
MARIO BETTATI

L'USAGE DE LA FORCE PAR L'ONU

CRÉÉE POUR PRÉVENIR LES GUERRES ET DÉJOUER LES MENACES ou atteintes à la paix, l'ONU prohibe fondamentalement l'usage de la force « soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies » (Charte art. 2, §4). Cet usage est en revanche licite lorsqu'un État, en situation de légitime défense, riposte à une agression (Charte art. 51). Il l'est également lorsque l'organisation elle-même conduit des opérations de maintien de la paix et déploie une force d'urgence composée de casques bleus. Enfin le Conseil de sécurité peut, tout aussi légalement, autoriser certains des États membres à intervenir militairement de façon individuelle ou collective dans un conflit international ou interne. 111

Depuis sa création, l'ONU a conduit, décidé ou autorisé des opérations complexes, notamment en matière de rétablissement de la paix, de maintien de la paix et d'assistance humanitaire. L'usage de la force est donc tantôt décidé et mis en œuvre directement par le Conseil de sécurité, tantôt délégué par ce dernier à ceux des États qui acceptent de coopérer avec lui. Mais nombre d'usages de la force échappent encore à l'ONU qui, en dépit de certains espoirs suscités par ses actions des années quatre-vingt-dix, n'est toujours pas, loin s'en faut, le nouveau « gendarme du monde ».

L'USAGE DE LA FORCE DÉCIDÉ PAR L'ONU

Les traditionnelles opérations de maintien de la paix (OMP), souvent décriées, demeurent la principale forme d'usage de la force par l'organisation internationale elle-même. Il est vrai dans des conditions telles

qu'elles ne pouvaient, durant les premières décennies de l'organisation, n'être déployées qu'avec l'agrément des parties à un conflit, et davantage pour consolider ou observer une situation que pour rétablir ou imposer la paix. Incapable de mettre en œuvre les moyens coercitifs prévus par la Charte (art. 45, 46, et 47), l'ONU a ainsi créé sur simple recommandation du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale¹ de telles forces temporaires en vue de garantir un cessez-le-feu. Forces d'interposition tout au plus, dépourvues de pouvoir coercitif, elles perdurent le temps de l'accord des parties. Elles sont établies dans la logique du chapitre VI de la Charte relatif au règlement pacifique des différends.

112 De telles opérations ont été entreprises en 1956 à propos de l'affaire de Suez, par l'établissement de la force d'urgence des Nations unies (FUNU), puis au Congo lors des événements de 1960-1965 (ONUC); à Chypre en 1964 (UNFICYP); au Proche-Orient à partir de 1973 (FUNU 2), au Liban en 1978 (FINUL)... Au total 56 OMP depuis l'origine de l'organisation. De nos jours 14 OMP sont encore en fonction. 123 pays ont volontairement fourni plus de 750 000 militaires et policiers civils. La plupart de ces opérations militaires concernent aujourd'hui la surveillance d'un cessez-le-feu ou la création d'une zone tampon pendant que les négociateurs recherchent une solution à long terme. D'autres font appel à des policiers civils ou à du personnel civil chargé de contribuer à l'organisation d'élections ou à la surveillance du respect des droits de l'homme. Des opérations sont également déployées pour vérifier la mise en œuvre d'accords de paix en coopération avec les forces de maintien de la paix d'organisations régionales.

La durée d'une OMP peut varier de quelques mois à plusieurs années. Celle installée sur la ligne du cessez-le-feu entre l'Inde et le Pakistan dans l'État de Jammu-et-Cachemire, par exemple, a été établie en 1949. C'est la plus ancienne. Des soldats du maintien de la paix sont présents à Chypre depuis 1964. En revanche, l'ONU a pu achever sa mission dans la bande d'Aozou entre la Libye et le Tchad, en 1994, en à peine plus d'un mois.

1. En vertu de la résolution 377 (V) dite « résolution Dean Acheson » du nom de son promoteur, le secrétaire d'État américain, et qui tendait à transférer les compétences de maintien de la paix du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale lorsque celui-ci se trouvait bloqué par l'usage du veto. La légalité de cette résolution a toujours été mise en doute et même considérée comme inconstitutionnelle par la France et l'URSS en ce qu'elle opérait une révision de la Charte sans passer par la procédure prévue à cet effet par le texte de San Francisco du 26 juin 1945.

Depuis les années quatre-vingt-dix, les OMP connaissent une double mutation. D'abord une mutation quant à leur objet. Jusque-là limitées aux seuls conflits interétatiques, elles s'étendent désormais aussi aux conflits internes, aux guerres civiles, religieuses ou ethniques. En effet, le Conseil de sécurité, libéré des pesanteurs de la Guerre froide et dynamisé par l'essor du concept de « droit d'ingérence » développe, souvent à l'initiative de la France, une conception extensive de la notion de « menace contre la paix ». Il affirme notamment qu'une violation massive et grave des droits de l'homme dans l'ordre interne constitue une telle menace. Ensuite une mutation quant aux moyens, le Conseil décide de déployer une version plus musclée des opérations sous casques bleus. Il autorise notamment celles-ci à user de la force, dans le cadre du chapitre VII de la Charte. Mais ces opérations demeurent cependant encore tributaires des moyens que leur accordent les gouvernements des pays membres. 113

De la simple interposition à l'imposition de la paix

Le Conseil de sécurité décide désormais d'intervenir de façon combinée, lors de conflits internes, tantôt par l'établissement et le déploiement d'une OMP « classique », tantôt par l'habilitation d'une force coalisée d'intervention, enfin par une OMP « dopée », nouvelle manière. Parfois les trois modalités sont utilisées en alternance. Ce triple scénario novateur apparaît en Somalie durant le conflit interne qui déchire le pays au début des années quatre-vingt-dix. Le Conseil constate, dans un premier temps, une menace contre la paix (résolution 733 du 23 janvier 1992) et décide l'envoi d'une force traditionnelle de maintien de la paix sous casques bleus (ONUSOM I). Dépourvue de moyens réels d'action, elle demeure impuissante à contenir les violences. Face à cet échec, le Conseil de sécurité, dans un second temps, autorise l'envoi d'une force multinationale coalisée au sein de laquelle chaque contingent national intervient sous son propre pavillon, avec un commandement unifié (résolution 794 du 3 décembre 1992). Dans un troisième temps, l'organisation prend le relais et envoie une nouvelle force de casques bleus (ONUSOM II) dotée de pouvoirs supérieurs par rapport à la première en ce qu'elle est autorisée, pour la première fois, à recourir à la force dans le cadre du chapitre VII de la Charte (résolution 814 du 6 mars 1993). L'ONUSOM II est elle-même renforcée trois mois plus tard (résolution 837 du 6 juin 1993). C'est la consécration la plus vigoureuse du droit d'ingérence. Une réelle imposition de la paix.

Contrairement à une idée largement reçue, elle n'a pas échoué, car,

si tel avait été le cas, les massacres (500 morts par jour) se seraient poursuivis... Or, même si la paix civile demeure précaire et si les violences ressurgissent périodiquement, elles sont largement en deçà de ce qu'elles étaient au moment du déploiement d'ONUSOM II. Cette opération préfigure donc, en raison de l'aspect coercitif de son mandat, une troisième génération d'OMP qui coexiste désormais avec les formes initiales dans la panoplie des mesures à la disposition du Conseil de sécurité.

Durant le conflit en ex-Yougoslavie, on est passé de la simple interposition décidée par la résolution 743 du 21 février 1992 en vertu du chapitre VI de la Charte (FORPRONU) à la possibilité d'employer « toutes les mesures nécessaires », y compris la force, dans le cadre du chapitre VII, par la résolution 819 du 16 avril 1993. De nos jours, toute-¹¹⁴ fois, les 14 OMP² en cours en 2004 mettent en œuvre essentiellement la première de ces deux formes d'intervention.

Au reste, le progrès est réel. Il n'est pas achevé car ces OMP, même dans leur version renforcée, demeurent tributaires de moyens juridiques, humains et matériels que les États leur dispensent avec parcimonie.

Des opérations tributaires des moyens accordés par les États

À la demande du Secrétaire général des Nations unies, un groupe d'experts s'est penché sur les multiples difficultés de l'organisation dans le domaine du maintien de la paix. Le fruit de leurs investigations, remis en 2000, connu sous le nom de « Rapport Brahimi » dresse l'inventaire des points faibles du système. Il souligne particulièrement la question

2. ONUST (depuis mai 1948) : Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine; MONUG (depuis août 1993) : Mission d'observation des Nations unies en Géorgie; UNMOGIP (depuis janvier 1949) : Groupe d'observateurs militaires des Nations unies Inde-Pakistan; MINUK (depuis juin 1999) : Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo; UNFICYP (depuis mars 1964) : Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre; MINUSIL (depuis octobre 1999) : Mission des Nations unies en Sierra Leone; FNUOD (depuis juin 1974) : Force des Nations unies chargée d'observer le dégageant; FINUL (depuis mars 1978) : Force intérimaire des Nations unies au Liban; MINUEE (depuis juillet 2000) : Mission des Nations unies en Éthiopie et en Érythrée; MONUC (depuis novembre 1999) : Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo; MONUIK (depuis avril 1991) : Mission d'observation des Nations unies pour l'Irak et le Koweït; MANUTO (depuis mai 2002) : Mission d'appui des Nations unies au Timor oriental; MINURSO (depuis avril 1991) : Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara-Occidental; MINUCI (depuis mai 2003) : Mission des Nations unies en Côte-d'Ivoire.

des mandats attribués aux opérations de paix, et la constitution des contingents multinationaux. Les solutions passent toutefois par une implication financière et matérielle des États membres plus grande, qui n'est pas acquise. Trois séries d'obstacles réduisent la capacité militaire de l'organisation et minorent l'efficacité des opérations conduites par les casques bleus.

D'abord *les moyens juridiques*, le mandat que les États assignent à la force d'urgence est souvent insuffisant, inadapté aux circonstances ou volontairement ambigu afin de favoriser le consensus lors du vote au Conseil de sécurité. Si bien que les responsables de leur application, soucieux de réduire les risques, l'interprètent de façon réductrice. C'est la critique majeure qui est adressée aux OMP, à la fois par les militaires chargés de les animer et par les politiques chargés d'en assurer la charge. Sur le terrain, les soldats de l'ONU se trouvent confrontés à des armées aguerries, particulièrement combatives, déterminées, face auxquelles ils ont pour instructions de limiter leur action à une présence supposée dissuasive. Lorsqu'ils sont autorisés à ouvrir le feu, c'est en application de « règles d'engagement » (connues des militaires sous leurs initiales anglaises, ROE, *rules of engagement*) particulièrement inhibitrices. Ainsi celles imposées aux casques bleus en Bosnie précisaient que ces derniers ne pouvaient ouvrir le feu qu'en cas de légitime défense. Or cette dernière était interprétée par les ROE elles-mêmes comme la situation dans laquelle ils se trouvent lorsqu'ils sont la cible de tirs et seulement pendant la durée de ces derniers. Si bien qu'en cas de tirs sporadiques, par exemple de salves ou de fusillades de tireurs isolés, la possibilité de riposte devient pratiquement inexistante.

Ensuite *les effectifs* qui sont mis à la disposition de ces forces sont limités à plus d'un titre. Le caractère très hétérogène des troupes envoyées par les pays contributeurs nuit à leur efficacité militaire. En effet, lorsque des contingents sont fournis par plus de 89 pays, de niveaux de développement différents, de cultures militaires disparates, d'équipements défensifs hétéroclites, de niveaux techniques composites, de langues parlées bigarrées... le commandement devient aléatoire, les opérations complexes impossibles et le temps de réponse considérablement allongé. De surcroît, les motivations de certains effectifs sont davantage tournées vers la recherche d'une rémunération en dollars versée par l'ONU que vers l'accomplissement d'une mission de service public international de paix. Pour les ressortissants de certains pays, participer à une OMP, c'est obtenir la fourniture d'un équipement parfois revendu au plus offrant dans un des multiples circuits

du marché noir. De nombreux cas de détérioration voire de destruction de matériels liés à l'inexpérience de leurs utilisateurs font courir des risques supplémentaires aux intéressés comme aux ressortissants d'autres pays. Ils accroissent le coût des opérations, déjà fort critiquées par les États membres sur ce plan. Le coût total approximatif des opérations de 1948 au 30 juin 2003 s'élève à environ 28,73 milliards de dollars US. Nombre d'opérations ont généré un endettement de l'organisation qui l'a portée au bord de la faillite. Ce qui a conduit à une réduction des effectifs et à une modération budgétaire également nuisibles à l'efficacité des opérations. Ainsi, le montant des crédits ouverts pour la période du 1^{er} juillet 2002 au 30 juin 2003 s'élève à environ 2,63 milliards de dollars US et celui des crédits approuvés pour la période du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004 à environ 2,17 milliards.

¹¹⁶ Mais ce qui est encore plus préoccupant, c'est que les contributions non acquittées au titre du maintien de la paix au 31 mai 2003 représentent près de la moitié de ces sommes, soit environ 1,15 milliard de dollars US.

Enfin, *les équipements* dont disposent les OMP sont le plus souvent inadaptés pour s'opposer utilement aux armements des parties au conflit. Face à l'armée fédérale yougoslave dotée d'armes lourdes, de chars, de missiles, durant les années quatre-vingt-dix, les casques bleus disposent en général de VAB (véhicules blindés de l'avant) qui encadrent les convois d'assistance humanitaire. Leur couleur blanche est destinée à les faire repérer ostensiblement plutôt qu'à les camoufler, en vue de les protéger ou de leur permettre des actions militaires surprises. Quant aux avions de l'OTAN, ils sont surtout utilisés pour assurer les déplacements, la logistique et le transport des secours, notamment lors du pont aérien sur Sarajevo. Fait aussi gravement défaut le renseignement sans lequel l'action armée est vouée à l'improvisation. Or les Nations unies n'ont pas le droit de faire de l'espionnage, de recourir à des informateurs sur les positions, les déplacements, les effectifs de ceux qui s'opposent à elles. Enfin, la chaîne de commandement s'étire de façon beaucoup trop longue entre l'unité qui opère sur le terrain et son chef suprême, le Secrétaire général de l'ONU à New York. À ce phénomène s'ajoute le décalage horaire qui ne permet pas toujours des communications en temps réel entre le décideur, dépourvu d'une véritable structure de veille 24 heures sur 24, et l'exécutant.

Le rapport Brahimi recommande une restructuration profonde du Département des opérations de maintien de la paix, le renforcement

des moyens dont dispose le siège pour planifier les missions, la création d'une unité de gestion de l'information et d'analyse stratégique, des normes de déploiement rapide, des règles fermes d'engagement sur le terrain. Certaines de ces recommandations sont en cours de mise en œuvre progressive, mais nombre des changements proposés exigent de la part des États un véritable engagement d'ordre politique et financier qui fait encore défaut.

La paralysie guette alors l'OMP et la pression de l'opinion publique de plus en plus sensible et alertée conduit l'ONU à décider d'autoriser d'autres formes d'usage de la force, plus efficaces, directement sous le contrôle des États qui les conduisent.

L'USAGE DE LA FORCE SOUS-TRAITÉ PAR L'ONU

117

À partir de 1991, le Conseil de sécurité consacre une nouvelle lecture du chapitre VI puis du chapitre VII de la Charte, relatifs au « règlement pacifique des différends » et à l'« action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression », lorsque l'ampleur des violations des droits de l'homme, le développement d'un génocide ou de crimes contre l'humanité justifient une intervention armée énergique, sous-traitée par lui auprès de certains États membres disposés à mener des opérations militaires d'envergure.

Ce type d'action doit se distinguer de celles, toutes classiques, menées en riposte à une agression, qui relèvent exclusivement de la légitime défense individuelle ou collective, comme celle déclenchée à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak, le 2 août 1990. Le Conseil de sécurité de l'ONU condamne alors l'invasion qui viole la Charte. Il exige le retrait des troupes irakiennes du Koweït (résolution 660), le départ immédiat des étrangers retenus par les autorités irakiennes (résolution 664). Il édicte des sanctions économiques, boycottage (résolution 661) et embargo sur les biens en provenance de l'Irak (résolution 670), il autorise l'utilisation de la force pour faire respecter l'embargo et demande l'appui des autres États (résolution 678). L'ultimatum posé dans la résolution 660 n'est pas respecté, ce qui fonde le déclenchement de l'opération *Tempête du désert* menée par une coalition de 29 États sous commandement américain qui libère le Koweït et rétablit son gouvernement. Réplique traditionnelle à une attaque, il ne s'agit pas ici d'une intervention dans les affaires intérieures d'un État comme celles que délègue le Conseil de sécurité à partir de l'affaire kurde. Très différente aussi fut l'opération unilatérale *Renard du désert*

déclenchée le 16 décembre 1998 avec d'importants bombardements contre l'Irak, par les États-Unis et la Grande-Bretagne qui estimaient que le rapport de l'UNSCOM ne leur donnait pas entière satisfaction. Elle n'avait pas été autorisée par l'ONU.

À la variété des situations correspond une variété de réponses multinationales, tant en ce qui concerne la composition des forces, leur commandement, les formes d'habilitation que les résultats obtenus. L'innovation pose au juriste un problème de qualification sur lequel la doctrine demeure largement partagée. La chose précède le mot. Ni l'une ni l'autre ne réunissent l'unanimité.

La chose

118 Elle est nouvelle à de nombreux égards et procède d'une manière de sous-traitance de l'usage de la force que l'ONU confie à certains de ses membres. La condition nécessaire mais pas toujours suffisante de son déclenchement est donc la gravité des atteintes aux droits fondamentaux des ressortissants du pays sur le territoire duquel on intervient.

Si la résolution 688, du 5 avril 1991, relative à la situation au Kurdistan irakien a pu être considérée comme historique à cet égard, son texte est très modéré par rapport à celui des résolutions postérieures, adoptées notamment dans les conflits d'Afghanistan, d'Albanie, de Bosnie, de Croatie, d'Haïti, du Kosovo, du Kurdistan, du Rwanda, de Somalie, ou de Timor. L'opération *Provide comfort* qui s'ensuit n'est pas explicitement autorisée par le Conseil en faveur des populations kurdes, mais évoquée au cours des débats d'adoption de la résolution 688, elle n'y suscite pas d'opposition. Certains en ont déduit l'existence d'un acquiescement tacite de la part des principaux États membres. Il faut attendre l'année suivante pour que le pas soit clairement franchi en faveur de l'autorisation d'agir.

Ainsi, en 1992, lorsqu'il constate que l'ONUSOM I demeure insuffisante pour mettre fin aux exactions commises en Somalie, le Conseil de sécurité le reconnaît dans sa résolution 794 et décide d'autoriser l'action de forces nationales. Sous le nom de *Restore hope* elle se déploie parallèlement à l'élargissement du mandat de la force des Nations unies que décide le Conseil de sécurité dans sa résolution 814, le 26 mars 1993 (ONUSOM II). Conduite par les États-Unis auxquels s'étaient associés de nombreux États d'Afrique, d'Asie, d'Europe et d'Amérique, elle a été marquée par la mort de plusieurs soldats américains tués à Mogadiscio Sud. Cet événement a occulté tout le reste des actions menées avec succès par les autres contingents, dans l'ensemble

du pays. La couverture médiatique à dominante américaine explique en partie cette occultation.

Depuis, d'autres interventions ont été décidées ou habilitées par le Conseil de sécurité, en faveur de la libre distribution de l'aide humanitaire ou pour soustraire les victimes de conflits internes à leur agresseur (Bosnie, Haïti, Albanie, Timor, Kosovo...). Encore que la force d'intervention *Interfet* sous direction australienne qui a débarqué au Timor oriental le 19 septembre 1999 a été autorisée formellement par le gouvernement indonésien. Il est vrai sous l'effet d'une forte pression internationale, notamment du Conseil de sécurité. L'ONU en a repris le contrôle le 23 février 2000 et ses pouvoirs ont été transférés à l'UNTAET (United Nations Transnational Administration for East-Timor).

Si toutes les résolutions n'ont pas été mises en œuvre (Congo), certaines ont obtenu de réels résultats comme l'opération *Alba* sous commandement italien en Albanie. L'opération *Turquoise* au Rwanda, bien que tardive, a permis d'arrêter le génocide, celle de l'OTAN au Kosovo a stoppé l'épuration ethnique. Bien que non autorisée par le Conseil, elle a doublement été validée *a posteriori* par celui-ci. D'abord lorsqu'il a rejeté à une forte majorité un projet de résolution de la fédération de Russie et de Belarus qui tendait à qualifier d'agression les bombardements et à les condamner. Ensuite lorsqu'il crée la Mission des Nations unies au Kosovo, MINUK, confiée à Bernard Kouchner, et la force militaire multinationale chargée de maintenir l'ordre dans le pays (KFOR) à laquelle l'armée russe participe.

La sous-traitance s'effectue désormais de plus en plus fréquemment sur le plan régional ou sous-régional par exemple avec l'Economic Community of West African States Monitoring Group (ECOMOG), dont les forces ont été chargées, depuis 1990, de rétablir la situation et de favoriser l'assistance humanitaire au Liberia puis à partir de 1998 en Sierra Leone.

Le mot

Reste à se demander comment qualifier ces nouvelles opérations multinationales ainsi autorisées par les Nations unies ou sous-traitées par elles à certains États membres ? La doctrine est partagée. Les uns y voient la simple reprise des anciennes « interventions d'humanité », d'autres, comme l'auteur de ces lignes, y observent une innovation qui constitue une catégorie particulière : les « interventions humanitaires », modalité principale du « droit d'ingérence » impulsé par la France.

Les premiers n'y voient donc qu'une manifestation de *l'intervention d'humanité* décrite au début du siècle dernier et qui avait pour objet de soustraire à l'emprise d'un gouvernement ou d'une faction des êtres humains directement menacés de mort dans un pays étranger (la France en Syrie en 1860, les Européens en Chine en 1901 contre les Boxers, Les États-Unis au Liban en 1958, la Belgique au Congo en 1964, l'Inde au Pakistan en 1971, Israël à Entebbe en 1976, La France à Kolwezi en 1978, le Viêt Nam au Cambodge en 1979, les États-Unis en Iran en 1980, la France au Zaïre en 1991, la France au Rwanda en 1994, Les États-Unis au Kosovo en 1999...). Ces actions militaires au-delà des frontières ont suscité des controverses et un doute plane encore sur leur légalité. Elles ont varié sur le plan géopolitique. Long-temps cantonnées à des pratiques occidentales – et de ce fait suspectes aux yeux du tiers monde –, elles sont, depuis quelques décennies, également apparues chez certains pays en développement ou avec leur appui (l'Inde au Pakistan, le Viêt Nam au Cambodge).

Ces expéditions militaires ont en commun quelques traits essentiels qui, cumulés, les distinguent de toutes autres formes d'actions de force menées à l'étranger par les troupes d'un État. 1. Unilatérales, elles sont conduites généralement par un seul État ou un petit groupe d'États sans avoir été autorisées par un organisme international universel. 2. Momentanées, elles sont limitées à la seule durée nécessaire au sauvetage. 3. Conservatoires, elles visent à soustraire au massacre des nationaux ou des coreligionnaires de l'État qui intervient, en dehors de toute recherche d'avantage matériel. 4. Transfrontières, elles se déroulent sur le territoire d'un État tiers sans son consentement. 5. Urgentes, elles sont dépourvues de fondement légal reconnu. 6. Militaires, elles comportent des démonstrations ou des actions armées destinées à isoler les victimes ou à les exfiltrer du lieu où elles sont en péril. 7. Non autorisées, elles trouvent parfois un fondement juridique dans la légitime défense des nationaux à l'extérieur. C'est notamment le point de vue de divers auteurs américains³.

Ces *interventions d'humanité* classiques sont très différentes des *interventions humanitaires* auxquelles des juristes voudraient les assimiler. Ces dernières s'en distinguent de plusieurs manières. 1. L'intervention humanitaire vise à secourir non pas ses propres ressortissants,

3. Notamment Richard B. Lillich (éd.), *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1973.

mais les nationaux de l'État sur le territoire duquel on intervient. 2. Elle est généralement multilatérale (casques bleus) ou multinationale (forces nationales de différents pays sous commandement unifié). 3. Elle est légale puisque décidée ou autorisée par le Conseil de sécurité. 4. Son fondement juridique réside dans l'article 25 de la Charte aux termes duquel les États conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil. 5. Elle est destinée à fournir une assistance, des prestations médicales, sanitaires, en nourriture, abris et vêtements aux populations locales. 6. Elle comporte de plus en plus fréquemment des actes d'interposition entre celles-ci et les responsables de leur détresse. 7. Elle est souvent suivie d'une participation internationale à la démocratisation du pays (Haïti, Kosovo, Timor, Afghanistan...) et/ou de poursuites juridictionnelles internationalement organisées contre les auteurs des transgressions majeures du droit humanitaire ou des droits de l'homme.

121

L'USAGE DE LA FORCE IGNORÉ PAR L'ONU

Malgré ces mutations, de nombreux conflits armés échappent encore aux actions des Nations unies. Notamment celui de Tchétchénie. De la même façon, ni l'intervention américaine de 2001 en Afghanistan ni celle de 2003 en Irak ne sauraient être considérées comme ayant été décidées ou autorisées par les Nations unies.

La première, présentée parfois comme une action de légitime défense, repose sur un malentendu en raison d'une disposition maladroite du texte français de la résolution du Conseil de sécurité adoptée le lendemain de l'attentat du 11 septembre 2001. Le 12, la résolution 1368 reconnaît « le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective conformément à la Charte ». Mais « inhérent » à quoi ou à qui ? Les médias et certains dirigeants politiques ont affirmé un peu vite qu'il s'agissait d'un droit des États-Unis inhérent aux attentats commis à New York et Washington. Mais la phrase traduite approximativement de l'anglais, reprend (mal) les dispositions de l'article 51 de la Charte qui reconnaît (en français) le « droit *naturel* de légitime défense » (en anglais *inherent*) de manière générale. La phrase erronée est d'ailleurs rectifiée dans les résolutions suivantes. Elle figure seulement comme un rappel dans le préambule de la résolution 1368 au même titre que les multiples rappels des principes généraux qui émaillent le préambule des résolutions du Conseil, elle ne saurait en aucune façon (contrairement à de multiples affirmations) être comprise

comme une habilitation à user de la force accordée aux États-Unis par le Conseil de sécurité. Il s'agit donc simplement d'une opération de police unilatérale destinée à capturer le présumé commanditaire des attentats du 11 septembre.

L'attaque américaine contre l'Irak en 2003 n'a pas davantage été autorisée. On sait que la France et la Fédération de Russie menaçaient d'utiliser leur droit de veto pour s'opposer à un projet de résolution déposé dans ce sens par Washington. Elle constitue donc une agression au sens de la résolution 3314 adoptée par l'Assemblée générale le 14 décembre 1974. Elle le demeure, quelle que soit la validation implicite de l'occupation qui pourrait résulter des résolutions subséquentes dans lesquelles le Conseil s'efforce d'organiser la reconstruction politique, institutionnelle, économique et sociale du pays avec la contribution des forces coalisées.

L'AVENIR DE L'USAGE DE LA FORCE PAR L'ONU

Quelles que soient les imperfections du système actuel de sécurité collective, aucun projet universel alternatif ne semble se dessiner, et les dix dernières années de l'ONU sont dominées par l'empirisme et la combinaison complexe des intérêts des membres permanents du Conseil de sécurité qui permet les actions de force multilatérales ou multinationales. Mais il est clair aussi que le système ne peut fonctionner que sous forme d'une hégémonie collective, voire individuelle avec les États-Unis. À ce jour, et quelles que soient l'utilité et la pertinence des conclusions du rapport Brahimi, aucun projet universel alternatif à la sécurité collective n'est viable.

Les hypothèses qui s'offrent à la communauté internationale sont, elles aussi, tributaires du poids des souverainistes les plus puissants. On peut rêver d'un Conseil de sécurité à la composition élargie et qui serait doté d'une légitimité et de capacités nouvelles exerçant pleinement ses responsabilités universelles. D'un Conseil qui pourrait au surplus disposer d'un outil militaire notamment avec l'OTAN ou des structures analogues régionales ou sous-régionales à créer ou à perfectionner, prêtes à élargir leurs champs, leurs techniques et leurs périmètres d'intervention. D'un Conseil de sécurité gendarme du monde possédant le monopole de la force publique internationale... Les conditions d'une telle mutation ne sont toujours pas remplies, loin s'en faut...

R É S U M É

Depuis sa création, l'ONU a décidé, conduit ou autorisé des opérations armées de maintien de la paix, de rétablissement de la paix ou de protection humanitaire. Simples actions d'interposition, au début, ces opérations sont devenues, surtout après la fin de la Guerre froide, plus contraignantes jusqu'à constituer de véritables opérations d'imposition de la paix. Mais les moyens matériels, juridiques et humains mis à la disposition de l'organisation par les États membres n'ont pas toujours été à la hauteur de ses besoins. L'efficacité des interventions s'en est trouvée réduite et des critiques parfois sévères lui ont été adressées. Ce qui a conduit le Conseil de sécurité à soustraire ces actions avec ceux des États qui acceptaient de les déployer, notamment à des fins humanitaires. Toutefois, diverses actions armées récentes ont été menées sans l'accord des Nations unies au cours des dernières années. Une révision générale de la capacité d'intervention de l'organisation s'impose, mais elle demeure tributaire de la volonté politique des États.