RCA, opération militaire de l'UE ; l'ONU assure le volet civil et l'UE le volet militaire. La résolution 1861(2009) du 14 janvier 2009 du Conseil de sécurité transfère ensuite le mandat de l'UE à la MINURCAT. L'habitude a été prise de confier aux missions des mandats d'un an renouvelés chaque année, à l'exception de la FNUOD restée au régime du renouvellement tous les six mois. Il arrive parfois que le Conseil de sécurité renouvelle un mandat pour une courte période afin de donner un signal politique aux parties, pour les amener à évoluer vers un traitement définitif de leur situation. Le mandat de la MINUK n'est pas limité dans le temps, ni ceux de l'ONUST et de l'UNMOGIP.

IV.1.2.3. La diversification de l'échelle du recours à la coercition

Le chapitre VII offre la possibilité au Conseil de sécurité de prendre des décisions contraignantes ayant une portée matérielle : les mesures non militaires de l'article 41, couramment appelées sanctions bien qu'elles n'aient pas un caractère punitif, et les mesures militaires de l'article 42, c'est-à-dire le recours à la force armée pour amener un fauteur de trouble à composition.

*Les mesures non militaires ou 'sanctions' de l'article 41

Le Conseil de sécurité les utilise en abondance. Depuis 1988, 24 nouveaux systèmes de sanction ont été mis en place ; en juin 2015, 16 sont en place, le dernier en date ayant été établi par la résolution 2206 (2015) concernant le Soudan du Sud. La plupart intéressent des Etats (éventuellement leurs dirigeants) mais sont également visés des mouvements terroristes et assimilés : la résolution 1267 (1999) intéresse au départ les Taliban puis à partir de la 1989 (2011) ne sont plus visés que les membres du réseau Al-Qaida (où qu'ils soient) auxquels sont associés l'Etat islamique d'Irak et du Levant et le Front el-Nosra par les résolutions 2161 (2014) et 2170 (2014) ; la résolution 1636 (2005) vise les personnes suspectes d'avoir participé à l'attentat contre Rafic Hariri et 22 autres personnes ; la 1988 (2011) intéresse les Taliban, pour lesquels est alors créé un comité des sanctions distinct de celui qui vaut pour Al-Qaida après la mort de Ben Laden et elle introduit un certain assouplissement pour les Taliban dans la perspective d'une réconciliation avec le gouvernement afghan.

Les résolutions établissant des sanctions sont généralement basées explicitement sur le chapitre VII. Celles intéressant la République populaire démocratique de Corée depuis la 1718 (2006), l'Iran depuis la 1737 (2006), la Libye depuis la S/Res/1970 (2011) sont fondées plus précisément sur l'article 41⁶³.

⁶² La Chine ayant mis son veto au renouvellement de la Force début 1999, elle a dû être retirée. En 2001, une situation conflictuelle a surgi en Macédoine, à l'origine de plusieurs opérations de l'OTAN et de l'UE, preuve que le déploiement préventif a eu des effets positifs tant qu'il a été maintenu.

⁶³ La résolution 2118 du 27 septembre 2013 « décidant » que la République arabe syrienne doit s'abstenir d'employer, mettre au point, fabriquer, etc... des armes chimiques, qu'elle doit se conformer à la décision du Conseil exécutif de l'organisation pour l'interdiction des armes chimiques du 27 septembre 2013 figurant en annexe et coopérer avec cette Organisation et qu'en cas de non-respect de ces exigences, le Conseil de sécurité imposera des mesures « en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies » (§§ 4, 6,7, 8, 12, 14, 20, 21) n'est pas basée sur le chapitre VII. La Russie, et sans doute la Chine, ne l'auraient pas accepté. Mais elle souligne en fin de préambule que « l'article 25 de la Charte des Nations unies fait obligation aux Etats membres

Dans un premier temps, les sanctions consistent essentiellement en des mesures d'embargo sur des produits pétroliers ou autres produits ou marchandises ou des fournitures d'armes ou encore des interdictions de survol voire des interdictions générales de commercer avec un Etat. Ces mesures peuvent s'avérer très pénalisantes pour les populations civiles. C'est pourquoi apparaissent, à partir de 1997 ce qu'il est convenu d'appeler des « sanctions intelligentes », ciblées, visant des dirigeants, les responsables des affrontements (gels de leurs avoirs, des transactions bancaires, interdictions de voyager) ou bien prohibant un type de trafic particulier, par exemple celui des diamants, les tristement dénommés « diamants du sang ». Le Conseil de sécurité prend également l'habitude de créer un comité des sanctions pour chaque situation, auquel les Etats font rapport sur la manière dont ils mettent en œuvre les mesures et éventuellement assisté par un Groupe d'experts. Le plus connu des Comités est celui établi par la résolution 1267 (1999) intéressant au départ Al-Qaida et les Taliban, puis à partir de 2011, Al-Qaida et les personnes et entités associées (EIIL et Front Al-Nosra)⁶⁴.

Les systèmes de sanctions devenant nombreux soulèvent des problèmes d'efficacité ainsi que de tenue des listes de personnes visées nominativement. Au départ rien n'est en effet prévu concernant la radiation des personnes inscrites, parfois arbitrairement. Le Conseil de sécurité crée en avril 2000 un Groupe de travail officieux sur les questions générales relatives aux sanctions pour en améliorer l'efficacité⁶⁵. En 2006 est établie une procédure de radiation pour les sanctions et est créé au Secrétariat un point focal chargé de recevoir les demandes de radiation pour tous les régimes de sanctions⁶⁶. Les difficultés les plus importantes intéressant les sanctions contre Al-Qaida et entités assimilées, la résolution 1904/2009 établit le 17 décembre 2009 un Bureau du Médiateur et un Médiateur pour traiter les demandes de radiation en lien avec les Etats et organisations concernés et le Comité des sanctions⁶⁷.

*Le recours à la contrainte armée

L'intitulé, maintenu, 'forces de maintien de la paix' des forces de casques bleus signifie *a priori* que le principe de l'époque classique demeure : le casque bleu ne peut recourir à la force armée qu'en situation de légitime défense entendue (cf supra) au sens de stricte légitime défense individuelle et de possibilité de s'opposer par la force en cas de volonté de faire quitter ses positions à la mission de paix.

Si la mise en œuvre de ce dogme reste encore d'actualité pour les forces de casques bleus ne recevant pas d'autorisation de recourir à la force armée en principe sur la base du chapitre VII, on constate cependant qu'à la fois il s'opère dans les années récentes des glissements sémantiques au niveau du concept de légitime défense et que d'autre part, toute une gamme de possibilités de recourir à la force armée s'est progressivement élaborée, allant jusqu'à ce qu'il est convenu d'appeler 'maintien de la paix robuste', qui en réalité se rapproche du recours à la force pur et simple, par degrés.

- Les glissements sémantiques intéressant le concept de légitime défense

Une lecture attentive du rapport annuel du Comité des opérations de maintien de la paix, l'organe de réflexion de l'Assemblée générale sur le maintien de la paix (voir ci-après) le révèle sans ambiguïté. Jusqu'en 2004 (inclus), le rapport évoque la doctrine habituelle en matière de légitime défense. A partir du rapport pour 2005 (A/59/19), est mentionné le non

d'accepter et d'appliquer » les décisions du Conseil de sécurité. Ce serait donc une obligation « simple », excluant le recours à l'exécution forcée.

⁶⁴ A l'égard de Boko Haram, le Conseil de sécurité s'en tient à des déclarations présidentielles (S/PRST/2015/4, 19 janvier 2015) condamnant les activités du mouvement et se félicitant de l'aide que des partenaires bilatéraux ou multilatéraux apportent aux Etats touchés.

⁶⁵ Note du Président du Conseil de sécurité S/2000/319, 17 avril 2000 ; rapport du Groupe de travail : S/2006/997, 22 décembre 2006 ; travaux d'un colloque sur l'amélioration des sanctions imposées par le Conseil de sécurité organisé le 30 avril 2007, S/2007/734, 12 décembre 2007. Le 25 novembre 2014, le Conseil de sécurité consacre une séance aux « Questions générales relatives aux sanctions » : S/PV.7323, 25 novembre.

⁶⁶ Rés S/1730 (2006), 19 décembre 2006.

⁶⁷ La médiatrice en poste en 2015 est Madame Kimberley Prost dont le mandat a été renouvelé en janvier 2013 pour trente mois. Cette question de la radiation des sanctions est à l'origine d'un contentieux aussi célèbre que complexe devant la Cour de justice et le Tribunal de première instance de l'UE (RGDIP 2011, p 993).

recours à la force « sauf en cas de légitime défense et pour la défense du mandat », ce qui est beaucoup plus large que la seule défense des positions ; cela revient pour le Comité à faire sienne la formulation du rapport Brahimi d'août 2000 (voir ci-après). On peut rencontrer des variantes, qui vont dans le même sens : le rapport pour 2011 (A/65/19, § 24) vise le non recours à la force « sauf pour la défense d'une mission autorisée par le Conseil de sécurité ». Ce glissement devient la doctrine officielle au sein des Nations unies, mise en avant dans le rapport « Opérations de paix des Nations unies. Principes et orientations », dit 'doctrine Capstone' élaboré sous la responsabilité du Secrétaire général adjoint chargé du Département des OMP (DOMP) Jean-Marie Guéhenno en mars 2008 (pp 20-34) qui pose par ailleurs les bases du maintien de la paix « robuste » (cf. infra) ; il en va de même du rapport établi en 2009 par son successeur Alain Le Roy et Susan Malcorra (alors Sous-Secrétaire adjointe pour l'appui aux missions) « Un partenariat renouvelé : définir l'horizon pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU » (pp21-22). On la retrouve dans une déclaration présidentielle de 2011⁶⁸.

- Les autorisations par degrés de recourir à la force sur la base du chapitre VII

Ces autorisations supposent l'acceptation de l'interprétation des articles 42 et 43 de la Charte selon laquelle ces deux articles peuvent être lus séparément ; cette acceptation se fait implicitement et sans état d'âme après la fin du système des blocs.

Dans un premier temps la possibilité de recourir à la force de manière large selon la formule « prendre toutes les mesures nécessaires » n'est reconnue qu'aux forces multinationales (ou coalitions) sous commandement étatique. A plusieurs reprises, en appui d'une force de casques bleus, le recours à la force est délégué à une organisation régionale. Ainsi l'OTAN reçoit à partir de la résolution 836 (1993, 4 juin) le pouvoir de pratiquer des frappes aériennes dans les zones de sécurité pour soutenir la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine, sous l'autorité du Conseil de sécurité et en coordination avec le Secrétaire général de l'ONU ; sera alors mis en place l'in vraisemblable et inefficace système de la 'double clé' supposant l'autorisation du Secrétaire général et celui du Conseil de l'OTAN⁶⁹. De manière plus efficace, mais après que le temps et l'expérience eurent fait leur œuvre, l'UE a reçu à plusieurs reprises le pouvoir de recourir « à toutes les mesures nécessaires » sur la base du chapitre VII pour venir en appui d'opérations onusiennes (à partir d'Artémis en 2003 à Bunia, RDC, par exemple EUFOR Tchad-RCA en 2007 ou EUFOR RCA en 2014) ; dans contexte différent, c'est le cas de l'OTAN à l'égard de la MINUK (depuis 1999, Rés 1244, § 9. f).

Les OMP elles-mêmes peuvent recevoir, sur la base du chapitre VII, des autorisations limitées de recourir à la force que l'on qualifiera de 'légitime défense élargie'. En ex-Yougoslavie, un premier pas consiste pour la résolution 807 (février 1993, §8) de donner au Secrétaire général la possibilité de « prendre [...] toutes les mesures propres à renforcer la sécurité de la FORPRONU, notamment en la dotant d'armements défensifs appropriés ». Puis la FORPRONU est directement investie du pouvoir de recourir à la force d'abord en Bosnie-Herzégovine, par la résolution 836 (juin 1993) pour se défendre en cas « de bombardements, incursion armées et obstacles délibérés à l'exécution de son mandat », puis en Croatie par la résolution 871 (octobre 1993) « pour assurer sa sécurité et sa liberté de mouvement ». De manière discrète, la résolution 806 (février 1993) décide d'élargir le mandat de la MONUIK en y incluant les fonctions nouvelles mentionnées au § 5 du rapport S/25123 du Secrétaire général, à savoir d'agir physiquement « pour redresser les violations à petite échelle dans la zone démilitarisée » notamment.

A partir de 1999 apparaît une formule que l'on pourrait qualifier de terreau d'une légitime défense très élargie avec la résolution 1270 (octobre 1999) dont le §14 décide, sur le fondement du chapitre VII, de donner à la MINUSIL (Sierra Leone) le pouvoir de « prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la liberté de circulation de son personnel et, à l'intérieur de ses zones d'opérations et en fonction de ses moyens, la protection des civils immédiatement menacés de violences physiques ». On la retrouve au profit de la MONUC

⁶⁸ S/PRST/2011/17, 26 août 2011 : dans les principes fondamentaux du maintien de la paix sont relevés le consentement des parties, l'impartialité et le non recours à la force « sauf en cas de légitime défense ou de défense du mandat ».

⁶⁹ J. TERCINET, « Le maintien de la paix et de la sécurité internationales », op cit, pp 415-430.

(RDC, Rés 1291, février 2000), de la MINUS (Soudan, Rés 1590, mars 2005), de la MINUSS (Sud-Soudan, Rés 1996, §§ 4 et 3 b) IV, V et VI).

Bien au-delà de ce niveau de règles opérationnelles d'engagement, sont à partir de 1999 données assez souvent des autorisations à recourir à « tous les moyens » militaires, soit pour la totalité du mandat soit pour certains aspects de celui-ci, dans des hypothèses d'abord peu fréquentes puis devenues monnaie courante. L'ATNUTO est autorisée par la résolution 1272 (§4) du 25 octobre 1999 à « prendre toutes les mesures nécessaires pour s'acquitter de son mandat » et par la suite, une formule voisine s'applique à la MANUTO au § 6 de la résolution 1410 (17 mai 2002) qui la crée. La MINUSIL reçoit du § 3 b) la résolution 1313 (4 août 2000) le pouvoir de « décourager et, si nécessaire, s'opposer résolument à la menace d'attaques du RUF en ripostant avec force à tout acte ou toute menace d'utilisation imminente et directe de la force ». L'ONUCI est autorisée par la résolution 1528 (9 mars 2004) « à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de son mandat, dans les limites de ses capacités et de ses zones de déploiement » (§ 8). Une formulation voisine de celle-ci est retenue par la résolution 1545 (21 mai 2004) pour la MINUB (Burundi) pour certains aspects, larges, de son mandat (§5). Depuis cette époque, les forces nouvelles reçoivent toutes des autorisations de recourir à tous les moyens, éventuellement après leur création, en fonction de l'évolution de la situation : MINUS (S/Res/1706, 31 août 2006, § 12 ; établie entre mars 2005 et juillet 2011), MINUAD (S/Res/ 1769, 31 juillet 2007, § 15 ; en place depuis 2008), MINURCAT (S/Res/ 1861, 14 janvier 2009, §7 ; établie dès 2007 avec l'UE, seule en place à partir de 2009 jusqu'à sa terminaison en décembre 2010), FISNUA (S/Res/ 1990, 27 juin 2011, § 3), MINUSS (S/Res/ 1996, 8 juillet 2011, § 4), MINUSMA (S/Res/ 2100, 25 avril 2013, §17), MINUSCA (S/Res/ 2149, 10 avril 2014, § 29). Dans ce contexte la MINUSTAH (S/Res/1542, 30 avril 2004) fait quelque peu exception. Si elle dispose d'une composante militaire et voit son mandat basé sur le chapitre VII pour la partie de son mandat intéressant l'établissement d'un « climat sûr et stable » (§7, I), elle n'est pas habilitée à employer « tous les moyens » et ne l'a pas été par les résolutions subséquentes. En revanche, la FINUL, mission de la période antérieure, est dotée en 2006 du pouvoir de recourir « à tous les moyens » sans aucune référence au chapitre VII, on l'a vu ci-dessus.

Le traitement de certaines situations conduit à des évolutions complexes. En RD Congo, la MONUC est établie en tant qu'opération de maintien de la paix, après création d'un groupe de liaison puis d'un groupes d'observateurs, par la résolution 1291 du 24 février 2000 qui constate la menace pour la paix, mais n'invoque le chapitre VII qu'au § 8 pour autoriser le recours à la légitime défense « élargie »; puis après l'affaire d'Ituri, la résolution 1493 du 8 juillet 2003, tout en maintenant le recours à la légitime défense élargie d'une manière générale, autorise dans son § 26 et sur la base du chapitre VII l'utilisation de « tous les moyens » pour l'Ituri, ce qui fera des troupes de l'ONU en Ituri la « Brigade de l'Ituri ». Par la suite, la résolution 1565 du 1^o octobre 2004, totalement basée sur le chapitre VII, autorise la MONUC à utiliser tous les moyens nécessaires dans toute sa zone d'opérations (renouvellement par la S/Res/1794 le 21 décembre 2007 pour un an). Elle est remplacée le 1^{er} juillet 2010 par la MONUSCO dotée par la résolution 1925 du 28 mai 2010 (§ 11) de « tous les moyens ». Le 28 mars 2013, la résolution la dote (§ 9) d'une « brigade d'intervention » sous commandement de la MONUSCO « qui aura pour responsabilité de neutraliser les groupes armés » rebelles particulièrement actifs dans la zone de Goma, « à titre exceptionnel et sans créer de précédent ni sans préjudice des principes convenus du maintien de la paix ». En dépit de ces affirmations, il est évident qu'on est là loin du *soft peace keeping* mais qu'on dépasse le *hard peace keeping* celui des opérations dites « robustes » pour s'approcher de l'imposition de la paix. Cela ressort à l'évidence de la Déclaration présidentielle du 8 janvier 2015 dans laquelle le Conseil de sécurité estime nécessaire que les Forces armées de la RDC et la brigade d'intervention de la MONUSCO mènent une « action soutenue » en vue de « neutraliser les FLDR [Forces démocratiques de libération du Rwanda, menant des actions déstabilisatrices dans l'est de la RDC] en lançant immédiatement des opérations militaires »⁷⁰; en décembre 2013, la MONUSCO est dotée, avec l'accord du gouvernement, de drones de surveillance. C'est la première fois qu'une OMP utilise cette technologie⁷¹. Il a

⁷⁰ S/PRST/2015/1, 8 janvier 2015, mettant sur ce point en œuvre la résolution 2147 (20014), §4.

⁷¹ Le bilan de cette expérience figure en annexe du rapport A/69/642, 9 décembre 2014, « Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix ».

été envisagé à l'automne 2014 d'en doter la MINUSMA, mais au vu du rapport A/69/642 (§ 85), cela ne semble pas s'être produit. En revanche, il en ressort que le Secrétariat voudrait en doter la MINUSCA ; en outre pour cette dernière, l'article 40 de la résolution 2149 du 10 avril 2014 « décide que la MINUSCA pourrait, sur demande formelle des autorités de transition et dans les limites de ses capacités et de ses zones de déploiement, adopter, à titre exceptionnel et sans constituer de précédent ni remettre en cause les principes agréés régissant les opérations de maintien de la paix, dans des zones où les forces de sécurité nationale ne sont pas présentes ou ne sont pas opérationnelles, des mesures temporaires d'urgence de portée limitée[...], pour maintenir l'ordre public fondamental et lutter contre l'impunité ». La formule adoptée pour la MONUSCO un an auparavant ne semble pas devoir rester vraiment exceptionnelle. En octobre 2014, la situation semble si précaire au Mali que le ministre des affaires étrangères demande au Conseil de sécurité de créer une force d'intervention rapide, à l'instar de celle qui appuie la MONUSCO depuis mars 2013⁷².

Les forces de « maintien de la paix » peuvent donc éventuellement recourir à la coercition militaire, bien au-delà du *peace keeping* pour aller vers le *peace enforcement*. L'échelle du recours à la force est aujourd'hui très graduée pour elles, allant de la stricte légitime défense à la légitime défense élargie, jusqu'à la possibilité d'utiliser « tous les moyens ». Le Département des opérations de maintien de la paix s'efforce de faire valoir que les opérations restent toujours dans les « clous » du maintien de la paix classique pour ne pas heurter les Etats en considérant qu'il s'agit de maintien de la paix « robuste ». Il est vrai que si le mandat des OMP est parfois très musclé, les moyens matériels dont disposent les casques bleus ne permettent pas des opérations d'aussi haute intensité que les coalitions d'Etats. Mais au total, en raison de la complexité croissante des situations à gérer, la robustesse caractérise de plus en plus le « maintien de la paix », à tel point que l'on peut s'interroger sur la pertinence de l'expression⁷³. Ce questionnement surgit désormais du côté des Etats. Lors de la séance d'adoption de la résolution créant la MINUSMA, le représentant de la Russie, évoquant le cas de la brigade onusienne d'intervention dans le cadre de la MONUSCO, estime préoccupante la « tendance croissante à passer aux aspects militaires des activités de maintien de la paix des Nations Unies. Ce qui était une exception est en passe de devenir une norme non reconnue » [aux conséquences imprévisibles] et il ajoute qu'« il faut bien établir la frontières entre le maintien de la paix et imposition de la paix », signe que la Russie n'est pas dupe de la sémantique onusienne lénifiante à propos du maintien de la paix « robuste »⁷⁴. En octobre 2014, un débat à l'Assemblée générale révèle une opposition entre les Etats favorables aux mandats robustes et les autres. La Russie estime alors que la protection des civils relève non pas des OMP mais des Etats et des organisations humanitaires spécialisées ; les suites de l'expérience libyenne se font sentir. Du côté du personnel des Nations unies, la difficulté est également perçue ; le Secrétaire général adjoint au maintien de la paix lui-même, observant le 7 octobre que les Maliens souhaitent un durcissement du dispositif onusien déclare : « Ce n'est plus un contexte de maintien de la paix »⁷⁵.

Les forces de casques bleus vont donc désormais de la force d'interposition relativement classique à l'opération imposée et dotée de règles d'engagement « robustes » en passant par toutes sortes de stades intermédiaires. La part des civils s'accroît ainsi que, dans les personnels en uniforme, celle des policiers. Les mandats sont diversifiés et extrêmement évolutifs : une même opération est susceptible de connaître, quantitativement et qualitativement, des configurations variables. Les mandats sont en outre très ciselés pour s'adapter à chaque situation, de sorte que les résolutions les définissant sont de plus en plus longues : 8 pages pour la MONUSCO en 2010, 13 pages en 2013 ; 12 pages pour la

⁷² La Croix, 10 octobre 2014. Si le Secrétaire général souligne la nécessité de « renforcer les capacités opérationnelles » de la Mission, il est évident que l'opération Barkhane tient lieu de brigade onusienne de réaction rapide : rapport S/2014/943, 23 décembre 2014, spé §§54, 65, 66.

⁷³ Sur les ambiguïtés du maintien de la paix contemporain, voir : J. Tercinet, « Les défis pour les concepts de la sécurité dans un monde pluri polaire. L'expression « maintien de la paix » est-elle dépassée ? », in : A. Macleod (dir), *Les défis de la sécurité internationale à l'aube d'un monde pluripolaire*, Bruylant, collection Etudes stratégiques internationales, n° 8, 2011, pp 145-167.

⁷⁴ S/PV.6952, 25 avril 2013.

⁷⁵ Jeune Afrique, n°2805, 12 octobre 2014, p 34.

MINUSMA (+Serval) en 2013, 15 pages pour la MINUSCA (+ Sangaris) en 2014. Par comparaison, la résolution 143 établissant l'ONUC (Congo) en 1960 fait moins d'une demi-page et la 425 relative à la FINUL en 1978 à peine plus. C'est un signe tangible de la transformation des opérations de maintien de la paix, résultat des efforts d'adaptation à l'évolution des questions de paix et de sécurité internationales.

IV.2. Les efforts d'adaptation à l'évolution des questions de paix et de sécurité internationales

La part du pragmatisme n'est certes pas négligeable dans les transformations qu'ont connues les opérations de maintien de la paix. Cela dit, l'adaptation est loin de s'être faite au hasard, au coup par coup, en dépit des apparences. Toute une réflexion s'est développée à partir des expériences puis à son tour la réflexion s'est efforcée d'anticiper ou au moins de canaliser les évolutions.

Bien entendu, le Secrétariat et le Département des OMP (DOMP) développent cette réflexion, adoptent des documents sur les bonnes pratiques, font des études débouchant sur des rapports dont certains font avancer la doctrine du maintien de la paix. Il existe aussi dans ce domaine des organes de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité.

Au titre des organes, mérite d'être mentionné au niveau de l'Assemblée générale le Comité des opérations de maintien de la paix créé en 1965. Il compte alors 33 Etats membres et est appelé Comité des 33. Ses travaux stagnent à partir de 1974 puis sont réactivés à la fin des années 1980. En décembre 1988, la Chine (qui a boudé le maintien de la paix onusien, y compris financièrement, jusqu'au début des années 1980) en devient le 34^{ème} membre. Puis sa composition est très élargie. Il établit un rapport annuel sous la cote A/session x/19 qui constitue une mine de renseignements sur l'actualité du maintien de la paix⁷⁶, sur le point de vue des Etats membres dans leur ensemble et pas seulement sur celui des *happy few* du Conseil de sécurité. Le Comité fait des recommandations sur les réformes à entreprendre et chaque année le Secrétaire général établit un rapport sur l'application des recommandations du Comité, très instructif lui aussi.

Le Conseil de sécurité décide en 2001 de créer un Groupe de travail sur les OMP⁷⁷ en place depuis 2002 pour engager le dialogue avec les pays fournisseurs de contingents et autres partenaires, se livrant à des analyses prometteuses, mais tombé en sommeil après 2006.

Les documents onusiens intéressant le maintien de la paix sont trop nombreux pour être tous mentionnés ici. On se contentera des principaux, qui donnent en même temps une indication sur les sujets d'intérêt.

Outre le rapport du Comité des OMP, deux rapports annuels méritent l'attention : le rapport annuel du Secrétaire général à l'Assemblée générale A/ session x/1 ; certains de ces rapports contiennent de véritables analyses, d'autres étant plus factuels ; le rapport annuel du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale A/ session x/2, devenu plus dense et plus précis depuis 2010.

Les rapports spécialisés tendent à se multiplier, qu'ils émanent de l'administration onusienne ou de groupes externes indépendants : Agenda pour la paix (1922) et Supplément à l'Agenda pour la paix (1995) mentionnés ci-dessus, rapport du Groupe d'études sur les OMP de l'ONU dit rapport Brahimi (2000)⁷⁸ qui a marqué un tournant important dans la réflexion sur les OMP après les deux Agendas ; rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous » établi novembre 2003 en vue du Sommet mondial de 2005 et rendu le 1^{er} décembre 2004⁷⁹. On peut d'ailleurs ajouter à ce type de documents le Document final du Sommet mondial de septembre 2005⁸⁰. Est souvent présenté comme « Les opérations de paix en 2010 » un extrait (§§6 à 21) d'un rapport du Secrétaire général sur le financement des OMP⁸¹ portant sur la stratégie de

⁷⁶ Par exemple dans le rapport 2014, le Comité se préoccupe de l'empreinte écologique des OMP : A/68/19, 2014, § 314 ; A/69/19, § 325.

⁷⁷ S/PRST/2001/3, 31 janvier 2001

⁷⁸ A/55/305 et S/2000/809, 23 août 2000.

⁷⁹ A/59/565, 1^{er} décembre 2004, 85 p.

⁸⁰ A/60/1, 20 septembre 2005

⁸¹ A/60/696, 24 février 2006.

réforme émanant du DOMP. Lui font suite en 2008 « Opérations de paix des Nations unies. Principes et orientations », dit 'doctrine Capstone' déjà mentionné⁸², « Agenda pour un nouveau partenariat : définir un nouvel horizon pour les OMP de l'ONU » de l'été 2009⁸³, « Des moyens civils à la hauteur des situations post conflictuelles » rendu en février 2011 par le Groupe consultatif de haut niveau indépendant sur les moyens civils internationaux⁸⁴. En décembre 2014 est rendu « *Performance peace keeping* », un rapport de 123 pages du groupe d'experts sur les innovations technologiques dans les OMP ; il préconise notamment d'étendre l'usage des drones de surveillance, appelés véhicules aériens sans pilotes ou UAV⁸⁵ à toutes les OMP au vu des résultats obtenus en RDC.

En octobre 2014, le Secrétaire général demande à José Ramos-Horta, ex- président du Timor oriental et prix Nobel de la paix, de diriger le Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix pour évaluer ces dernières et les repenser 15 ans après le rapport Brahimi (et, en amont, des Agendas). Le rapport –communément appelé rapport du HIPPO pour *High Level Panel on Peace Operations* - est rendu le 17 juin 2015 sous le titre « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations »⁸⁶. L'intitulé en soi est déjà tout un programme⁸⁷.

Il s'agit d'adapter au nouveau contexte le maintien de la paix, aussi bien au plan conceptuel, décisionnel qu'opérationnel.

IV.2.1. Les adaptations conceptuelles

Initialement, la Charte réserve à l'Assemblée générale le traitement « structurel »⁸⁸ de la paix et elle continue à jouer le rôle d'organe de réflexion et de proposition, notamment à travers le Comité des OMP. Sa résolution A/60/1 contenant le Document final du Sommet mondial du 16 septembre 2005 en est, parmi bien d'autres exemples, une parfaite illustration⁸⁹.

Cependant, l'accent sera mis ci-après surtout sur l'entrée du Conseil de sécurité dans ce domaine de la réflexion. Dans l'après-guerre froide, d'organe de l'action sécuritaire voué au traitement des questions à chaud, le Conseil de sécurité se transforme en effet en organe de réflexion à long terme, de débat d'idées et de prospective. Il prend l'habitude de traiter de questions générales déconnectées de tout différend ou situation particulière. Il ne se contente pas de débattre ; il adopte des déclarations et résolutions de fond, thématiques, qui nourriront ensuite ses résolutions « sécuritaires ». Tous ces textes sont rattachés expressément au traitement des questions de paix et de sécurité. Le Conseil rappelle souvent sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix, montrant que cette réflexion désormais nourrie, inhabituelle jusque-là de sa part, relève bien de son domaine de compétence. Il s'agit pour lui de se pencher sur les implications des nouveaux types de conflits et menaces

Avant la fin du système des blocs, les plus anciennes résolutions de cette catégorie, encore elliptiques et peu nombreuses, sont vouées au terrorisme : détournements d'aéronefs⁹⁰,

⁸² Emanant du Secrétaire général adjoint au MP J-M Ghéhenno, il est rendu en mars 2008 et comporte 108 p. C'est l'étude fondatrice sur le maintien de la paix « robuste ».

⁸³ Elaboré par les Secrétaires généraux adjoints respectivement au maintien de la paix et à l'appui aux missions, Alain Le Roy et Susan Malcorra, été 2009, 140p +annexes.

⁸⁴ A/65/747 et S/2011/85, 22 février 2011, 47 p +annexes ; le Groupe est présidé par J-M Guéhenno.

⁸⁵ Unmanned Aerial Vehicle : l'appellation permet d'éviter la connotation négative de 'drone' depuis l'Afghanistan.

⁸⁶ A/70/95 - S/2015/446, 17 juin 2015, 112 p de rapport proprement dit.

⁸⁷ A cet inventaire de l'essentiel des 'grands rapports' récents, on peut encore ajouter l'Initiative franco-britannique de 2009 pour renforcer l'expertise militaire, améliorer la coopération avec les Etats fournisseurs de contingents militaires et de police, la meilleure maîtrise des coûts du maintien de la paix.

⁸⁸ P.-M. DUPUY, « Sécurité collective et organisation de la paix », *RGDIP* 1993, p 617 et s. considère que l'Assemblée générale a la charge au départ de la dimension « structurelle » de la paix, le Conseil de sécurité ayant celle de la dimension « sécuritaire ».

⁸⁹ C'est dans ce document que l'Assemblée fait sienne la notion de responsabilité de protéger (§§138-140), que le Conseil de sécurité emploie expressément dès la résolution 1674 (2006) relative à la protection des civils dans les conflits armés.

⁹⁰ Résolutions 286 (1970), 618 (1988).

prises d'otages⁹¹, agissements contre l'aviation civile internationale⁹². Rapidement sont adoptées des déclarations moins spécialisées : en 1985 celle sur : «Les Nations unies pour un monde meilleur et la responsabilité du Conseil de sécurité en ce qui concerne la paix et sécurité internationales», en 1986 : «Inauguration de l'année internationale de la paix», en 1990, «Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies». Naturellement, il y a l'importante déclaration adoptée le 31 janvier 1992 lors de la première réunion au sommet du Conseil de sécurité et toute la série des déclarations et résolutions liées à l'examen de l'Agenda pour la paix et qui portent sur la sécurité du personnel et des opérations des Nations Unies⁹³. A partir de là, le processus s'accélère. Plusieurs déclarations visent les personnes ou collectivités vulnérables : réfugiés, personnes déplacées⁹⁴, les enfants touchés par les conflits armés⁹⁵, les femmes⁹⁶, la protection des civils dans les conflits armés⁹⁷, l'Afrique⁹⁸, l'assistance humanitaire aux réfugiés en Afrique, traitant aussi du SIDA⁹⁹, les conséquences des sanctions sur le plan humanitaire¹⁰⁰. D'autres déclarations intéressent le maintien de la paix et les conflits armés : la prévention des conflits armés¹⁰¹, le maintien de la paix et la consolidation de la paix¹⁰², les armes légères¹⁰³, le déminage¹⁰⁴, les aspects humanitaires du maintien de la paix et notamment le SIDA¹⁰⁵, la police civile dans les opérations de maintien de la paix¹⁰⁶, la réconciliation nationale après un conflit¹⁰⁷, les aspects civils de la gestion des conflits et de la consolidation de la paix¹⁰⁸, ce qui débouche sur le rôle des Nations Unies en matière de justice et d'Etat de droit¹⁰⁹.

A côté du support peu formel que constitue la déclaration, le Conseil de sécurité n'hésite pas à adopter des résolutions, non contraignantes, de portée générale. Là encore, certaines tendent à améliorer la protection de personnes ou groupes vulnérables : enfants touchés par les conflits armés¹¹⁰, réfugiés en Afrique¹¹¹, protection des civils dans les conflits armés¹¹², la

⁹¹ Résolutions 579 (1985), 638 (1989).

⁹² Résolution 635 (1989).

⁹³ Déclaration S/25493, 31 mars 1993 ; résolution 868 (29 septembre 1993); S/PRST/1997/13, 12 mars ; S/PRST/2000/4, 9 février ; S/PRST/2000/7, 9 mars.

⁹⁴ S/PRST/1997/34, 19 juin ; S/PRST/1998/30, 29 septembre.

⁹⁵ S/PRST/1998/18, 19 juin.

⁹⁶ S/PRST/2001/31, 31 octobre ; S/PRST/2002/32, 31 octobre ; S/PRST/2004/40, 28 octobre.

⁹⁷ S/PRST/2002/6, 15 mars (adopte un long aide-mémoire du Secrétaire général); S/PRST/2002/41, 20 décembre; S/PRST/2003/27, 15 décembre.

⁹⁸ S/PRST/1998/18, 19 juin ; S/PRST/1998/29, 24 septembre.

⁹⁹ S/PRST/2000/1, 14 janvier.

¹⁰⁰ S/PRST/1999/34, 30 novembre.

¹⁰¹ S/PRST/1993 /34, 30 novembre ; S/PRST/2000/25, 24 juillet.

¹⁰² S/PRST/1998/38, 29 décembre ; S/PRST/1999/21, 8 juillet ; S/PRST/2000/10, 23 mars ;. Plus récemment : S/PRST/2012/29, 20 décembre.

¹⁰³ S/PRST/1997/28, 24 septembre ; S/PRST/2001/21, 31 août ; S/PRST/2002/30, 31 octobre ; S/PRST/2004/1, 19 janvier, S/PRST/2005/7, 17 février, S/PRST/2007/24, 29 juin ; S/PRST/2009/1, 14 janvier ; S/PRST/2010/6, 19 mars.

¹⁰⁴ S/PRST/1996/37, 30 août ; S/PRST/2003/22, 19 novembre.

¹⁰⁵ S/PRST/2001/16, 17 juin.

¹⁰⁶ S/PRST/1997/38, 14 juillet.

¹⁰⁷ S/PRST/2004/2, 26 janvier.

¹⁰⁸ S/PRST/2004/33, 22 septembre. S/PRST/2004/33, 22 septembre 2004 et S/PRST/2005/30, 12 juillet 2005, S/PRST/2008/16, 20 mai.

¹⁰⁹ S/PRST/2003/15, 24 septembre; S/PRST/2004/34, 6 octobre. S/PRST/2004/34, 6 octobre 2004, S/PRST/2006/28, 22 juin 2006 ; S/PRST/2014/5, 21 février.

¹¹⁰ Rés1261, 25 août 1999; Rés 1314, 11 août 2000 (postérieure au Protocole du 25 mai2000); Rés1379, 20 novembre 2001; Rés 1460, 30 janvier 2003; Rés 1539, 22 avril 2004 ; 2143 (2014)

¹¹¹ Rés 1208, 19 novembre 1998.

¹¹² Rés 1265, 17 septembre 1999; Rés 1296, 19 avril 2000(très longue résolution visant notamment le SIDA) ; Rés 1674 (2006) évoquant notamment la responsabilité de protéger au §4 ; Rés 1894 (2009).

protection des journalistes, des professionnels des médias et des membres du personnel associé en période de conflit armé¹¹³, les femmes, la paix et la sécurité¹¹⁴. D'autres intéressent le maintien de la paix¹¹⁵ et les conflits, ce qui n'exclut pas les aspects humanitaires : le SIDA et les opérations de maintien de la paix¹¹⁶, la protection du personnel des Nations unies et associé dans les zones de conflit¹¹⁷, le contrôle des mouvements illicites d'armes en Afrique¹¹⁸, les armes légères et de petit calibre¹¹⁹, la prolifération des armes légères et le mercenariat¹²⁰, le rôle du Conseil de sécurité dans la prévention des conflits armés¹²¹, la nécessité d'assurer au Conseil de sécurité un rôle effectif dans le maintien de la paix¹²², le terrorisme¹²³.

L'adoption de ces textes généraux se développe particulièrement entre 1998 et 2000. De nouveaux thèmes apparaissent par la suite: le renforcement de la coopération avec les organismes et accords régionaux¹²⁴, l'exploitation et les abus sexuels¹²⁵, l'assimilation possible du viol à « un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un élément constitutif du crime de génocide »¹²⁶, la réforme du secteur de la sécurité¹²⁷, les stratégies de transition et de retrait des OMP¹²⁸, les opérations de paix multidimensionnelles¹²⁹, la police des Nations unies¹³⁰, les rapports entre les changements climatiques et le maintien de la paix¹³¹, l'ampleur de l'épidémie d'Ebola comme menace pour la paix et la sécurité internationales¹³², les combattants terroristes étrangers¹³³, Boko Haram¹³⁴, la paix durable¹³⁵. Dans cet ensemble de documents, apparaissent comme centrales les questions de la sécurité humaine et de la consolidation de la paix.

Certes, ni les résolutions, ni, a fortiori, les déclarations ne sont rédigées sur la base du chapitre VII ou n'utilisent une terminologie contraignante. Le Conseil de sécurité appelle au respect de normes existantes, à la ratification de conventions; il s'efforce aussi de dégager des propositions, d'inciter Etats et organisations à évoluer, ce qui vaut d'ailleurs pour lui-même. Bref, il forge progressivement une véritable doctrine par secteurs du maintien de la paix. Cependant, certains Etats membres ont fait part de leur inquiétude à l'égard de la

¹¹³ Rés 1738 (2006), 23 décembre ; Rés 2222 (2015), 27 mai.

¹¹⁴ Rés 1325, 31 octobre 2000 ; Rés 2106 (2013), 24 juin (mettant l'accent sur les violences sexuelles et rappelant tous les textes antérieurs sur cet aspect).

¹¹⁵ Sur les opérations de maintien de la paix des Nations unies : Rés 2086 (2013) , 2167 (2014).

¹¹⁶ Rés 1308, 17 juillet 2000.

¹¹⁷ Rés 1502, 26 août 2003.

¹¹⁸ Rés 1209, 19 novembre 1998.

¹¹⁹ Rés 1196 (1998), 16 septembre ; 2117 (2013), 26 septembre ; Rés 2220 (2015), 22 mai.

¹²⁰ Rés 1467, 18 mars 2003 (adopte une longue déclaration sur le sujet).

¹²¹ Rés 1366, 30 août 2001.

¹²² Rés 1318, 7 septembre 2000 (suite du sommet du Millénaire); Rés 1327, 13 novembre 2000 (suite du rapport Brahimi).

¹²³ Rés 1269, 19 octobre 1999; Rés 1377, 12 novembre 2001 (pour améliorer la mise en oeuvre de la 1373); Rés 1456, 20 janvier 2003 (longue résolution adoptée par les ministres des affaires étrangères et véritable préfiguration d'une résolution « législative » (cf infra) ; Rés 2133 (2014), 27 janvier, condamnant les prises d'otages par les terroristes ; Rés 2195 (2014), 19 décembre.

¹²⁴ S/RES/1631(2005), 17 octobre 2005, S/PRST/2006/39, 20 septembre 2006, S/PRST/2007/7, 28 mars 2007, S/PRST/2007, 42, 6 novembre 2007, S/Res. 1809, 16 avril 2008.

¹²⁵ S/PRST/2005/21, 31 mai 2005. Voir infra p 103 et note 169.

¹²⁶ S/RES/1820 (2008), 19 juin, § 4 (résolution sur les femmes, la paix et la sécurité).

¹²⁷ S/PRST/2007/3, 20 février 2007, S/PRST/2008/14, 12 mai ; Rés 2151 (2014), 28 avril.

¹²⁸ S/PRST/2010/2, 12 février 2010.

¹²⁹ Rés 2086 (2013), 21 janvier.

¹³⁰ Rés 2185 (2014), 20 novembre. Il s'agit de la première résolution thématique du Conseil consacrée à la police.

¹³¹ S/PRST/2011/15, 20 juillet.

¹³² Rés 2177 (2014), 18 septembre, §5 du préambule d'une résolution consacrée à l'infection.

¹³³ S/PRST/2014/23, 19 novembre. S/PRST/2015/11, 29 mai.

¹³⁴ S/PRST/2015/4, 19 janvier.

¹³⁵ S/PRST/2015/3, 19 janvier.

multiplication des débats sur des questions thématiques¹³⁶. A côté des textes déclaratoires, le Conseil de sécurité en est venu à adopter des résolutions de portée sécuritaire assez inédites.

IV.2.2. Les adaptations décisionnelles

Très rapidement après la fin de la guerre froide, le Conseil de sécurité, devenu audacieux et innovateur, en vient à adopter des résolutions constituant de véritables succédanés de conventions internationales. La première du genre est la résolution 687 du 3 avril 1991. Elle tient lieu de traité de paix à la fin de la « guerre » Irak/Koweït, transformée en opération d'une coalition internationale autorisée par le Conseil de sécurité pour amener l'Irak à composition. Le caractère interétatique du conflit ayant ainsi été absorbé par le système de sécurité collective, l'organe clé du système considère qu'il lui incombe d'y mettre fin de cette manière. Peu après, les résolutions 827 (5 mai 1993) (ex-Yougoslavie) et 935 (1er juillet 1994) (Rwanda) créent sous la forme d'organes subsidiaires du Conseil les deux tribunaux pénaux internationaux, équivalent à des traités constitutifs d'une organisation internationale. Dans ces deux cas préside à l'établissement des juridictions le souci de la réconciliation après les conflits ; un des moyens de la réconciliation passe par la punition des responsables des exactions. A l'époque, il n'existe pas de juridiction pénale internationale. Ayant « traité » le déroulement des conflits, le Conseil de sécurité s'estime compétent pour traiter de ses suites¹³⁷. Dans les trois cas, les résolutions sont prises sur la base du chapitre VII, contiennent certains aspects normatifs, mais sont liées au règlement d'une situation particulière ; il s'agit à chaque fois d'organiser le retour à une paix durable après un conflit, dans la phase de consolidation ou de reconstruction de la paix. Dans le cadre de la lutte contre la piraterie au large des côtes de la Somalie, le Conseil de sécurité a complété, sur la base du chapitre VII, le droit international intéressant la lutte contre la piraterie, mais pour cette seule situation. Il ne se fait pas pleinement législateur « général et impersonnel », générateur de normes, mais il n'en étend pas moins le contenu du droit applicable à ce cas particulier¹³⁸.

La lutte contre le terrorisme conduit le Conseil de sécurité beaucoup plus loin.

Dans l'après 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité se transforme en un véritable législateur à travers l'adoption de trois résolutions fondées sur le chapitre VII, créant des obligations de caractère général et impersonnel pour « tous les Etats » et pas seulement les « Etats membres », même si la nuance est secondaire alors que l'ONU est quasiment

¹³⁶ Révélateurs du malaise sont les propos du représentant de La Jamaïque lors du débat sur le rapport du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale en 2004 : « A notre avis de tels débats sont un ajout inutile aux travaux du Conseil. D'ailleurs cette pratique nous préoccupe de plus en plus car nous craignons qu'il y ait double emploi et que le Conseil n'empiète sur les questions qui relèvent davantage de l'Assemblée générale » et il recommande son abandon éventuel (A/58/PV.28, 13 octobre 2004, p 13) ; le représentant de la Malaisie tient des propos voisins (ibid, p 22). De manière plus spécifique, des réticences se manifestent lors de l'adoption de la résolution 1308 (2000) intéressant le SIDA, des Etats (dont la Chine) faisant observer que c'est à l'Assemblée générale ou au Conseil économique et social qu'il revient de traiter de ce genre de question. On peut encore mentionner les propos du représentant de l'Egypte s'exprimant au nom du Mouvement des pays non alignés devant le Conseil de sécurité : « Le Conseil de sécurité doit tenir pleinement compte des recommandations de l'Assemblée générale sur les questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, conformément au § 2 de l'article 11 de la Charte au lieu d'empiéter continuellement sur les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social » ; ou les propos du représentant de la Fédération de Russie : la « Russie a toujours réagi avec circonspection et mesure aux initiatives visant à ce que le Conseil se saisisse de questions thématiques, notamment lorsqu'elles ont un caractère générique. Nous pensons que le Conseil doit se concentrer sur les questions pour lesquelles il peut et doit prendre des décisions concrètes » (S/PV.6672, 30 novembre 2011).

¹³⁷ Désormais, le Conseil de sécurité peut saisir la Cour pénale internationale comme il l'a fait pour le Darfour (Rés 1593 (2005), 31 mars) et le Libye (Rés 1970 (2011), 26 février).

¹³⁸ S/Res/1816 (2008), 20 juin, autorise les Etats à lutter contre la piraterie dans les eaux territoriales somaliennes ; S/Res/ 1846, (2008), 2 décembre, donne la même autorisation aux organisations internationales régionales ; S/Res/ 1851(2008), 16 décembre, autorise la poursuite des pirates dans l'espace terrestre somalien par les Etats et les organisations régionales ; S/Res/ 2182 (2014), 24 octobre : les §§ 15 et 17 autorisent les Etats individuellement ou dans le cadre de partenariats plurinationaux à fouiller les navires dans les eaux territoriales de la Somalie et en haute mer puis le cas échéant, à détruire, les armes et le charbon de bois transportés en fraude.

universelle dans sa composition. Il s'agit des résolutions 1373 du 28 septembre 2001 « Menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes » (obligations générale de lutte contre le terrorisme en matière de financement), 1540 du 28 avril 2004 « Non-prolifération des armes de destruction massive (ADM) » (tendant à empêcher des acteurs non étatiques terroristes de se doter d'ADM), 1566 du 8 octobre 2004 « Menaces contre la paix et la sécurité internationales » (renforçant la lutte contre le terrorisme, mais moins « normative » que les précédentes). Le procédé a, inévitablement, soulevé des critiques¹³⁹. Le Conseil de sécurité n'y a plus recouru jusqu'à la résolution 2178 du 24 septembre 2014, basée sur le chapitre VII, intéressant les « combattants terroristes étrangers » (§ 8 du préambule) ; le § 5 « décide que les Etats membres doivent [...] prévenir et éliminer les activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement bénéficiant à des personnes qui se rendent dans un Etat autre que leur Etat de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, ainsi que le financement des voyages et activités de ces personnes ». La question a donné lieu à un long débat au Conseil de sécurité le 29 mai 2015¹⁴⁰.

IV.2.3. Les adaptations opérationnelles

Le maelstrom dans lequel le maintien de la paix se trouve pris depuis la fin des années 1980 entraîne inévitablement des évolutions et réformes des moyens de traitement de ce domaine de compétences. Elles se déclinent en adaptations administratives (institutionnelles) et financières, adaptations des capacités et adaptations des relations avec les tiers

IV.2.3.1. Les adaptations administratives et financières

*Les aspects administratifs et institutionnels

Au plan administratif, la première étape correspond à la création en 1992¹⁴¹ au sein du Secrétariat général du Département des opérations du maintien de la paix, le « DOMP », qui assure la direction des OMP. A sa tête, le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix est le « patron » des OMP.

En 1993 sont créées une cellule de planification militaire (devenue Service de la planification militaire du Bureau des affaires militaires du DOMP) et un Centre de situation pour assurer une permanence 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Jusque-là, les services en charge du maintien de la paix respectaient les horaires de bureaux et les responsables d'opérations sur le terrain étaient privés d'interlocuteurs au siège le soir et les fins de semaine. Le Centre de situation est aujourd'hui partagé entre le DOMP et le Département de l'appui aux missions (ci-après). En 1993 est créée une unité de police civile au sein de la division militaire ; en 2001, la division militaire et la division de police civile sont séparées. La division de police est retirée du Bureau des opérations et rattachée au Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité. La structure de ce bureau est très instructive : il recouvre la division de police, le service du déminage, le service du droit pénal et du conseil juridique, la section DDR et l'unité de RSS, autrement dit les services voués à la consolidation de la paix. Opérations matérielles de paix relevant du Bureau des opérations et consolidation de la paix relevant du Bureau de l'état de droit et des institutions de sécurité sont donc bien les deux activités phares du maintien de la paix onusien. Il existe en outre au sein du DOMP un Bureau des affaires militaires et une Division des politiques, de l'évaluation et de la formation.

¹³⁹ Sur les interrogations soulevées par ces textes voir : J. Tercinet, « Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité : le Conseil de sécurité peut-il légiférer ? », *Arès*, n°55, volume XXI, fascicule 3, mai 2005, p. 69 et *RBDI(Revue belge de droit international)*, 2004/2, pp 528-550.

¹⁴⁰ S/PV.7453, donnant lieu à un texte de 33 pages et suivi de la déclaration S/PRST/2015/11 .

¹⁴¹ Auparavant les OMP étaient gérées par le Département des affaires politiques.

En 2007 est établie, à côté du DOMP, un Département de l'appui aux missions (DAM)¹⁴². Dirigé par un(e) Secrétaire général(e) adjoint(e)¹⁴³, il est chargé de l'appui logistique des missions, tandis que le DOMP se concentre sur la stratégie, la planification des opérations et le déploiement des forces. La question de l'appui aux missions a connu d'importants développements depuis l'adoption en 2010 de la Stratégie de l'appui aux missions 2010-2015¹⁴⁴. Il existe deux Centres de service mondiaux : une base de soutien logistique à Brindisi (Italie) (depuis 1994¹⁴⁵) et un centre de télécommunications à Valence (Espagne) (inaugurée en juillet 2011) ; un premier Centre de service régional est établi à Entebbe (Ouganda) depuis 2010 pour venir en appui aux missions déployées en Afrique ; il se voit doter en avril 2015 d'un Bureau d'achat¹⁴⁶ ; des centres pourraient voir le jour au Moyen-Orient (Koweït) ou en Afrique de l'Ouest¹⁴⁷.

Le DOMP et le DAM partagent des services : une Division des politiques, de l'évaluation et de la formation, comprenant entre autres un Service des meilleures pratiques de maintien de la paix créé en 2005 à partir du Groupe des pratiques optimales, une Equipe des partenariats, une Equipe d'évaluation, un Service intégré de formation. L'intégration est devenue un maître mot des OMP. L'idée de créer des « équipes intégrées » figure dans le rapport Brahimi (2000). A partir de 2005 apparaît la notion d'opérations intégrées. Il s'agit dans l'idéal de faire travailler ensemble, du stade de la planification à celui du déploiement sur le terrain, toutes les composantes des Nations unies et éventuellement, les autres organisations gouvernementales et non gouvernementales engagées sur un même théâtre. Il est évident que tous les acteurs ne sont pas prêts à accepter ce schéma. En pratique depuis le tournant des années 2010 existent des équipes opérationnelles intégrées. Sur le terrain cela signifie qu'un Représentant spécial adjoint du Secrétaire général (RSASG) dirige les éléments militaires, humanitaires et de développement ; autrement dit, le Commandant de la force de paix est sous l'autorité du RSASG, ce qui ne va pas sans poser problème. Par ailleurs le RSASG relève du Représentant spécial du Secrétaire général qui a autorité sur toutes les composantes de l'ONU dans un pays¹⁴⁸. Le DOMP reste en charge de l'opération au siège. Pour les missions politiques, c'est en principe le Département des affaires politiques qui l'est, sauf pour la MANUA (Afghanistan) jusqu'à l'été 2014¹⁴⁹.

En février 2013 est inauguré le Centre des Nations unies pour les opérations et la gestion des crises qui fédère 10 parties prenantes ; Bureau du Secrétaire général, DOMP, DAM, DAP (affaires politiques), Département de la gestion, Département de la sûreté et de la sécurité, Département de l'information, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Haut-commissariat aux droits de l'homme, PNUD. Il dispose d'une salle de veille fonctionnant en permanence. Il doit fournir une information intégrée opérationnelle au quotidien et émettre

¹⁴² Par la résolution de l'Assemblée générale A/61/279, 29 juin 2007. Sa création répond en grande partie, à l'époque, à des considérations politiques. Les Etats-Unis ne voyaient pas favorablement le fait que le poste de Secrétaire général adjoint aux OMP revenait à la France depuis 1997 : succédant à Kofi Annan devenu Secrétaire général, sont nommés successivement Bernard Miyet (1997-2000), Jean-Marie Guéhenno (2000-2008), Alain Le Roy (2008-2011), Hervé Ladsous (2011-). La France souhaitant conserver ce poste, la solution de la difficulté a consisté à scinder les attributions du DOMP.

¹⁴³ Successivement : Susana Malcorra (Argentine) (2008-2012), Madame Ameerah Haq (Bangladesh) (2012-2014), Atul Khare (Inde) (janvier 2015-).

¹⁴⁴ Rapport du Secrétaire général A/64/633, janvier 2010, Rés AG A/64/269, 24 juin 2010 ; 4^{ème} rapport sur l'état d'avancement de la stratégie globale d'appui aux missions : A/68/637, 4 décembre 2013 ; 3^{ème} rapport : A/67/633, 12 décembre 2012.

¹⁴⁵ A/Res/49/233, XIV, 23 décembre 1994.

¹⁴⁶ A/Res/9/273, 2 avril 2015.

¹⁴⁷ Rapport précité A/69/651, § 36.

¹⁴⁸ C. Delice, « Mission intégrée », fiche dans le lexique du ROP, 2010. Sur l'approche intégrée entre toutes les parties prenantes, voir : S/PRST/2015/3, 19 janvier 2015, « Maintien de la paix et de la sécurité internationales : un développement sans exclusion pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

¹⁴⁹ Pays de déploiement de missions intégrées en 2015 : Afghanistan, Burundi, Côte d'Ivoire, Haïti, Irak, Kosovo, Libéria, Mali, Somalie, Soudan, république centrafricaine, République démocratique du Congo ; en ont connu : Burundi, Timor oriental.

des alertes sur les grands incidents et événements à tous les cadres supérieurs du système des Nations unies¹⁵⁰.

La question de la consolidation de la paix donne lieu à une institutionnalisation avec la création en 2006 de la Commission de consolidation de la paix, organe subsidiaire à la fois de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité¹⁵¹. Sont à l'ordre du jour de la Commission en 2015 : Burundi, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, république centrafricaine, Sierra Leone. Un Bureau d'appui à la consolidation de la paix est établi au Secrétariat général et les actions sont appuyées par un Fonds de consolidation de la paix, qui finance ou a financé des actions dans 25 et 3 pays respectivement, à hauteur de 356 millions de \$ entre 2007 et 2012 sur la base de contributions volontaires.

Le Conseil de sécurité lui-même œuvre à l'amélioration de ses méthodes de travail¹⁵². En juin 1993 il crée un Groupe de travail informel sur la documentation et les autres questions de procédure. En 2006, sous l'impulsion d'une présidence japonaise est adoptée la note du Président S/2006/507, la « note 507 », à partir de laquelle il rédige ensuite un Manuel des méthodes de travail du Conseil de sécurité, le « Livre bleu ». A partir de 2008, le Conseil tient des débats publics sur ses méthodes de travail et le « Livre bleu » devient en 2010 « Livre vert » publié sous la forme d'une note du Président du Conseil de sécurité¹⁵³. Parmi les questions les plus mises en avant¹⁵⁴ figurent la transparence de la prise de décision (le rapport entre consultations officieuses et séances publiques), l'association des non membres du Conseil, des pays fournisseurs de contingents, des organisations régionales à ses travaux, la transparence vis-à-vis du grand public, des ONG et des médias. C'est donc le déficit démocratique qui est pointé. Est aussi mentionnée la difficulté à trouver un équilibre entre réaction rapide aux événements extérieurs et séances sur des questions thématiques, stratégiques¹⁵⁵.

*Les aspects financiers

Le financement des OMP se fait toujours sur la base de contributions obligatoires des Etats membres. Les quotes-parts sont calculées sur la base d'un barème spécial par rapport au budget ordinaire de l'ONU en ce qu'il fait peser une charge plus lourde, à proportion, sur les membres permanent du Conseil de sécurité. Pour 2013-2015, les premiers contributeurs sont, dans l'ordre : les Etats-Unis (28%), le Japon (10, 8%), la France (7, 2%), l'Allemagne (7, 1%), le Royaume-Uni (6, 67%), la Chine (6, 63%), l'Italie (4, 4%), la Fédération de Russie (3, 1%), le Canada (2, 98%), l'Espagne (2, 97%)¹⁵⁶. Les Etats membres de l'UE contribuent pour environ 38 % du budget qui s'élève pour 2014-2015 à 7, 06 milliards de dollars US et 8, 5

¹⁵⁰ Rapport du Secrétaire général A/67/608, 3 décembre 2012, §11.

¹⁵¹ A/Res/60/180 et S/1645 (2005), 20 décembre 2005.

¹⁵² Cette question est distincte de celle de la réforme du Conseil de sécurité, sorte de serpent de mer d'actualité depuis 1992, qu'il s'agisse de la composition du Conseil ou de la procédure de vote (le problème du veto). L'Assemblée générale adopte une première résolution sur la question le 11 décembre 1992 (A/47/62) et crée un groupe de travail à composition non limitée en 1993. L'objectif d'aboutir à une réforme pour le cinquantième anniversaire de l'Organisation en 1995, puis pour le soixantième en 2005 ne se concrétise pas, en dépit de la constitution de divers groupes d'Etats. Le 11^{ème} cycle de négociations ouvert en novembre 2014 n'a pas été plus productif que les précédents. La proposition faite en 2012 par le ministre français des Affaires étrangères d'un code de bonne conduite tendant à écarter l'utilisation du veto pour les résolutions intéressant la commission de crimes de masse ne rencontre pas davantage un succès fulgurant. Le 25 septembre 2014, une réunion informelle en marge de la session de l'Assemblée générale, co présidée par la France et le Mexique ne rassemble que 30 Etats et aucun des quatre autres membres permanents du Conseil de sécurité.

¹⁵³ S/2010/507, 26 juillet 2010. Une impulsion importante à la réforme des méthodes de travail du Conseil de sécurité a été donnée par le Groupe des *Small Five*, un Groupe de cinq petits Etats (Costa Rica, Jordanie, Liechtenstein, Singapour et Suisse) créé en 2005 pour contribuer à cette réforme.

¹⁵⁴ En particulier à l'occasion du quatrième débat public : S/PV.6672, 20 novembre 2011, du cinquième : S/PV.6870, 26 novembre 2012, ou du sixième : S/PV.7052, 29 octobre 2013. Pour le dernier débat tenu en 2014 sur la « Mise en œuvre des dispositions de la note du Président du Conseil de sécurité publiée sous la cote S/2010/507 », voir : S/PV.7352, 22 décembre 2014 ; les questions de fond occupent plus de place, en 2014, que les questions de méthode, à la différence des années précédentes.

¹⁵⁵ Représentant du Royaume Uni, S/PV.7325, 26 novembre 2014, p 14.

¹⁵⁶ A/Res/67/224, 3 août 2012.

pour 2015-2016¹⁵⁷. L'UE est ainsi le premier contributeur aux OMP de l'ONU. Le taux de remboursement aux Etats contributeurs est de 1332 dollars par personne et par mois à compter du 1^{er} juillet 2014, 1365 dollars à partir du 1^{er} juillet 2016 et 1410 à partir du 1^{er} juillet 2017¹⁵⁸. Ce remboursement inclut désormais trois nouvelles catégories de dépenses : les frais médicaux avant déploiement, les frais de formation propre à l'ONU avant déploiement et les frais de transport intérieur des troupes jusqu'au point d'embarquement en vue du déploiement. Le coût de la formation représente environ 8, 5% du taux de remboursement, ce qui donne une idée de l'importance accordée à la formation au maintien de la paix onusien¹⁵⁹.

En 1946 a été créé au sein du budget des Nations unies un Fonds de roulement au titre des dépenses imprévues et extraordinaires incombant à l'Organisation en général. Dans ce cadre, le Secrétaire général peut, sans vote préalable de l'Assemblée générale et sans assentiment du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), engager annuellement 8 millions de dollars pour ce qui a trait au maintien de la paix et de la sécurité, le Fonds étant doté de 150 millions de dollars pour 2014-2015¹⁶⁰. Entre 8 et 10 millions de dollars, le CCQAB doit donner son accord. Au-delà de 10 millions, il faut une autorisation de l'Assemblée générale ; si elle n'est pas en session, il faut la convoquer.

Le 1^{er} mai 1990 est instauré un compte d'appui aux OMP qui aide à financer les ressources humaines (surtout) et matérielles nécessaires aux services du siège pour permettre un déploiement dans un délai de 30 jours pour les opérations classiques et 90 jours pour les opérations complexes, puis un appui durant toutes les phases de l'opération, y compris la liquidation et la clôture. Pour la période du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2015, 326 millions de dollars sont inscrits au compte¹⁶¹. A titre de comparaison, pour 2001-2002 la somme était de 73 645 500 dollars, pour 2004-2005 de 121, 6 millions de dollars et pour 2007-2008 de 230, 5 millions de dollars.

A la suite de l'Agenda pour la paix, l'Assemblée générale crée le 1^{er} janvier 1993 un Fonds de réserve des OMP¹⁶² à partir des soldes excédentaires de missions achevées et des sommes non utilisées du budget général de l'ordre de 150 millions de dollars. Par la suite, dans une phase de démarrage ou d'élargissement d'une OMP, le Secrétaire général est autorisé à engager avec l'accord préalable du CCQAB jusqu'à 100 millions de dollars prélevés sur ce Fonds (au lieu de 50 millions auparavant), le montant cumulé des dépenses autorisées ne pouvant dépasser le montant inscrit au Fonds¹⁶³.

Le cycle budgétaire des OMP fait l'objet d'une rationalisation en 1994 et court désormais du 1^{er} juillet au 30 juin ; dans le cas où le budget d'une opération est sujet à fluctuation, il est approuvé deux fois/an avec césure au 31 décembre¹⁶⁴. Cela permet de regrouper les discussions budgétaires relatives aux OMP.

Le 27 juin 2002, l'Assemblée générale souscrit à la création d'un stock de matériel stratégique sur la base de soutien logistique de Brindisi et vote un crédit de 141, 5 millions de dollars à cet effet¹⁶⁵. Pour la période du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2015, les dépenses autorisées de la Base s'élèvent à 70, 3 millions de dollars¹⁶⁶.

Il ne faut pas négliger, par ailleurs, les problèmes de financement affectant certaines opérations de paix menées par des organisations régionales sous mandat de l'ONU ; il s'agit principalement des organisations africaines. Le Secrétaire général consacre de longs

¹⁵⁷ Au 30 novembre 2014, 2, 36 milliards de dollars de contributions n'ont pas été acquittés. Au 30 avril 2015 les retards de versement des contributions se monte à 2 milliards de dollars (dont 1, 1 milliard pour les Etats-Unis, 130 millions pour l'Ukraine, 100 millions pour le Brésil, 89 millions pour la Russie, les principaux retardataires).

¹⁵⁸ Rapport A/69/19, mars 2015, §321.

¹⁵⁹ Rapport A/69/642, 9 décembre 2014, « Applications des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix » ; il contient de nombreuses précisions sur ces questions.

¹⁶⁰ A/Res/68/250, 27 décembre 2013.

¹⁶¹ A/Res/68/283, 6 août 2014.

¹⁶² A/Res/47/217, 23 décembre 1992.

¹⁶³ A/Res/64/269, 3 août 2010, VI, § 8.

¹⁶⁴ A/Res /49/233A, 1^{er} mars 1995.

¹⁶⁵ A/Res/56/292, 27 juin 2002.

¹⁶⁶ A/Res/68/284, 30 juin 2014, § 5.

développements à la question dans un rapport du 1^{er} avril 2015 sur « Coopérer pour la paix : vers le maintien de la paix en partenariat »¹⁶⁷.

IV.2.3.2. Les adaptations des capacités

Elles intéressent la capacité de réaction des Nations unies, le soldat de la paix et la police des Nations unies.

*La capacité de réaction des Nations unies

L'idée de disposer d'une capacité d'agir rapidement apparaît déjà dans les rapports des Secrétaires généraux des années 1960 et dans les rapports du Comité des OMP à la fin des années 1980¹⁶⁸. Relancée par l'Agenda pour la paix de 1992, elle se traduit en 1994 de la création au DOMP dans le Service de la constitution des forces du Bureau des affaires militaires de l'Unité de gestion des arrangements relatifs aux forces en attente chargé du suivi du Système d'arrangements relatifs aux forces en attente (SAFANU ou UNSAS). Ce Système repose sur des indications ou de manière plus élaborée sur des mémorandums d'accord relevant de la *soft law* par lesquels les Etats font savoir les forces et moyens qu'ils sont susceptibles de mettre à la disposition de l'ONU ; au plus haut niveau, celui du « déploiement rapide », existant depuis 2002, ils s'engagent à fournir des ressources dans un délai de 30 à 90 jours. Le déploiement effectif requiert toujours l'accord de l'Etat. Depuis 2014 est lancé un nouveau Système en ligne des forces en attente et est en cours d'élaboration une application du système de forces en attente aux unités de police instituées¹⁶⁹. De l'avis du Secrétaire général, le mécanisme de déploiement rapide est facilité par la mise en œuvre de la Stratégie de l'appui aux missions, notamment grâce à des Modules et gammes de services prédéfinis¹⁷⁰. La première mission à en bénéficier a été la MANUL (Lybie) ; elle a profité aussi à la MINUSS, à l'ONUCI et aux missions mises en place plus récemment. La constitution d'unités aériennes militaires d'urgence se met en place (MONUSCO, MINUSMA, ONUCI, MINUSS)¹⁷¹.

En 1996, des Etats de l'Europe du Nord et le Canada ont mis sur pied une Brigade de réaction rapide des forces en attente des Nations unies (BIRFA ou *SHIRBRIG*) composée d'éléments déployables dans un délai de 15 à 30 jours. Utilisée avec succès pour le déploiement de la MINUEE Erythrée/Ethiopie, en 2000) puis la MINUS (au Sud Soudan, en 2005), elle a été dissoute le 30 juin 2009.

* Le soldat de la paix

Depuis le départ, il est admis que les forces de casques bleus bénéficient de la protection de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies du 13 février 1946. Mais l'explosion du maintien de la paix à partir des années 1990 et les atteintes répétées à la sécurité des personnels de l'ONU qui s'ensuivent conduisent à l'adoption par l'Assemblée générale de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé le 9 décembre 1994 ; elle entre en vigueur le 15 janvier 1999. 42% des zones dans lesquelles évoluent les OMP sont considérées en 2014 comme très ou extrêmement dangereuses contre 25 % en 2011 ; entre 2013 et 2014 le nombre d'actes hostiles contre des Casques bleus a augmenté de 100%¹⁷².

Les opérations onusiennes étant longtemps demeurées largement non coercitives, la question de l'application du droit humanitaire par elles semble initialement assez théorique. Cependant, dès la FUNU I, le Secrétaire général fait savoir que la Force observe les principes et esprit des conventions internationales applicables à la conduite du personnel militaire et cela vaut pour les forces suivantes. Par la suite, il apparaît nécessaire de clarifier la question. Le Secrétaire général établit en 1998 un Code de conduite du casque bleu de 10 règles puis en 1999 une circulaire intitulée « Respect du droit international humanitaire par les forces de Nations unies »¹⁷³.

¹⁶⁷ S/2015/229, 1^{er} avril, §§ 44-48.

¹⁶⁸ J. Tercinet, « L'aptitudes des Nations unies au déploiement rapide », *Défense et sécurité internationale*, n°17, juillet 2006, pp42-45.

¹⁶⁹ Rapports A/68/19, § 86 et § 96 ; A/69/19, §88.

¹⁷⁰ Rapport A/67/633, 12 décembre 2012

¹⁷¹ Rapport A/69/642, 9 décembre 2014, §83. Se fait particulièrement sentir le manque d'hélicoptères.

¹⁷² Rapport précité A/69/19, §§ 26-30.

¹⁷³ ST/SGB/1999/13.

La question de la responsabilité respective des Etats fournisseurs de personnels et de l'ONU est, pour partie, clarifiée par le projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des organisations internationales « pris en note » le 9 décembre 2011 par l'Assemblée générale¹⁷⁴ sans grand espoir de le voir conventionnalisé.

Cette question peut se poser en cas d'actes d'exploitation et d'abus sexuels commis par des soldats de la paix comme le montre l'affaire d'accusation d'abus commis en République centrafricaine tant par des éléments de la MINUSCA que de Sangaris¹⁷⁵. Ce n'est pas, hélas, une nouveauté. Dès 2003 le Secrétaire général est amené à prendre une circulaire sur les faits d'exploitation et abus sexuels commis par des personnels de l'Organisation¹⁷⁶ et une directive est adressée par le DOMP aux chefs de mission. En 2005 est adoptée une déclaration sur le sujet¹⁷⁷ faisant suite au rapport « Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies » du Conseiller du Secrétaire général, S.A.R. le Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini. A la suite de ces travaux et à la demande de l'Assemblée générale, le Secrétaire général élabore un projet révisé de mémorandum d'accord entre l'ONU et chaque pays participant à une OMP introduisant des dispositions régissant l'interdiction de l'exploitation et des abus sexuels ; finalement est rédigé un Mémorandum d'accord pour sanctionner les actes d'exploitation sexuelle¹⁷⁸. Cela constitue un sujet de préoccupation continuelle des Etats membres¹⁷⁹ comme des responsables des Nations unies¹⁸⁰. Le 16 décembre 2013, l'Assemblée générale adopte une résolution sur la « responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations unies » engageant les Etats à faire en sorte que les infractions pénales de ces agents ne restent pas impunies, sans préjudice des privilèges et immunités dont ils jouissent¹⁸¹. Un rapport très documenté du Secrétaire général portant tant sur les allégations de violences et exploitation sexuelles que sur les mesures prises pour y faire face est rendu le 13 février 2015 sous le titre « Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles »¹⁸². Le nombre d'allégations diminue entre 2010 et 2014. Les résolutions établissant les forces de maintien de la paix contiennent désormais la formule : « Prie le Secrétaire général de prendre les dispositions nécessaires pour que la [Mission] applique pleinement la politique de tolérance zéro de l'Organisation des Nations Unies à l'égard de l'exploitation et des agressions sexuelles et de l'informer de tout acte de cette nature »¹⁸³.

*La police

Le rôle de la police va croissant dans les OMP ce qui explique l'adoption le 20 novembre 2014 de la première résolution thématique du Conseil de sécurité consacrée à la question¹⁸⁴. Un rapport du Secrétaire général sur la police des Nations unies révèle qu'un premier contingent de 30 policiers est déployé en 1960 pour soutenir l'ONUC ; en 1994, on compte 1677 policiers des Nations unies et en décembre 2011 14333 dans 12 OMP et 6 missions politiques spéciales ; le Portugal est alors le seul pays du Nord à compter dans les 20 premiers fournisseurs¹⁸⁵. En février 2015, se trouvent 12528 policiers dans les OMP et 23 dans les missions politiques et d'appui pour la consolidation de la paix. Depuis 1990 (époque du

¹⁷⁴ Il est annexé à la Res/A/66/100. Sur les aspects juridiques intéressant les casques bleus : S. Zasova, *Le cadre juridique de l'action des casques bleus*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2014, 586 p ; l'ouvrage traite de l'ensemble des personnels, civils et militaires, du maintien de la paix de l'ONU.

¹⁷⁵ Le Monde, 2 mai 2015, 5 juin 2015.

¹⁷⁶ ST/SGB/2003/13.

¹⁷⁷ S/PRST/2005/21, 31 mai 2005 (précitée note 116).

¹⁷⁸ Respectivement note A/61/494, 3 octobre 2006 et AG/PKO/197, 11 mars 2008.

¹⁷⁹ Rapport précité A/69/19, § 59.

¹⁸⁰ Rapport précité A/69/642, §§ 99-107 ; un cadre de gestion de ces risques est devenu opérationnel en 2014.

¹⁸¹ A/Res/68/105, 16 décembre 2013.

¹⁸² Rapport A/69/779, 13 février 2015.

¹⁸³ Par exemple, § 38 de la résolution 2149 (2014) créant la MINUSCA.

¹⁸⁴ S/Res/2185 (2014). Elle prie le Secrétaire général de faire rapport d'ici fin 2016 sur « les fonctions de police comme faisant partie intégrante du maintien de la paix et de la consolidation de la paix après les conflits » (§33).

¹⁸⁵ A/66/615, 15 décembre 2011. Il ressort du rapport que les Etats-Unis ne fournissent pas de policiers civils mais des membres de sociétés privées de sécurité.

GANUPT) ils ne sont plus sous commandement militaire. Soit ils se substituent à la police locale et doivent pouvoir aussi bien lutter contre le crime organisé que jouer un rôle d'intervention (manifestations ou protection de personnes) ou de médecine légale, ou bien ils ont des fonctions de formation et de contrôle.

A la suite du Sommet mondial de 2005 est établie une Force de police permanente des Nations unies, financée par le compte d'appui aux OMP. Elle fonctionne vraiment depuis 2007 avec au tout départ en 2006 27 personnes, portées à 40 en 2010 avec l'objectif d'arriver à une centaine. Elle joue un rôle d'appui au démarrage des missions et de conseil une fois qu'elles sont déployées¹⁸⁶. En 2010 est créé un Corps permanent de spécialistes des questions judiciaires et pénitentiaires.

Se pose aussi la question du recours à des sociétés de sécurité privées. En 2012 un rapport « recours à la sécurité privée »¹⁸⁷ révèle que l'ONU a depuis longtemps recours à des sociétés de sécurité privées, en général des entreprises locales non armées, pour assurer la protection des biens et personnes contre des activités criminelles. Dans les années récentes, les programmes étant exécutés dans des zones à risque, où l'Organisation est souvent perçue comme une cible, il a été recouru à des sociétés de sécurité privées armées faute d'autre possibilité (venant de l'Etat hôte ou de l'ONU). Depuis 2007 des directives relatives à l'utilisation de gardes armés figurent dans le Manuel de sécurité des Nations unies. En 2011 le Secrétaire général décide que « l'Organisation ne ferait appel à des sociétés privées de sécurité armées et à leur personnel qu'en dernier recours » dans les environnements à hauts risques¹⁸⁸. Une politique et des directives de juin 2012 vont dans le même sens et adoptent des critères conformes au droit international et au Document de Montreux.

IV.2.4. L'adaptation des relations avec les tiers

Ces « tiers » sont à la fois les Etats contributeurs, fournisseurs de contingents, les ONG et les organisations régionales.

IV.2.4.1. Les Etats fournisseurs de contingents

Dès 1991 est adopté un modèle d'accord entre l'ONU et les Etats fournisseurs de contingents. Progressivement s'établit à partir du début des années 1990 un système de consultations avec les pays fournisseurs de contingents, d'abord au niveau du Secrétariat¹⁸⁹, puis s'ajoutent des consultations triangulaires : Secrétariat, membres du Conseil de sécurité, fournisseurs de contingents¹⁹⁰ sans exclure des contacts entre membres du Conseil et fournisseurs de contingents. Après avoir tenu un débat sur le renforcement de la coopération avec les pays fournisseurs de contingents le 16 janvier 2001¹⁹¹, le Conseil adopte le 13 juin 2001 une « Déclaration de principes sur la coopération avec les pays fournisseurs de contingents » ; il formalise tout un système de séances publiques et privées, de réunions de consultation Conseil/fournisseurs, mais aussi Secrétariat/fournisseurs¹⁹².

Depuis 2002, une conférence annuelle réunit tous les commandants d'OMP au siège, à New York et désormais, ils échangent aussi avec le Conseil de sécurité.

¹⁸⁶ Rapport précité A/66/615, §§56-57.

¹⁸⁷ A/67/539, 22 octobre 2012, établi par le Secrétaire général à la demande de l'Assemblée générale : A/Res/66/246, 24 décembre 2011.

¹⁸⁸ Cette volonté est corroborée par la déclaration du Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité des Nations unies, Peter Brennan, à Genève devant le groupe de travail intergouvernemental sur les sociétés militaires et de sécurité privée ; selon lui, sur 170 pays où l'ONU est présente, elle n'a fait appel à des SMSP qu'en Afghanistan, en Haïti et en Somalie ; il semble cependant que certaines limites soient parfois franchies par les membres de ces SMSP au service de l'ONU : Le Monde, 5 juin 2015.

¹⁸⁹ S/PRST/1994/22, 3 mai 1994, p 3.

¹⁹⁰ S/PRST/1996/13, 28 mars 1996.

¹⁹¹ S/PV.4257.

¹⁹² S/Res/1353 (2001), 13 juin 2001 : cette résolution est la base de l'institutionnalisation de cette coopération. Pour l'actualisation de cette question : Rapports précités A/69/642, § 116 et A/69/19/19, §§ 236 et s.

IV.2.4.2. Les ONG (Organisations non gouvernementales)

ONG et opérations de paix se trouvent souvent déployées sur les mêmes théâtres d'intervention, à tous les stades. La cohabitation avec les éléments militaires pose parfois problème : à la fois les ONG veulent préserver leur indépendance et leur « créneau », il existe une méfiance réciproque et d'un autre côté les militaires peuvent être amenés à assurer la sécurité des ONG et de leurs convois¹⁹³.

IV.2.4.3. Les organisations régionales

A partir de 1994¹⁹⁴, le Secrétaire général organise des réunions bisannuelles avec ses homologues des organisations régionales jouant un rôle en matière de maintien de la paix (et pas seulement celles qui sont officiellement considérées comme correspondant au chapitre VIII de la Charte) ; une coopération intense existe entre les divers services de l'ONU, en particulier le DOMP et le DAM et ces organisations. Un bilan très instructif est dressé par le Rapport du Bureau des services de contrôle interne distribué le 28 février 2011 intitulé « Evaluation thématique de la coopération entre le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions et les organisations régionales »¹⁹⁵. Ce rapport ne dissimule pas les difficultés de la coopération sur le terrain devenue monnaie courante, liées aux différences de « structures, procédures et exigences institutionnelles » (§ 82). Serait souhaitable un meilleur partage de l'information, même confidentielle, une mise en commun des enseignements tirés de l'expérience, une meilleure définition des rôles, capacités et compétences de chacun. Il faut en outre que les Etats veillent à ce que leurs positions adoptées dans les divers forums soient cohérentes entre elles. Le rapport reconnaît que la coopération avec les organisations régionales « a amélioré la capacité globale de l'ONU à déployer et maintenir des missions de maintien de la paix, même si les différences institutionnelles entre l'ONU et ses partenaires ont été à l'origine de multiples difficultés opérationnelles » (§ 78). A la demande du Conseil de sécurité, le Secrétaire général rend le 1^{er} avril 2015 un rapport sur : « Coopérer pour la paix : vers le maintien de la paix en partenariat »¹⁹⁶ ; sans grande surprise, il estime : « Nous sommes de fait entrés dans l'ère du 'partenariat au service du maintien de la paix', où la coopération étroite entre des acteurs multilatéraux à toutes les phases d'une crise devient la norme » (§57). Il souhaite que le Conseil de sécurité améliore le système de consultation des partenaires régionaux (§58).

A partir de 2003, le Conseil de sécurité tient des réunions avec les représentants des organisations régionales et souhaite une amélioration de la coordination entre elles et l'ONU. Il adopte le 17 octobre 2005 une résolution-clé sur la « Coopération entre l'ONU et les organisations régionales pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales » indiquant sa détermination à renforcer cette coopération¹⁹⁷. Ce faisant, il entend affirmer sa position d'organe central de la sécurité collective. Il ne cesse d'appuyer la consolidation du partenariat avec les organismes régionaux et sous-régionaux, estimant qu'ils sont « bien placés pour appréhender les causes des conflits armés, ce qui peut être utile aux fins de la prévention ou du règlement des conflits »¹⁹⁸ : c'est là une des vertus attendues de la décentralisation. Le Conseil attend aussi des mêmes organismes qu'ils veillent à se doter des ressources et capacités nécessaires, une manière de souligner que l'ONU n'est pas la vache à lait du maintien de la paix et que chacun doit prendre ses responsabilités (ibid).

La coopération est particulièrement intense avec l'UA et l'UE.

Les relations entre l'ONU et l'organisation à vocation continentale africaine est ancienne et remonte à l'OUA. Depuis la création de l'UA, elles se sont perfectionnées et débouchent

¹⁹³ Voir sur le site du ROP, dans le lexique, la fiche établie par K. MAC ALISTER, « Organisations non gouvernementales et maintien de la paix ».

¹⁹⁴ La même année, l'Assemblée générale adopte une Déclaration sur le renforcement de la coopération entre l'ONU et les accords ou organismes régionaux (A/Res/49/57).

¹⁹⁵ A/65/762, 28 février 2011, 36 p.

¹⁹⁶ S/2015/229, 1er avril 2015 (20 p) (précité note 166).

¹⁹⁷ S/Res /1631 (2005), 17 octobre 2005.

¹⁹⁸ S/PRST/2013/12, 6 août 2013.

sur un véritable partenariat¹⁹⁹. En novembre 2006 est signée entre le Secrétaire général de l'ONU et le Président de la Commission de l'UA une Déclaration sur le renforcement de la coopération entre l'ONU et l'UA et établi un Programme décennal de renforcement des capacités de l'UA, à la succession duquel il convient de s'atteler en 2015²⁰⁰. Depuis 2007 se tiennent régulièrement des réunions conjointes entre le Conseil de sécurité (ONU) et le Conseil de paix et de sécurité (UA) ; il existe au DOMP une Equipe d'appui multidisciplinaire aux opérations de paix de l'UA. En avril 2010 Secrétariat de l'ONU et Commission de l'UA créent une Equipe spéciale conjointe sur la paix et la sécurité puis en septembre un groupe de travail sur le partenariat stratégique entre les deux organisations ; le Conseil de sécurité appelle fin 2014 l'Equipe spéciale à travailler sur la prévention des conflits en Afrique²⁰¹. Depuis juillet 2010 tous les bureaux des Nations unies sur les questions de paix et de sécurité auprès du siège de l'UA à Addis Abeba sont fondus en un seul. Un nouveau cadre conjoint est signé en 2014 entre le Département paix et sécurité de la Commission de l'UA et le Bureau des Nations unies auprès de l'UA²⁰².

Au-delà des relations ONU/UA, il existe des mécanismes de consultation et coordination entre les divers acteurs impliqués dans la gestion de certaines crises ; ainsi le Groupe de soutien et de suivi de la situation au Mali comprend l'UA, la CEDEAO, l'UE et l'ONU ; il existe aussi un Groupe international de contact sur la République centrafricaine.

En 2015, 87% des soldats de la paix de l'ONU sont déployés en Afrique. On comprend l'utilité d'un partenariat inter-organisations pour le continent.

Impressionnant aussi est le partenariat ONU/UE²⁰³. Dès septembre 2003, alors que l'UE vient d'entrer en gestion de crise, le Secrétaire général de l'ONU et le Président du Conseil de l'UE signent la Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'Union européenne dans le cadre de la gestion de crise ; un document de coopération est élaboré en 2004 et une nouvelle Déclaration commune est adoptée en juillet 2007. Un Plan d'action de 2012 visant à renforcer l'appui aux OMP des Nations unies dans le cadre de la PSDC contribue à la systématisation de la coopération ainsi qu'à la création d'une « véritable coopération trilatérale » avec l'UA²⁰⁴. Deux fois par an se tient une réunion informelle entre le Conseil de sécurité et des représentants du COPS. Depuis 2003, un Comité directeur pour la gestion des crises entre les deux entités (ONU et UE) est réuni deux fois par an au plus niveau du DOMP et du Service européen pour l'action extérieure. Le Secrétaire général adjoint au maintien de la paix s'exprime deux fois par an devant le COPS de l'UE et il participe aux réunions informelles des ministres européens de la défense. Il existe une délégation de l'UE auprès de l'ONU et un bureau des Nations unies pour la paix et la sécurité à Bruxelles (depuis 2011). La déclaration présidentielle S/PRST/2014/4 intéressant les relations ONU/UE est un véritable hymne de louange du Conseil de sécurité à l'UE. Le Secrétaire général dit espérer que « les importantes contributions de l'UE à la MINUSMA sont l'amorce d'une tendance au renforcement de la participation européenne aux opérations de maintien de la paix des Nations unies, notamment en Afrique » ; sans doute faut-il voir là un appel à une plus forte implication de l'UE²⁰⁵. Des relations très fortes sont également tissées entre l'UE et l'UA, sous le signe des avantages réciproques²⁰⁶ et l'ONU les voit se développer d'un très bon œil, en liaison avec le triangle ONU/UA/UE²⁰⁷.

¹⁹⁹ Pour la période 2000-2010 : voir J. TERCINET, « le maintien de la paix et de la sécurité internationales », op cit, pp593-61 et 613-627. Pour les années récentes : rapport du Comité des OMP, A/69/19, précité, §§ 259 et s.

²⁰⁰ S/PRST/2014/27, 16 décembre 2014, pp 3 et 4.

²⁰¹ S/PRST/2014/27, précitée, p 4.

²⁰² S/PV.7343, 16 décembre 2014, p 5 et rapport A/69/642, précité §111.

²⁰³ S/PRST/2014/4, 14 février 2014, déclaration portant sur la coopération ONU/UE.

²⁰⁴ Rapport A/69/19, précité, § 113.

²⁰⁵ Ibid, § 113 in fine.

²⁰⁶ J. Tercinet, « Les relations de l'Union européenne avec les institutions internationales intervenant en matière de sécurité », op cit, pp 412 et s.

²⁰⁷ S/PRST/2014/27, précitée, p 6 et 7 et S/2015/229, précité, §§62 et 63.

En dehors des deux poids lourds régionaux du maintien de la paix que sont l'UA et l'UE, les relations ONU/OTAN, improbables autrefois, sont devenues assez intenses. En septembre 2008 les secrétariats de deux organisations élaborent une Déclaration commune sur la collaboration entre elles. Lors du Sommet de l'OTAN, les Etats expriment leur volonté de renforcer leur appui aux OMP de l'ONU ; celle-ci y est favorable compte tenu notamment des capacités et compétences de l'OTAN intéressant « la formation et l'entraînement, le déploiement rapide, les technologies modernes, les moyens de neutralisation des engins explosifs improvisés, et la réforme du secteur de la défense »²⁰⁸.

D'autres organisations moins significatives en matière de maintien de la paix cherchent à renforcer leur coopération avec l'ONU : l'OTSC avec laquelle est intervenu en septembre 2012 un mémorandum d'accord, l'ASEAN avec laquelle il existe une Déclaration conjointe sur un partenariat global entre l'ASEAN et l'ONU²⁰⁹, l'OCI (Organisation de la coopération islamique) ou la Ligue des Etats arabes²¹⁰.

Que penser de tous ces partenariats ?

En pratique, l'ONU et l'UA sont fortement interdépendantes. L'UA a besoin de l'aide des Nations unies pour monter et mener à bien ses opérations de soutien de la paix (financement, formation, aide logistique, ...) ainsi que, au-delà, pour mettre sur pied l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) à l'échelle du continent. L'ONU a besoin de l'UA comme de l'AAPS, car elle ne peut ni, parfois, ne veut tout faire dans une Afrique devenue, hélas, un véritable fonds de commerce pour les opérations de paix. Le temps de l'ONU n'est pas celui des organisations régionales, notamment de l'UA. L'Organisation à vocation universelle (version neutre) ou l'Organisation mondiale (version optimiste chère à Michel Virally) est tributaire de la volonté d'Etats très divers au Conseil de sécurité au sein duquel l'accord ne se réalise pas toujours aisément pour lancer une opération. Parfois c'est l'appareil onusien qui rechigne, si l'opération projetée paraît risquée (contexte difficile, absence de volonté politique des Etats ou de certains d'entre eux, surchauffe de la machine « maintien de la paix, etc...). Parfois, c'est l'Etat de stationnement qui ne veut pas de troupes onusiennes, le Casque bleu étant vu comme le porte-drapeau des grandes puissances (alors qu'en réalité, elles financent mais ne sont que rarement au premier plan sur le terrain) ; est bien connu le cas du Soudan. Et souvent, l'UA est le bon élève de la classe maintien de la paix, va en premier là où l'ONU ne va pas, avec un soutien de l'ONU et, la pratique le montre, en avant-garde d'une ONU qui finira par venir (Mali, Centrafrique²¹¹) ou pas (Somalie) ; l'Afrique peut alors mettre en pratique le slogan de l' « Afrique aux Africains ». Ce jeu du chat et de la souris se joue également dans les relations entre l'ONU et l'UE. L'UE est un autre excellent élève du maintien de la paix, qui déploie des opérations d'ampleur modeste, mais généralement efficaces, souvent avec la France pour nation pilote. L'honneur politique de l'UE est ainsi sauf (ou finit par l'être après des attermoissements) ; l'ONU y trouve un partenaire plutôt fiable et bien doté, réactif et qui la soulage dans l'accomplissement de tâches délicates. Si l'on ajoute au tableau l'OTAN, des organisations régionales (ou sous- régionales, selon le point de vue) africaines ou d'autres continents et le fait que les organisations régionales coopèrent également entre elles et pas seulement avec le « centre » onusien, l'Architecture globale (ou mondiale ?) de paix et de sécurité est devenue subtile, complexe, système en réseau avec ses codes et ses non-dits, toile d'araignée de plus de notre société mondialisante, post-moderne, post-guerre froide. A force d'être « post », où et quelle est-elle vraiment ? L'idée du système cohérent de sécurité collective semble relever du rêve ou de l'utopie. Le résultat de la construction est plutôt baroque. Pourtant, les vilains et sales conflits actuels, en termes de droit humanitaire et de droits de l'homme, font au bout du compte moins de victimes que les guerres du siècle précédent. Il est vraisemblable que les opérations de paix et du système central onusien ont leur part dans cette relative modération de la folie belliqueuse. On ajoutera encore que la manière dont les diverses organisations régionales mentionnées cherchent à

²⁰⁸ Rapport A/69/642, précité, § 114.

²⁰⁹ Ibid, §115 et A/69/19, précité, § 255.

²¹⁰ S/PRST/2013, 16, 28 octobre 2013.

²¹¹ Pour l'intérêt de ce passage d'un type d'opération à l'autre : voir S/Res/2167 (2014), 28 juillet 2014, § 13 ; le projet de résolution a été présenté par le Rwanda ; titré « opérations de maintien de la paix des Nations Unies », il porte largement sur la coopération ONU/UA

renforcer leur coopération avec l'ONU est le signe que cette dernière est considérée comme incontournable si l'on veut se positionner sur la scène internationale. C'est le signe aussi qu'elle est considérée comme digne d'intérêt. Nul ne cherche la compagnie de celui ou celle qu'il méprise.

V. Conclusion

Les casques bleus représentent désormais la plus importante force militaire déployée en « opex » dans le monde sous un même drapeau. Bien d'autres opérations de paix sont présentes sur les mêmes théâtres qu'eux, ou sur d'autres. Ce qui domine, en matière d'opérations de paix, est l'impression d'une très grande hétérogénéité. Les prestataires de paix sont aussi nombreux que variés, appelés à conduire des actions diversifiées, reflets des visages multiples des conflictualités contemporaines. Sans doute ces remarques seraient-elles celles de n'importe quel Fabrice del Dongo présent à Waterloo !

En 1945, un effort important a été réalisé en vue d'universaliser et encadrer le traitement des questions de paix et de sécurité internationales. 70 ans après, que reste-t-il du projet de ces «Peuples des Nations unies résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances»²¹² ?

Il n'y pas eu, du moins pour le moment, de nouvelle guerre mondiale. Le doit-on à la Charte et à l'ONU ? A l'improbable sagesse des Etats (presque tous membres de l'ONU) ? A leur réalisme ? Au jeu de la dissuasion nucléaire ? A un relatif avènement d'une de société de droit international, comme on parle de l'état de droit, successeur de l'Etat de droit ?

Pour autant, crises et conflits ne sont pas en voie de disparition, mais plutôt d'évolution permanente, ce qui n'a rien de surprenant : l'histoire n'est depuis toujours qu'évolution et transitions.

Au fond, on peut observer plusieurs couples pour tenter d'esquisser une appréciation. : universalité/hétérogénéité ; forces/faiblesses.

Le couple universalité/hétérogénéité. L'ONU incarne certes l'universalité par son aptitude à engranger et conserver l'adhésion de la quasi-totalité des structures étatiques, mais il lui manque la souveraineté ; elle peut cordonner, parfois décider mais pas véritablement imposer sans limites (problèmes de veto ou de majorité à obtenir). Relevant par ses origines du système interétatique westphalien, elle n'a *a priori* que peu de prise sur les multiples acteurs non étatiques surgis sur la scène internationale, dont certains s'avèrent à l'usage de redoutables fauteurs de troubles. En matière de maintien de la paix, elle n'est pas dépourvue de moyens, mais son bras opérationnel, celui des forces de maintien de la paix, est depuis le départ un objet fort mal identifié ; il ne correspond pas au projet fondateur. Il s'est établi pragmatiquement et ses codes et canons ne cessent d'être bousculés, ce qui les rend en même temps adaptables dans les limites acceptées par les Etats. Il est de plus en plus confronté aux Etats et organisations pourvoyeurs d'opérations de paix. Dès lors, les relations du « centre », l'ONU, avec ces « autres » sont condamnées à naviguer entre concurrence et complémentarité.

Le « centre » a cependant des atouts. Il a acquis une précieuse expérience, un savoir-faire indiscutable. Il est parvenu à élaborer une doctrine relative aux questions de paix, intéressant les activités civiles aussi bien que militaires, les répercussions sur la population, l'environnement. La participation aux OMP est une vitrine de politique étrangère et/ou une justification pour disposer de forces armées : voir l'exemple du Canada. La Chine, après avoir longtemps boudé le *peace keeping*, y joue désormais un rôle actif à la mesure de celui qu'elle peut et sans doute veut avoir sur la scène internationale dans bien des domaines. L'Inde est depuis longtemps un participant de premier plan et elle est l'un des géants de demain. D'autres Etats recherchent des financements liés aux remboursements des frais engagés (Népal, Fidji, entre autres) : c'est un moyen de se procurer des moyens. Les organisations régionales gagnent en légitimité et en notoriété en agissant dans le cadre des Nations unies. En regard, il y a les faiblesses. Les moyens dont dispose l'ONU sont modestes et chichement comptés par les Etats, qui tiennent ainsi l'Organisation sous contrôle. La doctrine onusienne est élaborée en ordre dispersé et n'est pas toujours clairement exposée, de sorte que la

²¹² Début du préambule de la Charte des Nations unies.

visibilité de l'Organisation est insuffisante et son action mal comprise. En même temps, l'ONU n'a pas forcément intérêt à se rendre trop visible ni trop limpide, car il y a toujours un ou plusieurs Etats à l'affût prêts à critiquer une Organisation qui ne s'en tiendrait pas au dogme du *soft peace keeping* ou qui pourrait contrarier leur(s) intérêt(s). L'utilité du maintien de la paix onusien est souvent contestée : manque de réactivité et d'efficacité, déploiements qui s'éternisent et favorisent le pourrissement des situations comme la paresse des Etats et autres parties s'agissant de la recherche de solution aux crises et conflits, apaisement de conflits permettant aux factions de reconstituer leurs forces, absence d'irréprochabilité des casques bleus. La liste est longue des griefs. Mais on s'aperçoit aussi que si l'on retire trop tôt une mission, le conflit ou la crise surgit ou se rallume : Macédoine, Timor oriental. Est-on sûr que l'affaire chypriote ou celle du Cachemire seraient réglées depuis longtemps si les vénérables UNFICYP ou UNMOGIP avaient été retirées ? La même interrogation vaut pour la MINURSO ou la FINUL.

Le maintien de la paix onusien n'est sans doute pas un modèle d'efficacité mais son coût est modeste. On serait donc tenté d'affirmer que le rapport qualité/prix ou coût/efficacité n'est pas si mauvais. Le fait que l'ONU joue un rôle central dans le maintien de la paix internationale est à l'évidence un élément positif sur la scène internationale contemporaine. Si la bride était lâchée aux Etats comme aux organisations régionales, la gestion des crises serait abandonnée aux intérêts particuliers, autant dire à l'anarchie ; les Etats en sont bien conscients.

Cela ne signifie pas que des améliorations ne sont pas souhaitables, voire indispensables, comme le souligne le représentant du Royaume Uni lors d'un débat au Conseil de sécurité le 22 décembre 2014 : « L'utilisation de technologies nouvelles, la taille, la configuration et les capacités des missions, les contextes opérationnels de plus en plus complexes, la rapidité de déploiement, les stratégies de sortie et l'efficacité de la planification sont autant de défis que les activités de maintien de la paix de l'ONU devront relever afin de mettre au point un modèle de maintien de la paix pour le XXI^e siècle »²¹³.

Le rapport du HIPPO « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations civiles » (voir note 84) de juin 2015, à défaut de chercher à établir un modèle, se livre à une analyse sans concession des difficultés et fait preuve de pragmatisme dans ses suggestions²¹⁴. Pour lui, l'ONU ne doit pas oublier qu'elle a été créée pour garder le monde en paix d'abord à travers le règlement pacifique des différends ; il est vrai que dans la Charte, celui-ci, au chapitre VI, vient avant le recours à l'« action » musclée. Il faut donc que l'accent soit mis sur la solution politique des crises grâce à la prévention et à la médiation, le militaire n'intervenant qu'en dernier recours. Il estime que la distinction entre OMP et missions politiques devrait disparaître au profit de l'expression « opérations de paix », de manière à mettre en avant la variété et la continuité des possibilités d'intervention. Il appelle de ses vœux un partenariat mondial et régional plus solide et plus ouvert, reliant en cela les appréciations portées au sein des Nations unies (voir les notes 195 et 196). Il insiste fortement sur la nécessité de réserver une place plus importante aux activités en faveur des populations civiles, principales victimes des conflits contemporains.

Dans le droit fil du rapport Brahimi, il est affirmé que les mandats des missions doivent être clairs, réalistes et accompagnés d'une stratégie politique (§116 a). S'agissant du recours à la force, le rapport contient des développements courageux –voire « décoiffants » - qui susciteront certainement des remarques acerbes de la part des Etats crispés sur les « canons » du maintien de la paix, lesquels, on l'a vu, ne sont pas gravés dans le marbre. Le rapport observe que certes, il y a des limites à ce que peuvent faire des casques bleus ; il n'est donc pas souhaitable qu'ils entreprennent des opérations militaires anti-terroristes (p13 et § 130 c) ; on ne peut cependant pas écarter, à titre exceptionnel, des tâches de « renforcement » - la version anglaise emploie, plus clairement, l'expression *enforcement tasks* – « visant à affaiblir, neutraliser ou défaire un ennemi » (p 13) ; à plusieurs reprises est évoquée la nécessité pour les casques bleus d'avoir une « attitude proactive » pour protéger les populations civiles et dissuader les « fauteurs de trouble » (§§11, 120, 130 b) et il est même

²¹³ S/PV.7352, 22 décembre 2014.

²¹⁴ L'analyse du rapport esquissée ici est nécessairement sommaire, au regard des 112 pages livrées par le Groupe de Haut niveau.

dit clairement qu'ils doivent se montrer « déterminés à employer la force de manière stratégique pour protéger les civils et le personnel des Nations unies » (§120) ; le rapport observe que dans certains cas déjà (Somalie 1993, RD Congo 2013), « les opérations n'utilisent plus la force de manière tactique, proactive et préventive aux fins de protéger les civils et le personnel des Nations unies, mais adoptent une attitude radicalement différente consistant à mener des actions offensives afin d'affaiblir, de neutraliser ou de vaincre un adversaire » (§121). Certes, cela doit rester « exceptionnel et provisoire » (§ 122). Le rapport ajoute que « le Groupe considère que [ces] conclusions de son analyse des principes du maintien de la paix [en l'espèce celui de la légitime défense] sont justifiées, au vu des difficultés auxquelles sont confrontées les missions des Nations unies » (§129), ce qui le conduit à affirmer dans le résumé : « Face aux nouveaux défis, ces principes [=les principes fondamentaux du maintien de la paix] doivent être interprétés progressivement et avec souplesse et ne devraient jamais servir d'excuse pour ne pas protéger les civils ou défendre la mission de manière préventive » (p 13). Il appelle à une amélioration des consultations avec les pays fournisseurs de troupes ou de personnels de police, trop formelle jusque là (§§ 188 et s), ainsi qu'à celle des capacités de réaction, notamment rapides ; cela pourrait passer par la création d'une petite capacité d' « avant-garde » sous la forme d'un petit contingent de réserve stratégique régional (§ 199, 206 a) ; le système des arrangements relatifs aux forces et moyens en attente devrait être régionalisé (§202-205, 206 b). Est souhaitée encore une réforme des politiques de financement, en particulier des missions politiques, insuffisamment dotées en l'état actuel (§§ 324-334) et la création d'un « compte des opérations de paix » finançant toutes les opérations de paix et les activités de soutien (§343 d). S'impose une « restructuration de l'architecture de paix et de sécurité du siège [...] en vue de renforcer la direction et la gestion, d'éliminer les mentalités de cloisonnement au Siège et de garantir un appui plus effectif et davantage axé sur le terrain en faveur des opérations de paix des Nations unies » (§ 343) ; là, c'est assez évidemment à la fois la dualité DOMP/DAM qui est visée, la création du DAM s'étant avérée, comme cela était prévisible, source de complications et d'inefficacité, mais aussi la gestion des opérations militaires et des missions politiques par des départements différents (§ 338). Il est même proposé la création d'un poste de vice-secrétaire général chargé de la paix et de la sécurité (§ 343 b). En somme, ce rapport opère une courageuse renonciation à la langue de bois tout en faisant preuve de réalisme. Souhaitons que les propositions du Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix soient suivies d'effet. Cela dit, de nouveaux types de crises et troubles surgiront inévitablement, auxquels il faudra, à l'avenir, chercher et trouver des réponses adaptées.

Actualisation au 30 juin 2015

VI. BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

En langue française :

Michel VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972, 589 p. Ouvrage de base remarquable pour comprendre l'ONU et en particulier les premiers pas du *peace keeping*.

Paul TAVERNIER, *Les casques bleus*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1996, n°3169, 126 p. Concis et très clair.

Jean-Pierre COT, Mathias FORTEAU et Alain PELLET (Dir), *La Charte des Nations unies – Commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, 2005, 2 volumes, 3729 p. La « bible » pour tout savoir en général sur les Nations unies et sur le maintien de la paix en particulier grâce aux études et commentaires rédigés par 129 juristes.

Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, Bruxelles, De Boeck, 2009, 280 p. Un point de vue clair plutôt de science politique.

Ronald HATTO, *Le maintien de la paix. L'ONU en action*, Paris, Armand Colin, 2015, collection U, 208 p. Un point de vue de science politique avec des données sur la pratique.

Guide du maintien de la paix, Annuaire très bien documenté publié depuis 2003 par les éditions Athéna, Montréal, Canada, contenant études, chroniques et statistiques.

Les grandes résolutions du Conseil de sécurité, par Mélanie ALBARET, Emmanuel DECAUX, Nicolas LEMAY-HEBERT, Delphine PLACID-FROT, Paris, Dalloz, 2012, 500 p. L'équivalent du « GAJA » bien connu du publiciste français, pour les actes du Conseil de sécurité.

Sites internet :

Un.org : l'incontournable site des Nations unies, remarquablement conçu.

Europa.eu : site de l'Union européenne ; informations assez souvent disponibles uniquement en langue anglaise et pas toujours d'utilisation aisée.

Au.int : site de l'Union africaine : l'information n'est pas toujours très accessible.

Nato.int : site de l'OTAN : beaucoup d'information disponible présentée de manière peu synthétique

OSCE.org : site de l'OSCE : du même type que celui de l'OTAN.

Operationspaix.net : site du ROP, réseau de recherche francophone d'origine canadienne sur les opérations de paix : un outil précieux et remarquable mais dont les informations ne sont pas toujours actualisées.

En langue anglaise : *Oxford Handbook of UN Peace Keeping Operations*, Edby Joachim KOOPS, Norrie MAC QUEEN, Thierry TARDY, Paul D WILLIAMS (dir), Oxford University Press, 2015, 940 p. Etudes transversales et étude de toutes les opérations lancées par les Nations unies depuis 1945.