

---

SERGE SUR

LE CONSEIL DE SÉCURITÉ :  
BLOCAGE, RENOUVEAU  
ET AVENIR

61

**B**LOCAGE, RENOUVEAU OU RENOUVEAU, BLOCAGE, comme on voudra. Le Conseil de sécurité a, dès sa naissance, connu cette alternative, ces alternances entre *stop and go*. La situation actuelle, liée à la crise iraquienne n'a rien d'inusité. Elle n'est même pas réellement nouvelle par son origine. La mise à l'écart du Conseil caractérise ainsi depuis longtemps l'attitude des États-Unis à l'égard du conflit israélo-palestinien. Ce qui est nouveau, c'est plutôt l'ampleur, la visibilité et la durée de l'opposition entre États-Unis et Royaume-Uni d'un côté, France et Allemagne de l'autre. C'est aussi que la coalition armée contre l'Iraq, muée en force d'occupation, n'a pas hésité à se situer délibérément hors – voire contre – des résolutions pourtant adoptées par le Conseil avec l'aval de ses membres. Auparavant en effet – et par exemple lors de l'affaire du Kosovo –, le recours à la force armée pouvait être contesté par rapport à la Charte, mais il ne contredisait pas frontalement une résolution du Conseil, comme il le fait en l'occurrence de la résolution 1441 (2002). Non seulement celle-ci ne se donnait pas comme objectif le changement de régime en Iraq, mais encore elle subordonnait le recours à la force à la constatation par le Conseil de sa violation, constatation qui, comme on sait, n'a jamais été opérée.

Dépassons toutefois cette conjoncture pour situer le Conseil dans une perspective historique, politique et institutionnelle plus large. Le Conseil de sécurité occupe dans l'édifice des Nations unies une place centrale. L'ONU est construite autour de lui. Lui-même est construit autour des membres permanents. Les relations entre les membres

permanents sont quant à elles construites autour du droit de veto. C'est en vain que l'on voudrait le considérer comme une anomalie: il est à l'inverse un principe fondateur de la Charte. Ces données nous rappellent qu'en réalité il y a non pas une mais plusieurs ONU, ou plus exactement plusieurs dimensions des Nations unies. On peut distinguer, et en partie opposer, trois types au moins d'ONU: l'ONU de l'Assemblée générale, qui est celle des petites puissances; l'ONU du Secrétariat, dirigé par le Secrétaire général, le seul à incarner l'institution, à s'exprimer et à agir en son nom; l'ONU du Conseil, qui est celui des grandes puissances. Le régime ordinaire de leurs rapports est celui de la cohabitation. Pour être complet, on pourrait y ajouter la nébuleuse des institutions spécialisées, sortes de services publics internationaux, du type UNESCO, FAO, OMS, etc., voire l'ONU des corps judiciaires, CIJ et tribunaux pénaux spéciaux institués par le Conseil.

Dans cette galaxie, le Conseil apparaît comme un organe singulier, voire unique. Est-ce d'ailleurs réellement un organe international? Dispose-t-il d'autre chose que d'une apparence d'institutionnalisation? Est-il autre chose que la coalition aléatoire et précaire de quelques grands États, dont chacun n'agit qu'en fonction de ses conceptions et intérêts propres, sans guère se soucier de la Charte et de la tâche qui lui est assignée – la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales? Oui certainement lorsqu'il fonctionne, c'est-à-dire lorsqu'il est en mesure de décider. Il dispose alors de la légitimité politique internationale et de l'autorité juridique considérable qui s'attachent à ces décisions. Il exerce dans l'ordre international une véritable suprématie, une toute-puissance juridique qui lui permet de déroger à l'ensemble du droit international ordinaire, et de s'imposer à tous. Non lorsqu'il ne fonctionne pas, c'est-à-dire lorsque l'absence de majorité ou l'exercice du veto l'empêchent de prendre position. Sa paralysie le renvoie à l'inexistence politique et juridique: il ne peut rien décider ni rien empêcher, et son silence rend possibles tous les comportements, même les plus apparemment contraires à la Charte.

En toute hypothèse, l'organe est bien singulier, sans équivalent dans aucune autre organisation internationale, universelle ou régionale. Non pas tant parce qu'il est un organe restreint, ne comprenant qu'une partie des membres, et une très faible partie (15 sur plus de 180, soit environ 8 % des membres), mais bien davantage en raison de l'inégalité profonde entre ses membres eux-mêmes, 5 membres permanents d'un

côté, 10 non permanents, élus pour deux ans par l'Assemblée générale, de l'autre. Ces membres permanents – Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, URSS puis Russie – sont nominativement désignés dans la Charte, c'est-à-dire sinon intangibles du moins fortement protégés contre tout changement. Ils disposent enfin du privilège, unique pour l'ONU, du droit de veto, c'est-à-dire qu'ils peuvent bloquer individuellement toute résolution qui ne leur convient pas, y compris si elle les concerne. Autant dire que, d'une part, ils sont au-dessus de la Charte – on ne peut pas non plus les exclure sans leur consentement – et que, d'autre part, la Charte ne peut fonctionner sans leur accord. Voilà de quoi nourrir un procès, largement instruit, contre le Conseil de sécurité. À la limite, qu'il puisse fonctionner est plus étonnant que ses blocages, qui semblent inscrits dans sa conception même.

Et pourtant, il fonctionne. Il ne remplit certes pas de façon exemplaire les missions qui lui sont confiées par la Charte. Mais au fond, les remplit-il moins bien que nombre d'autres organisations internationales ? Même la crise iraquienne, qui l'a blessé, l'atteint sans doute moins profondément qu'elle ne le fait pour d'autres institutions, l'OTAN, voire l'Union européenne notamment. De façon générale, il ne faut pas surestimer le rôle que peuvent jouer ces institutions. Elles ne sont que des instruments au service des États et de leurs politiques. Leur existence propre, l'autorité de leurs actes se déploient dans l'ordre du droit. S'il s'agit de pénétrer dans l'ordre des faits, des conduites et des pratiques, c'est vers les États membres qu'il faut regarder. Si donc l'on considère le Conseil comme un instrument, la constatation dominante est qu'il a survécu à toutes ses vicissitudes, qu'il conserve intactes ses compétences et ses virtualités d'action. Au-delà même de cette capacité de survie, on peut dire que le Conseil a progressé depuis sa fondation, qu'il a amélioré ses conditions de fonctionnement, qu'il a su s'adapter à des situations nouvelles, définir des moyens d'action imprévus. Il est certes juste de faire le procès, à charge et à décharge, du Conseil, mais il faut également enregistrer les progrès qu'il a accomplis et ceux qui peuvent encore être envisagés.

63

#### LE CONSEIL DE SÉCURITÉ EN PROCÈS

Si l'on suit les diverses accusations lancées contre le Conseil, non seulement il n'apporte pas de solution aux questions qu'il est censé résoudre, celles de la paix et de la sécurité internationales, mais encore il est en lui-même un problème – un problème institutionnel qui

s'ajoute aux questions de fond. Les reproches proviennent d'origines variées, ils ne sont pas nécessairement convergents, mais ils produisent un effet d'accumulation qui nuit à la perception du Conseil et contribue à mettre en doute ses capacités et ses actions. On peut ici sommairement les regrouper autour de quelques thèmes dominants: le Conseil serait structurellement mal construit, et mal construit parce que mal conçu; il serait en outre hors d'état de prendre des décisions, ou des décisions adéquates, parce que paralysé par le veto; à supposer qu'il décide, il ne disposerait pas des moyens d'appliquer ou de faire appliquer ses décisions; enfin, qu'il agisse ou non, il serait dominé par l'arbitraire, la discrimination entre États et situations, sans que des contrôles efficaces puissent redresser son comportement. Ces griefs ne sont certes pas infondés. Ils méritent d'être analysés, quitte à les relativiser. Il apparaît en effet à l'examen qu'ils ne s'adressent pas tant au Conseil comme institution qu'aux États qui le font vivre et agir.

#### *Un organe mal construit et mal conçu ?*

La critique porte d'abord sur le nombre des membres. On fait observer qu'un organe de 15 membres ne peut donner une image exacte de la société internationale dans ses diverses composantes, et qu'à tout le moins un élargissement substantiel devrait suivre la multiplication par quatre du nombre des États depuis 1945. Or on est simplement passé de 6 à 10 membres non permanents en 1965, ce qui en fait un organe encore plus restreint qu'à l'origine, ce qui nuit à sa légitimité. Pourquoi alors ne pas procéder à une réforme substantielle, en augmentant le nombre des membres non permanents, par exemple jusqu'à 15, afin d'assurer une meilleure prise en considération des points de vue et une plus grande influence de décisions mieux enracinées ? C'est là un problème général pour les organes restreints, qui suscitent nécessairement frustration et méfiance chez ceux qui n'y participent pas. La réponse sur ce plan est double. D'une part, il n'est pas exact que tous les États souhaitent participer plus activement à la solution de questions difficiles, qui peuvent les exposer à la pression de membres plus puissants. D'autre part, plus nombreux sont les membres, plus difficile et plus aléatoire est la prise de décision – mais ce point nous renvoie aussi à l'addition éventuelle de nouveaux membres permanents.

Pour ce qui les concerne, on fait valoir que les 5 membres permanents initiaux ne constituent plus les grandes puissances du moment. Ceci spécialement pour la France et le Royaume-Uni, dont la double participation a au surplus l'inconvénient de surestimer le poids relatif

de l'Europe – mais le cas de la Russie pourrait être également soulevé un jour ou l'autre. Faut-il dès lors admettre l'Union européenne en lieu et place de ses deux membres actuels ? Outre que la participation d'une organisation internationale poserait des problèmes inusités, on ne voit pas que l'Union européenne dispose des compétences et des convergences politiques indispensables. Ajouter l'Allemagne et le Japon semble faire l'objet d'un consensus, avec cependant l'inconvénient d'accroître encore le poids de l'Europe, comme du monde occidental. Il faudrait en outre admettre des représentants de continents non ou sous-représentés, Afrique, Amérique latine, Asie. Des noms comme ceux de l'Afrique du Sud, du Brésil, de l'Inde sont avancés, parmi d'autres – mais précisément, parmi d'autres, et l'accord n'existe pas à cet égard, ni sur le nombre ni sur l'identité de nouveaux membres permanents. Chaque nom suscite obstacles et concurrences, de sorte que l'aspiration à la réforme n'a d'égal que le désaccord sur son ampleur et sa substance.

65

En un mot, la réforme ne se fera pas. Elle demeurera un thème d'études et de débats, mais elle est irréalisable à échéance prévisible, ne serait-ce que parce qu'elle suppose le consentement unanime des actuels membres permanents. Ils multiplient les déclarations de principe, mais se gardent bien de passer à l'acte. La réforme est-elle même nécessaire, son absence est-elle réellement un frein pour l'action du Conseil ? L'expérience récente montre que non. Le Conseil a pu prendre des mesures utiles dans des circonstances difficiles. Il a déjà adapté ses pratiques aux nouveaux équilibres, il dispose de moyens institutionnels plus discrets pour y parvenir – on y reviendra. Plus profondément, le thème de la réforme atteint en réalité le principe organisateur du Conseil lui-même, il tend à une révolution, voire à une destruction plutôt qu'à une consolidation. Le Conseil a été conçu à partir d'un principe d'efficacité et non de représentativité. Il met en forme une hégémonie collective en matière de paix et de sécurité, et non une forme représentative d'une « démocratie internationale » illusoire – quid des régimes non démocratiques, quid des inégalités de population ? Changer le principe organisateur du Conseil serait aussi changer de système de sécurité, mettre davantage l'accent sur la négociation politique que sur l'action opérationnelle, éventuellement coercitive – bref, affaiblir le Conseil au lieu de le renforcer.

#### *Un organe paralysé par le veto ?*

Comme on le sait, le veto a été utilisé de façon extensive, et par tous les membres permanents même si c'est de façon inégale, l'URSS restant le

champion toutes catégories. Il n'est même pas besoin qu'il soit effectivement mis en œuvre. Sa simple perspective ou sa menace peuvent avoir un effet dissuasif. Le droit de veto paraît critiquable, que l'on se place sur le terrain de l'efficacité ou sur celui de la représentativité. Sur le premier, il est clair qu'il constitue une entrave à la capacité de décision du Conseil, qui se trouve hors d'état d'intervenir dès lors que son action ne conviendrait pas à un membre permanent, quelles que soient par ailleurs les menaces ou atteintes à la sécurité internationale. Quant à la représentativité, comment accepter cette prérogative exorbitante reconnue aux seuls membres permanents, qui fait du Conseil leur otage tout en les plaçant au-dessus de la Charte ? Le procès est classique, et il n'est guère besoin d'y insister. Il se conclut par un jugement négatif sur l'organisation onusienne de la solidarité collective. Elle suppose que tous soient solidaires de la sécurité de chacun, que les États membres subordonnent, à tout le moins accommodent leurs intérêts nationaux aux objectifs de la Charte. Or le droit de veto affirme la suprématie de quelques intérêts nationaux sur l'ensemble.

66

Malgré ces évidences et ces analyses largement admises, une réflexion plus poussée conduit à une conclusion radicalement inverse. Non seulement le Conseil n'est pas détruit par le veto, mais encore il est sauvé par le veto. Que se passerait-il en effet si le droit de veto n'existait pas ? Il serait possible à une majorité d'imposer ses décisions contre l'opposition de certains membres permanents. Mais le prix à payer serait lourd : les membres visés ne s'inclineraient vraisemblablement pas, et l'on aggraverait la crise au lieu de la résoudre. On irait donc directement à l'inverse du but recherché, éviter le recours à la force armée. On pourrait même déboucher sur un conflit entre membres permanents, qui détruirait vraisemblablement la Charte. Rien n'interdirait aux membres récalcitrants de quitter l'organisation, ce qui mettrait fin au Conseil lui-même. Le veto est ainsi en réalité une mesure de sauvegarde du système de sécurité collective et du Conseil. Ils sont mis à l'écart, mais en conservant toutes leurs virtualités pour l'avenir, comme le montre l'histoire de l'ONU. Elle montre aussi que le droit de veto est à l'origine même de la Charte. À Yalta, c'est la seule question relative à la future organisation qui ait vraiment intéressé les Trois Grands – en d'autres termes, pas d'ONU sans droit de veto. Enfin, les éventuels futurs nouveaux membres permanents le revendiquent pleinement pour eux-mêmes.

*Un organe hors d'état de faire exécuter ses décisions ?*

On se place ici dans l'hypothèse où le Conseil a pu adopter des décisions. Elles sont, comme on le sait, de deux types. Il peut prendre des mesures coercitives sans emploi de la force armée : un embargo, un blocus, des restrictions aux échanges contre un ou des États récalcitrants. C'est improprement qu'on les dénomme « sanctions » – improprement car le terme a une connotation disciplinaire ou pénale qui ne correspond nullement à l'esprit des mesures coercitives. Elles sont des mesures d'exécution, de police, de contrainte, destinées à assurer le maintien ou le retour à la paix, et non des pénalités fondées sur la violation du droit, décidées après une procédure contradictoire. Il peut aussi prendre des mesures entraînant l'usage de la force armée, un conflit armé sous l'autorité des Nations unies. Or, dans les deux cas, et plus spectaculairement dans le second, le Conseil ne dispose pas de ses propres instruments d'action. Il lui faut s'en remettre aux États membres pour faire appliquer, par leurs propres moyens, les mesures coercitives, et il reste tributaire de leur bon vouloir. L'aspect le plus visible est que le Conseil ne possède pas ses propres forces armées, et qu'il peut tout au plus autoriser des États agissant en son nom à employer la violence, voire à agir en leur nom propre dans le cadre de ses décisions.

67

En réalité, cette situation renseigne davantage sur la nature du Conseil qu'elle ne définit son impuissance. Il est vrai que le Conseil est militairement infirme, et qu'il doit s'en remettre aux États. Mais il canalise alors la pression collective exercée par les membres permanents, forts de la légitimité et de l'autorité des résolutions qui les obligent ou les habilitent. On avait bien envisagé la mise à disposition de contingents armés au service du Conseil et la direction d'opérations militaires par un Comité d'état-major. Ce système n'a pas fonctionné, et à vrai dire il ne le pouvait pas, sauf à transformer l'ONU en super-État, ce qui n'a jamais été l'intention des fondateurs de la Charte. La création d'une armée des Nations unies n'était au demeurant qu'une option ouverte par la Charte, non une obligation. La situation actuelle est le fruit, non de l'opposition entre membres permanents, mais de la nature même de la sécurité collective, qui est un système hybride. Les États y conservent leurs forces armées et restent les premiers et principaux responsables de leur propre sécurité – comme l'indique la reconnaissance du droit « naturel » de légitime défense. Simplement, ils

renoncent à l'emploi de la force hors des hypothèses autorisées par la Charte, et s'engagent à prêter leur concours au Conseil sur sa demande.

68 L'infirmité militaire du Conseil ne l'empêche pas d'être le maître-d'œuvre d'opérations de paix qui ont connu de nombreux développements et enrichissements. Elles ont existé ou sont en cours dans les régions les plus variées, l'Afrique étant une zone d'élection. Elles vont de la surveillance de cessez-le-feu à la reconstruction de l'ensemble d'un État ou de structures administratives, impliquant une sorte de tutelle provisoire sur le pays considéré, en passant par l'assistance humanitaire. Elles ont certes connu des échecs, ou débouchent parfois sur une stagnation dont on ne voit pas l'issue. Mais elles demeurent un instrument irremplaçable et toujours perfectible, pour lequel le Conseil dispose d'une longue pratique et d'une expérience sans égales. Il est vrai que la dimension militaire, dès lors qu'elle suppose la possibilité du recours à la force armée, échappe à la maîtrise du Conseil, qui s'en remet à des forces multinationales extérieures. Peut-on en conclure que le Conseil serait réduit au rôle d'une super-ONG, ONG avec lesquelles ces opérations coopèrent souvent ? Ce serait tout à fait excessif, car il dirige, par l'entremise du Secrétaire général, l'ensemble du processus civil, sous ses aspects politiques, administratifs et juridiques. Il s'agit plutôt d'une répartition des tâches entre partenaires qui coopèrent régulièrement.

#### *Un organe voué à l'arbitraire ?*

Le grief peut encore être dédoublé. D'un côté il est des situations dans lesquelles le Conseil n'agit pas, alors que la paix et la sécurité sont ouvertement affectées. Soit il laisse certaines résolutions de principe inexécutées – comme dans les différents conflits mettant en cause Israël –, soit il ne peut même pas décider. Certains vetos ne sont-ils pas « déraisonnables », pour reprendre l'expression de Tony Blair à propos de la position française dans l'affaire iraquienne ? De l'autre, il peut prendre des mesures qui ne sont pas prévues dans la Charte, face à des situations qui pourraient relever d'autres traitements. À vrai dire, l'inaction du Conseil est plus fréquente que ses débordements. Mais le procès en arbitraire est plutôt instruit à l'occasion de ses décisions que de ses non-décisions. C'est ainsi que l'on a contesté la légalité de l'autorisation de recours à la force implicitement donnée en 1990 par la résolution 678 aux « États coopérant avec le Koweït », ou encore la situation de légitime défense reconnue aux États-Unis après le

11 septembre par la résolution 1368 (2001). Ces reproches émanent principalement des petits États, en toute hypothèse d'États non membres permanents, ou alors d'une partie de la doctrine juridique. Faut-il alors envisager un contrôle juridique de la régularité des décisions du Conseil de sécurité ?

La défense du Conseil et de sa pratique sur ce terrain tient, là encore, à la nature du Conseil. Il est une instance politique, qui prend des mesures politiques, avec des motifs et des objectifs politiques. Sa mission ne consiste pas à faire respecter le droit, mais à maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, ce qui est tout différent. Il est subordonné à la Charte, mais, dans ce cadre largement défini, il dispose d'un pouvoir discrétionnaire irréductible. Qui pourrait le contrôler ? Pas l'Assemblée générale, dont le Conseil ne dépend pas. La Cour internationale de justice de La Haye ? Elle a jusqu'à présent limité son appréciation de la régularité des résolutions à des critères généraux – qu'elles soient déclarées adoptées par le président du Conseil et qu'elles rentrent dans les buts de l'organisation. Elle ne prétend pas substituer son appréciation à celle des membres eux-mêmes. Pourrait-elle aller plus loin ? Certains l'y invitent, au prix d'un double risque : soit provoquer une nouvelle paralysie du Conseil – devrait-il attendre que la Cour ait instruit un éventuel recours ; soit entraîner une nouvelle crise institutionnelle – quid si le Conseil ignorait une décision de la CIJ, ce qu'il pourrait fort bien faire, surtout s'il ne s'agissait que d'un avis consultatif ? Le véritable contrôle sur le Conseil et son action est exercé par les membres eux-mêmes avec le veto. Il est alors d'ordre politique, il s'inscrit positivement dans une logique de contre-pouvoirs, comme l'a illustré la récente résistance française, au nom du droit, aux prétentions américaines.

69

#### LE CONSEIL DE SÉCURITÉ EN PROGRÈS

Les critiques et les débats évoqués renseignent davantage sur la nature du Conseil qu'ils ne comportent des solutions praticables, capables de modifier son état actuel. Il faut sans doute s'en accommoder pour un temps indéfini. Le Conseil est à l'image de la société internationale, il est un instrument au service des grandes puissances et non une vigie ou un vigile de la justice ou de la légalité internationales. Cela le définit sans l'invalider. D'autant mieux qu'il a su engager des adaptations et ajustements compatibles avec le texte actuel de la Charte, qui ne sera pas modifié à échéance prévisible. L'adjonction de membres perma-

nents comme l'Allemagne et le Japon, souhaitée par tous, renforcerait sans doute ses capacités. Mais elle est subordonnée à d'autres modifications qui ne semblent pas proches. C'est alors par les développements de sa pratique que le Conseil doit trouver des réponses, même imparfaites, à l'évolution des demandes en termes de sécurité internationale. On ne reviendra pas ici sur les opérations du maintien de la paix, qui sont depuis plusieurs décennies son instrument essentiel d'action dans les circonstances et les terrains les plus variés, avec des succès divers. On relèvera les éléments de cette adaptation sur trois plans, institutionnel, fonctionnel et thématique.

### *Dynamique institutionnelle*

70 Elle a permis de compenser dans une certaine mesure l'impossibilité d'un élargissement. Elle pourrait même en permettre l'économie. Certains aspects concernent le Conseil en lui-même, d'autres ses relations avec d'autres institutions ou instances internationales.

Pour les premiers, on rappellera d'abord que la Chine communiste a pu en 1971 être substituée à la Chine de Formose, puis que la Russie a assuré en 1992 la continuité de la participation de l'URSS, alors que cet État disparu était nommément mentionné dans la Charte. On mentionnera également l'assouplissement du veto, l'abstention ou l'absence d'un membre permanent n'étant pas considérées comme un vote négatif, contrairement au texte initial de la Charte. On soulignera enfin l'importance de la possibilité pour le Conseil, reconnue par la Charte, de créer des organes subsidiaires pour l'assister dans ses fonctions. Il peut de ce fait, sans que la Charte soit modifiée, aménager son dispositif institutionnel et développer les outils qui s'ajusteront à des missions particulières. C'est ainsi que les opérations du maintien de la paix sont des organes subsidiaires du Conseil, mais aussi les tribunaux pénaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie ou le Rwanda. Il s'agit alors d'organes intégrés, c'est-à-dire internationalisés, ne pouvant recevoir d'instructions des États membres. Il peut aussi s'agir d'organes intergouvernementaux, comme les comités créés pour suivre en permanence l'application de certaines résolutions.

Pour le développement des relations avec d'autres instances ou organes, il peut intervenir au stade de la prise de décision ou à celui de leur mise en œuvre. Pour la prise de décision, le Conseil peut la précéder d'une audition de tous les membres de l'Assemblée générale, comme dans l'affaire iraquienne, même s'il conserve seul le pouvoir final. Il peut encore reprendre à son compte des prises de position

d'autres instances, comme le G8 où participent l'Allemagne et le Japon – la résolution 1244 (1999) dans l'affaire du Kosovo en est un exemple. Quant à la mise en œuvre, il agit souvent en concertation avec des organisations régionales, tandis qu'il exerce une autorité institutionnelle sur les institutions spécialisées des Nations unies ou d'autres organisations comme l'Agence atomique de Vienne, dont on connaît le rôle dans l'affaire iraquienne. Le Conseil est souvent le pôle organisateur d'un ensemble de partenariats qui contribuent à mieux élaborer, faire accepter et appliquer les mesures qu'il adopte.

Ne pourrait-on aller plus loin dans cette voie, envisager par exemple que le Conseil crée des organes subsidiaires permanents qui compenseraient l'absence de révision de sa composition, voire constitueraient une sorte d'essai préalable, de période probatoire et formatrice ? On pourrait ainsi imaginer un comité comprenant un nombre plus élevé d'États membres que ceux du Conseil, où l'on retrouverait les différents candidats reconnus au siège de membre permanent. Il aurait un rôle consultatif, permettant de l'associer au processus décisionnel et de renforcer ainsi l'autorité politique de ses décisions. Il pourrait également être à géométrie variable, ajoutant les principaux États intéressés par des crises régionales lorsque le Conseil doit en débattre. Une telle formule aurait l'avantage de donner satisfaction à diverses revendications, mais aussi l'inconvénient de compliquer et d'alourdir le processus de décision. On pourrait alors l'envisager sur une base *ad hoc*, non de façon générale.

71

### *Ajustements fonctionnels*

Les attributions confiées au Conseil par la Charte ne comportent pas de définition d'ensemble au-delà de « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » (art. 24, § 1). Les compétences cédulaires qui lui sont spécialement reconnues ne définissent pas non plus une ligne claire d'action. Cela correspond à la considération que le Conseil est un organe politique, qu'il doit être en mesure de s'ajuster aux circonstances, qu'il prend des mesures spéciales, qu'il met en place un droit d'exception par définition limité aux situations particulières dont il traite. À soi seul, cela peut expliquer une pratique très variée, et l'absence d'une doctrine rigoureuse, de standards ou de normes d'action du Conseil. C'est souvent après coup que l'on peut reconstruire une logique générale, et lorsqu'on cherche à s'en inspirer pour l'avenir c'est toujours au prix d'écarts parfois importants. L'innovation doit être permanente, mais elle ne vaut pas nécessairement précédent.

Un regard rétrospectif montre toutefois que l'on peut distinguer trois types d'interventions du Conseil, qui correspondent *grosso modo* à une emprise croissante, à une maîtrise plus ou moins élevée de la situation. Suivant les cas – et parfois de façon concomitante mais sur des plans différents –, le Conseil peut : enregistrer une situation donnée, en prendre en quelque sorte acte et la reconnaître ; autoriser ou habiliter des États membres à agir ; organiser lui-même l'action et la maîtriser pleinement. Cette typologie est clairement approximative, et présente des critères d'analyse plus qu'elle n'enferme une réalité toujours plus mouvante. Elle est un peu l'instrument de mesure qui sert à évaluer le degré d'emprise que le Conseil est en capacité d'exercer sur une situation donnée, les options dont il dispose et la manière dont il doit s'ajuster.

72 Le degré le moins élevé est celui de l'enregistrement : le Conseil ne porte pas de jugement sur l'origine d'une situation donnée, mais il en tire les conséquences et pour ce faire l'officialise – ainsi la résolution 1244 prend acte de l'action militaire d'États membres de l'OTAN dans l'affaire du Kosovo sans l'approuver, ou la résolution 1483 (2003) du régime d'occupation de l'Iraq. Le degré intermédiaire est celui de l'autorisation – la résolution 678 autorise implicitement le recours à la force dans l'affaire du Golfe en 1990-1991, ou la résolution 1244 autorise la constitution au Kosovo d'une force de sécurité avec une participation importante de l'OTAN, la KFOR, ou la résolution 1368 autorise les États-Unis à exercer leur légitime défense. Le degré supérieur correspond à l'organisation par le Conseil, et à la maîtrise par lui, de l'ensemble d'une mission, d'une véritable transformation de la situation, et ceci par les techniques les plus variées – avec la résolution 687 (1991), un régime complet de désarmement de l'Iraq, renouvelé par la résolution 1441 ; avec les résolutions 827 (1993) et 955 (1994), des tribunaux pénaux spéciaux ; avec la résolution 1373 (2001), un régime complet et coercitif destiné à prévenir le terrorisme international. On pourrait multiplier les exemples des divers degrés. Ils montrent que, s'il n'est jamais en mesure de maîtriser complètement une situation, le Conseil n'est en réalité jamais sans ressources.

#### *Adaptation thématique*

Le flou de la formule de la Charte, « responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales », donne toute latitude au Conseil pour définir à la fois les objectifs, les domaines et les moyens de ses interventions. Il est heureux qu'il en soit ainsi. Si l'on avait

voulu donner une définition plus précise et plus complète de ce qu'il fallait entendre par responsabilité principale, et surtout des notions de paix et de sécurité internationales, la Charte aurait connu le sort de ces textes trop détaillés et précis qui meurent avant d'avoir vécu parce qu'ils ne correspondent plus aux circonstances qui les avaient fait naître. On le sait, ce sont les textes brefs et ambigus qui, en droit écrit, connaissent longévité et vitalité, parce qu'ils se prêtent à enrichissement et adaptation par la pratique – autre manière de dire que la pratique est féconde là où les textes sont voués à une sorte d'entropie juridique. On peut, en l'occurrence, prendre trois exemples de la manière dont le Conseil a su, ou pourrait, adapter sa responsabilité à des circonstances imprévues. Les trois sont, directement ou indirectement, la résultante des attentats du 11 septembre 2001.

Le premier est celui de la reconnaissance par la résolution 1368 (2001) d'une situation de légitime défense au profit des États-Unis. Traditionnellement, on considérait que la légitime défense n'était possible que contre une agression armée provenant d'un État. Or la Charte ne comporte aucune précision de ce genre. C'est donc à la surprise de la doctrine que le Conseil l'a reconnue face à des actes terroristes, mais de façon conforme à la Charte, quoique imprévue. Le second exemple est celui de la lutte contre le terrorisme international, avec la résolution 1373 : le Conseil a mis sur pied un programme ambitieux et exhaustif, qui porte sur des mesures de caractère législatif, pénal, policier, douanier, et qui place l'ensemble des États sous surveillance. On est loin du texte et même des intentions de la Charte, mais pleinement dans ses virtualités, et personne n'y a fait objection. Le troisième est celui de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Là encore, des méthodes inspirées de la résolution 1373 pourraient être fort efficaces, comme au demeurant la création d'un corps d'inspecteurs internationaux qui tirerait profit de l'expérience acquise, inutilement hélas, dans l'affaire iraquienne. Mais il faut en convaincre les États-Unis, qui en la matière préfèrent des coalitions interétatiques *ad hoc*, dont ils peuvent mieux maîtriser les partenaires, les cibles et les moyens.

73

L'observation ramène à la conjoncture, et par là à l'attitude des États-Unis à l'égard du Conseil, origine de ses difficultés présentes. Entre 1945 et 1990, le Conseil a adopté environ 680 résolutions, et aujourd'hui plus de 1 500, dont plusieurs dizaines depuis l'affaire

iraquienne – soit trois fois plus en moins de quinze ans qu’en quarante-cinq ans. Il n’est donc nullement bloqué. Mais la volonté américaine de s’abstraire des contraintes des décisions collectives, d’une canalisation de leur hégémonie et du contrôle international qu’elles impliquent, joue un peu le même rôle que le conflit Est-Ouest dans les décennies précédentes. Le Conseil n’en conserve pas moins toute son utilité et toutes ses capacités. Une démonstration *a contrario* en est fournie par les difficultés des autorités d’occupation en Iraq, qui manquent, cruellement pour tous, de la légitimité d’une habilitation institutionnelle et du savoir-faire du Conseil en matière d’organisation de la paix et de reconstruction des États après les conflits.

---

#### R É S U M É

*Les vicissitudes du Conseil de sécurité en 2003, inhabituellement médiatisées, ne doivent pas masquer les questions permanentes autour de son utilité et de son rôle. Un procès est souvent instruit à son sujet, autour de sa conception même, de sa composition, du droit de veto, de son impuissance à faire appliquer ses décisions ou de l'arbitraire dont il ferait preuve. Ce procès doit être relativisé. On peut relever à l'inverse les progrès réalisés par le Conseil depuis quelques années, sa dynamique institutionnelle, les ajustements fonctionnels qu'il a su réaliser, et l'adaptation thématique qui lui permet d'agir avec efficacité dans des domaines comme la reconstruction des États, le terrorisme international, demain peut-être la prolifération des armes de destruction massive. Le véritable défi auquel est confronté le Conseil est la volonté américaine de se soustraire à toute canalisation de son hégémonie.*