
AQUILON

Revue en ligne de l'Association des internationalistes



Sommaire

La Bande à Eole	- Editorial du Président
Le Vent en poupe	- <i>Etudes internationales</i> , revue de l'Institut québécois des hautes études internationales, Université Laval
	Le Conseil de sécurité et le recours à la force armée
	- Actualité de l'article 2 § 4 de la Charte de l'ONU. Serge Sur
	- Du recours à l'emploi de la force : L'article 2 § 4. Alain Dejammet
La Rose des vents	- Le Conseil de sécurité et le recours à la force armée. Michel Liégeois
	- Les outils institutionnels et juridiques à la disposition du Conseil de sécurité. A propos du "blocage" du Conseil de sécurité. Jean-François Guilhaudis
	- Remarques conclusives. Yves Boyer
Les Alizés	- Radioscopie de l'opération Sangaris en RCA. Guillaume Berlat
	- Imaginer la francophonie au XXI ^e siècle. Paul Dahan
	- Texte de Léopold Sédar Senghor
Le Zéphyr	- Résumé de thèse soutenue en relations internationales

LA BANDE A EOLE

<http://www.association-des-internationalistes.org>

L'éditorial du Président

Cette quinzième édition de la revue en ligne de l'Association des internationalistes présente un dossier de fond consacré à la problématique du recours à la force armée au Conseil de sécurité des Nations Unies, issu de la table ronde du 30 septembre 2014. L'Association poursuit des réflexions sur le Conseil de sécurité et les résultats écrits de la table ronde du 19 janvier 2015 consacrés à la réforme, toujours bloquée, de celui-ci seront publiés dans Aquilon 16.

Ce sont donc trois tables rondes qui ont été consacrées au Conseil, en partenariat avec l'IHEDN et le Centre Thucydide et un financement de la DAS. Des rapports écrits sont appelés à compléter ces études. L'ensemble constituera le troisième volume publié par l'Association dans la série *Biblis* des éditions du CNRS.

En outre, l'Association a été partie prenante du colloque international tenu à l'Ecole des sciences politiques de Paris, le 21 janvier, consacré à la proposition française d'encadrement de l'usage du veto en cas d'atrocités de masse, telle qu'elle est soutenue par Laurent Fabius, le Ministre français des affaires étrangères et du développement international ayant confié à l'un de ses prédécesseurs, Hubert Védrine, le soin de suivre le sujet.

La rubrique Le vent en poupe est cette fois consacrée à une revue québécoise, *Etudes internationales*, bien connue dans le monde francophone pour la qualité de ses contributions et pour son approche ouverte, aussi bien théorique qu'analytique, des relations internationales.

Pour l'avenir, nous comptons maintenir la formule des Tables rondes avec les mêmes partenariats et les mêmes suites. Notre collègue Paul Dahan proposera aux membres de l'Association la tenue, en 2015-2016, de trois table-rondes consacrées

Association des
Internationalistes

aux Orientés proche et moyen, aire de crises complexes et emboîtées s'il en est, où le jeu des puissances classiques trouve ses limites en raison même de leur extériorité.

Par ailleurs, toujours en faisant dialoguer chercheurs, experts et praticiens et en continuation des débats et controverses sur la diplomatie dont on redécouvre le caractère indispensable dès lors que la manichéisme des opinions et que la seule action militaire ne garantissent en rien des sorties de crise durables (Libye aujourd'hui, nucléaire iranien d'ici le 30 juin, Irak et Syrie demain, Iran, Arabie saoudite et Turquie après-demain mais aussi Colombie), nous consacrerons le quatrième volume de la série *Biblis* aux « négociateurs à l'ouvrage ». Les premiers éléments de ce livre ont été d'ores et déjà diffusés dans *Aquilon* 14.

Après le succès de la conférence relative à la situation politique à Hong Kong, les Jeunes internationalistes organisent le 9 avril une conférence qui portera sur "*Sport et relations internationales*", au Centre Panthéon. Des indications précises seront communiquées sur le site de l'Association, « association-des-internationalistes.org".

Nous tiendrons le mercredi 15 avril 2015 une réunion du bureau de l'Association (11h00-13h00) qui sera suivie de l'assemblée générale annuelle entre 14h30 à 16h00, à laquelle les membres de l'Association sont vivement conviés. N'hésitez pas à convaincre vos collègues étudiants et chercheurs de nous rejoindre. Des indications plus complètes seront transmises aux membres et placées sur le site en temps utile.

Lors de ces réunions, je ferai un point bref sur ma propre participation à des activités internationales récentes s'inscrivant dans le champ de nos investigations (premier Forum de Dakar sur la paix et la sécurité en Afrique réuni à Dakar du 14 au 16 décembre 2014 ; exposé sur la problématique de l'Eurasie lors de la *World Policy Conference* de l'IFRI à Séoul du 8 au 11 décembre, en compagnie de notre secrétaire général ; intervention devant le *Tönsteiner Kreis*, cercle berlinois dédié à l'internationalisation des élites allemandes, à Berlin sur le thème « sécurité et liberté » ; conférences sur la géopolitique de l'Asie du Sud Est à l'Institut parlementaire du Cambodge devant les sénateurs et les députés, à Phnom Penh, à la mi-février et devant l'École royale d'administration).

**Association des
Internationalistes**

Le séminaire international sur les politiques d'influence des grands Etats réuni, avec le concours du Collège d'études mondiales, dans le studio 105 de France Culture (27 novembre 2014) a été diffusé en cinq émissions de Cultures Monde dans la troisième semaine de décembre et a fait l'objet d'une écoute en différé (« podcast ») par 300 000 auditeurs en janvier 2015 (source : France Culture). Ceci conforte l'orientation plus « géostratégique » impulsée par France Culture depuis le début de l'année. L'Association met à l'étude un projet commun pour l'automne 2015.

Michel Foucher, Président de l'Association des internationalistes

**Association des
Internationalistes**

Aquilon est la revue en ligne de l'Association des Internationalistes. Elle paraît tous les quatre mois et rend compte de l'actualité de l'Association : activités, articles inédits, publications des membres de l'Association, etc.

Les opinions exprimées dans les articles publiés par Aquilon, revue en ligne de caractère scientifique, n'engagent que leurs auteurs.

Rédacteur en chef : Paul Dahan ISSN : 2259j 8677

**Association des
Internationalistes**

LE VENT EN POUPE



Études internationales

revue de l'Institut québécois des hautes études internationales
Université Laval



Présentation générale

Études internationales est actuellement la seule revue scientifique pluridisciplinaire totalement indépendante en études internationales en français. N'obéissant à aucune allégeance, publiant des auteurs du monde entier et de plusieurs disciplines des sciences sociales et humaines, *Études internationales* diffuse depuis 1970 la pointe de la recherche sur les réalités internationales. Les chercheurs seniors comme les jeunes chercheurs ont leur place dans ses pages. Et l'évaluation en double aveugle de tous les manuscrits est effectuée par des experts de tous les horizons, en fonction des sujets traités.

Éditée par l'[Institut québécois des hautes études internationales \(HEI\)](#) de l'Université Laval, à Québec (Canada), la revue publie quatre numéros par année, dont certains sont thématiques. *Études internationales* est diffusée sur le portail québécois [Erudit.org](#), avec un accès libre aux numéros de deux ans et plus.

Association des
Internationalistes

Sujets traités

Études internationales traite des relations internationales, du développement international ainsi que des affaires et du commerce international. Elle accueille des articles de caractère analytique dans les diverses sciences sociales intéressées par les problèmes internationaux, notamment la science politique, la science économique, le droit, l'histoire, la géographie et la sociologie, l'anthropologie et la psychologie.

La revue est également une revue générale de relations internationales. Elle publie des travaux sur tous les aspects contemporains, passés et futurs du système international, les relations entre États, les organisations internationales publiques et privées, les forces transnationales, les problèmes économiques mondiaux, les idéologies internationales, les processus et les facteurs internes de la politique étrangère des États, la théorie et la méthodologie des études internationales.

Son plus récent numéro thématique portait sur « *L'Afrique face à la justice pénale internationale* », sous la direction de Jean-Baptiste Jeangène-Vilmer (juin 2014). Mentionnons auparavant : « *La sécurité européenne au prisme des pratiques* », sous la direction d'Antoine Rayroux et Amélie Forget (décembre 2012) ou « *Raymond Aron et les relations internationales. 50 ans après Paix et guerre entre les nations* », sous la direction de Jean-Vincent Holeindre (septembre 2012).



VOLUME XIV, N° 1, MARS 2014

Études internationales

L'Afrique face à la justice pénale internationale
Sous la direction de Jean-Baptiste Jeangène Vilmer

Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, Introduction. Union africaine *versus* Cour pénale internationale : répondre aux objections et sortir de la crise • Frédéric Mégret, Cour pénale internationale et néocolonialisme : au-delà des évidences • Diane Bernard, Un (possible) apport africain à la justice internationale pénale • Damien Scalia, Le sens de la peine dans la première condamnation par la Cour pénale internationale • Viviane E. Dittrich, La Cour spéciale pour la Sierra Leone et la portée de son héritage • Raymond Ouigou Savadogo, Les Chambres africaines extraordinaires au sein des tribunaux sénégalais. Qu'y a-t-il de si extraordinaire ? • Fannie Lafontaine, La compétence universelle et l'Afrique : ingérence ou complémentarité?

HEI HAUTES ÉTUDES
INTERNATIONALES | UNIVERSITÉ
LAVAL
Québec, Canada

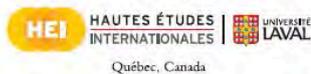
Association des
Internationalistes

VOLUME XLV, N° 3, SEPTEMBRE 2014

Études internationales

Pierre-Alain Clément, Le terrorisme est une violence politique comme les autres. Vers une normalisation typologique du terrorisme • **Régis Bismuth**, L'internationalisation du capitalisme d'État en question. Les failles de l'encadrement juridique des risques politiques et économiques posés par les investissements souverains étrangers (entreprises d'État et fonds souverains) • **Paméla Obertan**, Gagner de l'influence dans une négociation asymétrique. Le cas d'une coalition de PVD au Conseil des ADPIC de l'OMC • **Joseph Keutcheu**, L'« ingérence démocratique » en Afrique comme institution, dispositif et scène

Parmi les numéros non thématiques, des chercheurs connus ont publié récemment, par exemple Jeffrey Frieden (« *Comment [ne pas] perdre une décennie* », décembre 2013), Régis Bismuth (« *L'internationalisation du capitalisme d'État en question. Les failles de l'encadrement juridique des risques politiques et économiques posés par les investissements souverains étrangers (entreprises d'État et fonds souverains)* », septembre 2014).



Comité de rédaction

Le comité de rédaction a été récemment renouvelé et se compose des personnes suivantes :

- Marijke Breuning, University of North Texas
- Daniel Compagnon, Sciences Po Bordeaux
- Kim R. Nossal, Département de science politique, Université Queen's Kingston
- Jeffrey Alan Frieden, Department of Government, Harvard University, Cambridge, Mass.
- Frédéric Ramel, Sciences Po Paris
- Jean-Philippe Thérien, Département de science politique, Université de Montréal

Association des
Internationalistes

Petit retour historique

Au début des années soixante, le professeur **Paul Painchaud**, du Département de science politique de l'Université Laval, obtient de l'Institut canadien des affaires internationales (ICAI), dont le siège social est à Toronto, la mise sur pied du Secrétariat général de Québec de l'ICAI. Logé à l'Université Laval sans y être rattaché, ce dernier poursuit essentiellement des activités d'information à l'intention de la communauté universitaire autant que du public de la région. En 1970, le professeur Painchaud constitue le **Centre québécois de relations internationales (CQRI)**, une organisation indépendante à la fois de l'ICAI et de l'Université Laval mais logée, elle aussi, à l'Université. En parallèle au Secrétariat général de l'ICAI de Québec, le CQRI développe des activités de recherche et de publication. C'est dans cette perspective qu'est créée la revue *Études internationales* la même année. En 1994, l'**Institut québécois des hautes études internationales (HEI)** succède au CQRI, mais maintient la publication qui est un de ses fleurons.



Le Professeur Paul Painchaud

L'institut québécois des hautes études internationales se fait maintenant appeler, plus brièvement, les Hautes études internationales, ou HEI. Il s'agit d'un institut d'études aux cycles supérieurs et de recherche interdisciplinaires sur l'international. Les HEI offrent une maîtrise (master) en études internationales (quatre spécialités : relations internationales, développement international, commerce international et investissement, sécurité internationale), qui reçoit environ 60 nouveaux étudiants par an, et le doctorat en études internationales, où s'inscrivent de cinq à dix étudiants annuellement. En 2013-2014, les HEI comptent environ 220 étudiants.

Les HEI réunissent environ 70 membres, pour la plupart professeurs à l'Université Laval. Treize regroupements de recherche sont affiliés aux HEI, dont trois chaires de recherche du Canada établies en partenariat avec les facultés. Leurs expertises couvrent la sécurité internationale, les terrorismes, le commerce, l'environnement et le développement durable, les Amériques, l'Europe, l'Asie, l'Afrique et le Maghreb. Les HEI publient la revue scientifique *Études internationales*, et organisent une soixantaine d'événements scientifiques par année : colloques, conférences et tables rondes, auxquelles s'ajoutent plusieurs écoles d'été (une semaine intensive) sur des enjeux cruciaux d'actualité internationale.

L'équipe des HEI



Le Professeur Louis Bélanger

Les HEI sont actuellement dirigées par [Louis Bélanger](#), professeur au Département de science politique de l'Université Laval. Il est assisté dans son travail par le Conseil des HEI que préside l'ancien ministre canadien [Pierre S. Pettigrew](#).

Coordonnées de la Revue *Études internationales*

Courriel : rei@hei.ulaval.ca

Site web : www.revue-etudesinternationales.ulaval.ca

Revue *Études internationales*

Université Laval

Pavillon Charles-De Koninck, local 5456

1030, avenue des Sciences-Humaines

Québec (Québec) G1V 0A6

Canada

Téléphone : +1 418 656 2131, poste 2462

Coordonnées des HEI

Site web : <http://www.hei.ulaval.ca>

Courriel général : hei@hei.ulaval.ca

Téléphone : +1 418 566-7771

Hautes études internationales

Pavillon Charles-De Koninck

1030, avenue des Sciences-Humaines

Bureau 5456 (5e étage)

Université Laval

Québec (Québec) G1V 0A6

Association des
Internationalistes

ROSE DES VENTS

Le Conseil de sécurité et le recours à la force armée

« Le Conseil de sécurité et le recours à la force armée » : Le Conseil de sécurité, dont le rôle n'est pas à souligner dans les relations internationales, n'a fait l'objet que d'un nombre limité d'analyses en langue française. Situation surprenante alors que le Conseil est un instrument décisif pour la sécurité internationale, que la France en est un membre permanent et qu'elle y joue un rôle actif.

Sa mission est d'assumer la responsabilité principale du maintien ou du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Elle ne se limite pas à réagir à l'emploi ouvert de la force armée. Le concept de paix et de sécurité est plus large, comme en témoigne la pratique du Conseil. Le recours à la force armée est cependant au cœur de sa mission. Il comporte deux aspects qui sont l'objet des présentes contributions.

D'un côté, les acteurs internationaux sont conduits à recourir aux armes sans autorisation du Conseil, ce qui soulève la question de la régularité de leurs conduites et des justifications qu'ils peuvent avancer. Par acteurs internationaux, il faut entendre non seulement les Etats mais aussi les organisations intergouvernementales et les acteurs non étatiques de tous ordres, dont l'activité belligène s'est considérablement développée. Menaces et atteintes armées à la paix et à la sécurité internationales ne sont plus désormais l'apanage des Etats. Nombre d'entre elles ont même la violence d'acteurs non étatiques comme origine.

D'un autre côté, le Conseil de sécurité a vocation à réagir à ces menaces et atteintes. De quels moyens, institutionnels, juridiques, dispose-t-il ? La Charte lui attribue des pouvoirs considérables, qu'en pratique il a su diversifier et élargir. Il n'en demeure pas moins que, sur le plan militaire, sa capacité connaît d'importantes limites. Confronté à la violence ouverte, il lui faut souvent utiliser des voies indirectes, autorisations d'action, habilitation de coalitions... pour concourir au retour à la paix. Il cherche ainsi à compenser l'absence fréquente d'une force armée internationale placée sous son commandement direct et disposant de moyens militaires suffisants pour imposer la paix. On pourra alors s'interroger sur les capacités dont il devrait être doté pour remédier à ces carences.

Actualité de l'article 2 § 4 de la Charte de l'ONU

Serge Sur

Professeur émérite à l'Université Panthéon-Assas

On peut partir de quelques observations préliminaires, quelques évidences qu'il convient de rappeler :

- L'importance de la Charte dans la vie internationale, particulièrement du Conseil de sécurité, puisque le but principal de l'ONU est le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, considérées comme un bloc.
- Il existe cependant dans la Charte deux conceptions différentes de l'ensemble. Elles permettent de distinguer, intellectuellement et juridiquement, la paix d'un côté, la sécurité internationale de l'autre.

La paix, au sens positif du terme, est envisagée dans l'article 55, inscrit dans le chap. IX, qui traite de la Coopération économique et sociale internationale. Il s'agit d'une approche positive et non de la simple absence de conflits, parce qu'il s'agit d'enraciner entre les nations des relations pacifiques et amicales, de nature à établir entre Etats une paix structurelle, comparable par exemple à ce qui existe entre membres de l'Union européenne. Mais les moyens mis en œuvre par l'ONU sont modestes, les obligations posées par la Charte incertaines, de sorte que cette conception positive et large est faible.

La sécurité a un sens plus étroit, militaire et tourné vers la prévention ou l'arrêt de conflits ouverts. Elle consiste à protéger les Etats membres contre les actes d'agression, plus généralement à prévenir les menaces et atteintes à la sécurité internationale, et à y mettre fin en tant que de besoin. La paix dans ce contexte n'a plus que la signification négative de l'absence d'hostilités armées.

C'est cette conception que la Charte cherche surtout à mettre en œuvre. Elle établit à cette fin un dispositif normatif et institutionnel qui est en son cœur. Normatif avec l'article 2 § 4 limitant de façon drastique le droit des Etats membres de recourir à la force dans les relations internationales. Institutionnel avec le Conseil de sécurité, dont la mission consiste à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité internationales, et dont les pouvoirs sont notamment précisés dans le Chap. VII de la Charte. Une place à part doit cependant être réservée à l'article 51 de ce Chapitre, qui réserve au profit des Etats un droit « naturel » - ou « inherent » en anglais - de légitime défense, individuelle ou collective, face à une agression armée. On va revenir sur ces différents points.

- L'article 2 § 4 est la norme fondamentale de toute l'entreprise. Que dit-il ?

« Les membres de l'organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».

Il est l'aboutissement actuel d'un long effort juridique de réduction du droit des Etats de recourir internationalement à la force, essentiellement à la force armée. S'agit-il d'interdire la guerre ? On notera que le mot « guerre » ne figure pas dans le texte de la Charte, à l'exception du Préambule pour la condamner et des dispositions transitoires de sécurité, liées aux suites de la Seconde guerre mondiale. S'agit-il de ce que l'on dénommait la « compétence de guerre » des Etats ? Suivant Max Weber Carl Schmitt, cela reviendrait à émasculer les Etats, puisque le monopole de la légalité du recours à la force armée est pour eux une caractéristique des Etats, voire un élément de leur définition.

- Force est de constater que, depuis l'entrée en vigueur de la Charte, la violence internationale n'a pas disparu. Elle a revêtu et revêt de multiples formes, parfois inédites. La violence directe entre Etats s'est réduite, celle des acteurs non étatiques s'est développée. Elle peut être très meurtrière dans le cadre de conflits asymétriques ou de faible intensité, ou encore d'actes terroristes. C'est dire que l'analyse de la Charte ne peut être dissociée de la pratique internationale depuis près de soixante-dix ans. Il faut les confronter à partir de trois données juridiques : l'article 2 § 4 que l'on vient d'évoquer ; le rôle du Conseil de sécurité ; le sens et l'utilité de la légitime défense telle qu'elle est reconnue par l'article 51. Ce sont deux normes de la Charte qui sont en quelque sorte médiatisées par le Conseil de sécurité, ce sont elles qu'il faut analyser au regard de la pratique, de celle du Conseil aussi que de celle des Etats membres. Après donc avoir survolé les interprétations et pratiques de l'article 2 § 4, on dira quelques mots de la signification et des fonctions de la légitime défense selon la Charte.

I - L'article 2 § 4 : Interprétations et pratiques

Précisons que, si l'article 2 § 4 est un article central de la Charte, il reflète aussi le droit international coutumier. La norme qu'il énonce est ainsi opposable à tous les sujets de droit international. Quelles sont d'abord les lignes d'interprétation générale de cette norme, interprétations juridiques, politiques, diplomatiques, mais aussi doctrinales ? Quels sont ensuite les problèmes plus précis qui surgissent de l'analyse de son énoncé et de la manière dont il a été pratiqué ?

A- Lignes d'interprétation de l'article 2 § 4

Schématiquement, trois grandes lignes d'interprétation se proposent. On peut les qualifier respectivement d'interprétation intégriste, nihiliste, pragmatique.

- **L'interprétation intégriste** est la favorite de la doctrine internationaliste et spécialement française, dans une tradition pacifiste. Elle pose que l'art. 2 § 4 comporte une interdiction générale et absolue de l'emploi de la force armée dans les relations internationales, une mise hors la loi de la guerre, qui entraîne sa criminalisation. Le « crime d'agression » est considéré comme un crime international, mais aussi comme un crime individuel, qui conduit à écarter l'immunité des responsables des Etats, y compris du chef de l'Etat. Il s'agit, en dépit des avancées récentes du droit positif, qui restent à confirmer, d'une doctrine militante. Elle peut s'appuyer sur l'esprit de la Charte, la paix comme valeur suprême, et se renforcer par la référence au jus cogens, bien que celui-ci demeure en droit positif une noix creuse.

- **L'interprétation nihiliste** est évidemment à l'opposé. Elle s'appuie sur une appréciation réaliste de la pratique internationale. Suivant l'analyse réaliste, il existe tant de transgressions, tant de violations de l'article 2 § 4 sans réaction significative que le recours à la force armée appartient toujours à l'agenda des relations internationales. Force donc est de constater soit que le droit est impuissant, chiffon de papier, soit que l'article 2 § 4 a vécu. Pour cette interprétation, il n'est plus en vigueur, il a été effacé et au minimum profondément réduit par une coutume contraire qui a réintroduit et validé nombre d'usages internationaux de la force.

A l'heure actuelle, cette doctrine nihiliste est plutôt celle d'auteurs américains, comme Michael Glennon, qui soutiennent l'obsolescence de l'article 2 § 4. On voit le lien qui existe entre cette doctrine et la pratique américaine, voire la position officielle des Etats-Unis. Cette position est que la sécurité américaine ne peut dépendre, ou être entravée par une norme internationale. Les Etats-Unis, toutes Administrations confondues, se sont efforcées de reconquérir un droit unilatéral et discrétionnaire de recours à la force dès que l'intérêt national américain le deman-

- dait. Les contraintes juridiques ne sont pas pour autant écartées, mais ce ne sont pas celles du droit international, ce sont celles du droit interne américain. Il y faut dans des conditions précises, spécialement l'autorisation du Congrès donnée au Président. Dès lors qu'elle est obtenue, les contraintes internationales ne pèsent guère. On l'a vu par exemple pour l'intervention en Iraq en 2003.

- **L'interprétation pragmatique** s'appuie sur le texte de l'article 2 § 4 et s'efforce de le concilier avec la pratique internationale, celle des Etats, celle également du Conseil de sécurité. Elle analyse donc cet article, et sur cette base distingue différentes questions et situations. Le texte est en effet vivant, son interprétation tributaire de la pratique et ses termes suffisamment larges pour s'adapter sans périr à des évolutions diverses. C'est cette interprétation qui est ici défendue : d'une part il n'y a pas d'obsolescence de l'article 2 § 4 ; d'autre part il ne prescrit pas non plus une interdiction générale et absolue du recours à la force par les Etats. Il établit bien plutôt une réglementation restrictive, que confirme la pratique internationale. C'est ce qu'il faut maintenant analyser.

B - Problèmes et pratiques de l'article 2 § 4

On en retiendra ici que quatre, mais leur simple énumération est de nature à illustrer l'extrême complexité de cet article, qui relève d'une analyse serrée et non d'une approche holistique. Laissons ainsi de côté tout ce qui ne concerne pas le recours à la force armée. Ces problèmes envisagés se rattachent tous au texte de l'article.

- L'article 2 § 4 ne comporte d'obligations qu'à l'encontre des Etats, et qu'à leur bénéfice. Il est dit que les Etats « *s'abstiennent...* ». Voici une formulation qui exclut que les Etats renoncent définitivement et de façon structurelle à l'emploi de la force armée, à la « compétence de guerre ». S'ils s'abstiennent, c'est qu'ils conservent dans certains cas le droit et en permanence les moyens d'utiliser la force armée. Il s'agit d'une autolimitation plus que d'une interdiction, et une autolimitation est toujours précaire. On y reviendra, bien sûr, avec les interrogations au sujet de la légitime défense.

Ce qui nous intéresse ici, c'est la mesure dans laquelle les acteurs non étatiques sont visés par les prohibitions de l'article 2 § 4. C'est là un débat très ancien et lié aux vicissitudes de la vie internationale. Les acteurs non étatiques peuvent-ils recourir à la force, et les Etats sont-ils fondés à l'employer contre eux « *dans leurs relations internationales* »? A l'époque de la décolonisation, l'Assemblée générale considérait d'une part que les mouvements de libération n'étaient pas concernés, d'autre part que les puissances coloniales ne pouvaient s'abriter derrière le prétexte du maintien de l'ordre interne et le principe de non intervention pour justifier les conflits coloniaux.

Cette position était donc plutôt favorable aux acteurs non étatiques, tout au moins à une catégorie d'entre eux, quels que soient les moyens qu'ils utilisaient. Elle a aujourd'hui profondément changé. Elle a changé depuis 1992, avec les attentats libyens contre des aéronefs, américains ou français, et plus largement après le 11 Septembre et la lutte internationale contre le terrorisme, terrorisme animé par des groupes criminels diffus. Elle a changé grâce à l'intervention du Conseil de sécurité. Trois remarques rapides à ce sujet.

+ D'abord, le Conseil se fonde sur le Chapitre VII et sa mission de maintien ou de rétablissement de la paix et de la sécurité internationale, non sur l'article 2 § 4. Il n'y a pas ainsi de symétrie entre cet article et les responsabilités, ou la mission du Conseil, et il ne se réfère en principe pas à l'article 2 § 4. Les menaces, atteintes ou ruptures de la paix lui suffisent, quelle qu'en soit l'origine.

+ Ensuite, le Conseil a deux approches, la première judiciaire, la seconde sécuritaire. L'approche judiciaire le conduit à créer des tribunaux internationaux pénaux, ou à réclamer la poursuite pénale des actes de terrorisme. L'approche sécuritaire aboutit à permettre le recours à la force armée par les Etats – ainsi avec la Résolution 1368 du 12 septembre 2001, qui suit immédiatement les attentats du 11 Septembre.

+ Enfin, on note une évolution de la pratique du Conseil, entre le choix de la qualification du terrorisme comme acte d'agression, qui ouvre le droit à la légitime défense – modèle Résolution 1368 – et la criminalisation du terrorisme, qui se fonde plus sur les violations du droit humanitaire, ou jus in bello, que sur le recours à la force armée, jus ad bellum, laquelle relève de l'article 2 § 4. Un exemple récent en est celui de l'ISIL, ou Daesh, dont on aurait pu considérer qu'il était agresseur contre l'Iraq et la Syrie. Or la Résolution 2170, du 15 août 2014 pour ne citer qu'elle se fonde exclusivement sur les violations du droit humanitaire. Nous reviendrons sur cette évolution fort significative lorsque il sera question de la légitime défense.

- Un mot également sur la « menace » d'emploi de la force. La notion de menace est évidemment subjective et difficile à appréhender objectivement. La question a cependant été juridiquement soulevée devant la CIJ à propos de la dissuasion nucléaire. Dans son avis consultatif du 8 juillet 1996, la Cour a estimé que la dissuasion nucléaire, qui repose sur la menace d'emploi d'armes nucléaires n'était pas contraire au droit international et par conséquent pas à l'article 2 § 4. Cette question se relie, là encore, à celle de la légitime défense sur laquelle on va revenir.

- Reste la question, qui n'est pas la moins importante, des précisions apportées par l'article 2 § 4 à la restriction du recours à la force armée. En effet, cet article ne stipule pas une abstention générale et absolue, mais il précise que la force armée ne doit pas être utilisée, rappelons le, « soit contre l'intégrité territoriale soit contre l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».

Les partisans d'une interprétation intégriste de l'article 2 § 4 estiment que cette formule est sans importance et qu'elle ne saurait rien retrancher à l'interdiction générale telle qu'ils la conçoivent. Telle n'est pas l'opinion ici défendue. Dès que l'on ajoute des précisions à la formulation d'une interdiction, il est clair que c'est pour la restreindre, d'autant plus que les limitations de la souveraineté ne se présument pas.

En d'autres termes, s'il existe des hypothèses de recours à la force qui ne portent pas atteinte à l'intégrité territoriale d'un Etat ni à son indépendance politique, et qui ne sont pas non plus contraires aux buts des Nations Unies, ces hypothèses ne relèvent pas de la prohibition. C'est le raisonnement que l'on peut suivre en faveur de l'intervention d'humanité, qui échappe au cercle des interdictions de l'article 2 § 4.

La responsabilité de protéger sa propre population est, suivant le Conseil de sécurité (Résolution 2170 du 15 août 2014, précitée), une obligation internationale de l'Etat. S'il ne le fait pas, parce qu'il est incapable de le faire, ou pire parce que c'est lui-même qui l'attaque ou qui la soumet à des exactions violentes, les autres Etats sont à notre sens fondés à intervenir pour faire respecter le droit humanitaire. C'est là évidemment un sujet débattu et complexe. C'est aussi un autre débat. Qu'il suffise ici de se borner à cette affirmation qui s'appuie non seulement sur le texte de l'article 2 § 4 mais aussi sur la pratique des Etats.

On laissera encore de côté les hypothèses dans lesquelles les recours à la force armée par les Etats se déroulent avec l'autorisation du Conseil de sécurité, parce que lui-même ne dispose pas de forces armées, ou du moins de forces armées suffisantes pour rétablir à elles seules la paix et la sécurité internationales. On sait que le Conseil organise ou enregistre des constructions sécuritaires complexes, associant contingents de Casques bleus faiblement armés et opérations militaires coercitives entreprises par des Etats membres autorisés.

Ce n'est pas non plus notre sujet. En l'occurrence, il n'y a aucun lien avec l'article 2 § 4, puisque les Etats agissent en quelque sorte comme agents de l'organisation, non de leur propre initiative. Et quand ils bénéficient d'une simple autorisation du Conseil mais agissent de leur propre autorité, c'est toujours au nom des principes de la Charte. En revanche, avec la légitime défense, la signification et la portée de ce que certains qualifient de principe d'interdiction du recours à la force armée est directement en cause, et plus largement la conception que la Charte propose du recours à la force dans les relations internationales. C'est pourquoi il faut s'y arrêter plus longuement.

II - La Charte et la légitime défense individuelle ou collective des Etats

Partons de trois remarques préliminaires.

- La légitime défense selon la Charte est régie par son article 51, situé dans le Chapitre VII, et non dans le Chapitre I comme l'article 2 § 4. Le Chapitre VII, on le sait, traite essentiellement du Conseil de sécurité, de ses compétences et de ses pouvoirs. C'est donc un nouveau personnage, un organe international, qui s'introduit, puisque l'article 2 § 4 concerne essentiellement les Etats, éventuellement les acteurs non étatiques. Il faut tenir compte aussi bien de la position de l'article 51 dans l'économie générale de la Charte que des termes précis de son énoncé. Cet énoncé, quel est-t-il ?

« Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

- La plupart, pas tous mais la plupart, des recours à la force par les Etats depuis 1945 ont été fondés sur la légitime défense et y ont recherché leur justification juridique. Cette extension pratique de la légitime défense n'invalide-t-elle pas l'article 2 § 4, ne constitue-t-elle pas une contradiction interne de la Charte qui la prive de toute efficacité ? C'est l'analyse dominante, mais aussi la perception spontanée des non juristes que de dire que la légitime défense est conçue comme une exception à une interdiction du recours à la force, mais que l'exception a pris tellement d'importance qu'elle menace le principe, voire qu'elle l'a renversé.

- En réalité, et c'est ici la thèse qui est ici soutenue, la légitime défense occupe dans la Charte aussi bien que dans la pratique une position flottante. Elle dépend des situations, et surtout de l'attitude du Conseil de sécurité, de sa capacité de décision et d'action. Au fond, on peut dégager trois conceptions de la légitime défense, individuelle ou collective, conceptions qui figurent toutes les trois dans la Charte, qui y sont virtuellement inscrites. La pratique et ses contraintes conduisent l'une ou l'autre de ces conceptions à s'actualiser en fonction des situations, et la porte n'est jamais fermée aux autres, le flottement n'est jamais résorbé. Ces trois conceptions, on peut les qualifier : la première est celle d'une légitime défense résiduelle, la seconde celle d'une légitime défense fonctionnelle, et la troisième celle d'une légitime défense structurelle.

A - La légitime défense résiduelle

- C'est cette conception que retient la majorité de la doctrine : puisque le recours à la force armée par les Etats est interdit, la légitime défense n'est qu'une exception, exception qu'il convient d'enfermer dans les limites les plus étroites. Elle est objectivement une contradiction dans la Charte qu'il faut rendre inopérante le plus vite possible. L'article 51 en fait au demeurant un expédient provisoire et conservatoire, afin de ne pas donner une prime à l'agression, jusqu'à ce que le Conseil prenne les mesures nécessaires pour y mettre fin. Il est en effet la seule instance internationale légale et légitime pour décider du recours à la force armée.
- En outre, la légitime défense ne peut s'exercer qu'à l'encontre d'une agression armée d'un Etat en provenance d'un autre Etat. C'est du moins ce qu'affirme la CIJ dans son avis consultatif du 9 juillet 2004 sur le Mur palestinien. Notons simplement ici que la Cour ajoute alors un mot à l'article 51, qui n'énonce nullement que l'agression, fait générateur de la légitime défense, doit être le fait d'un Etat, ce qui laisse ouverte l'agression commise par des acteurs non étatiques.
- Cette conception résiduelle de la légitime défense, qui n'est que conservatoire et provisoire, est celle que l'on peut accepter lorsque le Conseil fonctionne et prend effectivement les mesures efficaces pour arrêter l'agression et rétablir la paix et la sécurité internationales. Alors la sécurité collective se substitue à la légitime défense, individuelle ou collective – et il ne convient pas de confondre sécurité collective et défense collective. La conception résiduelle correspond donc à un fonctionnement optimal de la Charte et du Conseil de sécurité face à une agression armée.
- Notons toutefois une limite du caractère résiduel. Même avec cette conception, on ne peut exclure la légitime défense préventive, lorsqu'elle apparaît comme la seule qui permette de repousser efficacement une agression imminente. Sans pouvoir ici approfondir ce point, on peut relever que le seul principe qui encadre juridiquement la légitime défense est celui de la proportionnalité, et que la proportionnalité peut permettre de prendre des mesures préventives. Là encore, l'évaluation de la proportionnalité est affaire de situations.

B - La légitime défense fonctionnelle

A la différence de la précédente, elle n'est plus ni une exception à une prétendue interdiction du recours à la force par les Etats ni une faille de la sécurité collective. Tout au contraire, elle s'y incorpore pleinement, elle en devient à la fois une conséquence et un instrument.

- Elle n'est pas une exception à l'interdiction du recours à la force, mais à l'inverse elle est une conséquence et un élément de sa réglementation. C'est dans la mesure où un Etat est victime d'un acte d'agression, que donc l'article 2 § 4 est violé, que cet Etat peut légitimement recourir à la force armée pour se défendre. Il y a donc solidarité entre les articles 2 § 4 et 51, nullement exception ou contradiction. Et s'il s'agit de légitime défense collective, elle est plus nettement encore un outil de la sécurité collective.

- C'est ainsi que le Conseil de sécurité, aux termes mêmes de l'article 51, peut se référer à la légitime défense, la reconnaître, autoriser sur sa base le recours à la force armée par les Etats et du même coup l'encadrer. C'est ce qu'il a fait avec la Résolution 678 en 1990 lors de l'invasion et de l'annexion du Koweït par l'Iraq, puis en 2001 avec la Résolution 1368 qui a suivi les attentats d'Al Quaida. Il est en effet compétent pour qualifier un acte d'agression et en tirer les conséquences, conformément à l'article 39 de la Charte. Mais l'article 51 lui permet d'ouvrir des voies imprévues dans la Charte. En voici deux.

+ La première est l'autorisation donnée aux Etats membres, seuls ou en coalition, de recourir à la force armée. Les conflits qui en résultent ne sont pas pour autant des conflits des Nations Unies, les forces mobilisées combattent sous pavillons nationaux et non sous celui de l'ONU. Ainsi que l'avait souligné à l'époque M. Perez de Cuellar, Secrétaire général, la guerre d'Iraq en 1991 n'a pas été une guerre des Nations Unies.

+ La seconde est que le Conseil peut qualifier d'agression des actes dirigés contre un Etat mais provenant d'acteurs non étatiques, comme il l'a fait pour les attentats du 11 Septembre. On sait que cette possibilité est contestée par la CIJ, mais on voit mal ce qui peut autoriser la Cour à modifier le texte de l'article 51, qui n'énonce nulle part que l'agression doit être le fait d'un Etat. Ajoutons que, en faisant du « crime d'agression » un crime individuel, le Statut de Rome renforce la thèse suivant laquelle l'agression peut être le fait d'acteurs non étatiques.

- Il reste que des organisations internationales permanentes peuvent se constituer au nom de la légitime défense collective, comme l'OTAN. Le risque est alors que cette légitime défense collective se substitue à la sécurité collective, voire ne la supplante. C'est tout particulièrement le cas lorsque le Conseil est paralysé par le veto, incapable de qualifier un acte d'agression et de réagir en conséquence, de sorte que la légitime défense devient pleinement autonome, échappant à tout contrôle institutionnel universel. On sait que telle a été la situation dominante à l'époque de la Guerre froide. Alors apparaît une troisième posture de la légitime défense, qui n'est plus ni résiduelle ni fonctionnelle, mais structurelle.

C - La légitime défense structurelle

Si on lit attentivement l'article 51, le caractère structurel de la légitime défense est au fond des choses. Elle est le fondement même de la Charte. Ainsi il faut lire la Charte à l'envers : il n'y pas d'abord l'interdiction du recours à la force, ensuite une exception, mais d'abord et avant tout la légitime défense et ensuite, de façon subsidiaire, la réglementation du recours à la force. Voyons comment le démontrer.

- Considérons en premier lieu le texte de l'article 51. Le droit de légitime défense y est qualifié de « *naturel* », ou « *inhérent* » dans la version anglaise, ce qui est au demeurant plus satisfaisant. En d'autres termes, la légitime défense est indissolublement liée au statut de l'Etat, à sa souveraineté, elle est un produit de son existence et de son droit à la vie, ainsi que le reconnaît l'avis consultatif de la Cour en 1996 à propos de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires. L'article 2 § 4 n'est quant à lui nullement inhérent ou naturel. La Charte peut disparaître, et avec elle la réglementation du recours à la force, la légitime défense ne disparaîtra pas pour autant. Il n'y a donc pas de rapport de symétrie entre les deux normes, l'une est conjoncturelle, l'autre est structurelle.

- Considérons en second lieu le contexte de la Charte. L'article 51 énonce que « *Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense...* ». Aucune disposition, c'est à dire pas l'article 2 § 4, mais pas non l'obligation de régler pacifiquement les différends, et chaque Etat est fondé à se considérer en situation de légitime défense tant que le Conseil de sécurité ne s'est pas prononcé.

C'est dire que la légitime défense est extérieure, antérieure et supérieure à la Charte, de l'aveu de la Charte elle-même. De subsidiaire, elle devient ainsi principale, d'arrière-plan elle peut toujours revenir au premier plan. C'est ainsi que les Etats conservent le droit de s'armer et que la Charte n'impose aucune limitation à ces armements. Ils « s'abstiennent » de recourir à la force armée, mais ils n'ont pas renoncé à le faire, comme on l'a déjà noté. Ils restent les acteurs et les garants de leur propre sécurité.

- Cette troisième virtualité est toujours présente si le Conseil ne peut exercer ses compétences. Dans cette hypothèse dont on sait qu'elle n'est pas irréaliste, la légitime défense vient compenser ou corriger l'exercice du veto et ses conséquences. Il y a ainsi une certaine symétrie entre veto et légitime défense, parce qu'elle rétablit l'égalité juridique entre Etats. Elle rétablit l'égalité en termes de droit à la sécurité là où le veto introduit une dissymétrie pour ne pas dire une discrimination. Légitime défense et veto sont ainsi deux piliers de la Charte. La légitime défense renvoie à des systèmes de sécurité alternatifs à la sécurité collective en cas de défaillance du Conseil. On pourrait aller plus loin dans l'analyse de cette relation entre le veto, sauvegarde de la sécurité collective d'un côté, et la légitime défense, sauvegarde de la sécurité individuelle de l'autre, mais il faut ici conclure.

De ce qui précède on peut tirer deux conclusions opposées. S'ouvre en effet une alternative, qui traduit l'ouverture, la flexibilité et l'intelligence de la Charte.

- Ou bien on constate que, face à la guerre, dans son effort pour la mettre hors la loi et l'éradiquer, la Charte est en quelque sorte coupée en trois. L'article 2 § 4, le Conseil de sécurité et la légitime défense sont à la fois associés, superposés - et déconnectés. Ils sont un peu comme les trois Curiace, chacun insuffisant à lui seul pour vaincre Horace mais qui ne parviennent pas à se rejoindre. De cette incapacité résultent les conflits internationaux ou hybrides et la fragilité du système de sécurité collective institué par la Charte.
- Ou bien, et ce sera plutôt la conclusion de cette analyse, on souligne que la Charte est riche de virtualités qui lui permettent de s'adapter aux situations les plus diverses et les plus imprévues. Les déconnexions que l'on a observées lui donnent la souplesse nécessaire face à une conflictualité évolutive. Grâce aux opérations du maintien de la paix, elle a ainsi permis au Conseil de sécurité d'intervenir dans des conflits internes. Il a pu agir contre les acteurs non étatiques, instituer des juridictions internationales pénales, définir le corpus du droit humanitaire international. Grâce au veto, le Conseil a su préserver sa propre existence et au minimum éviter d'aggraver les tensions entre membres permanents. La sécurité collective reste certainement imparfaite, mais la valeur ajoutée de la Charte en la matière est incontestable.



Légitime défense proportionnée ?
Indiana Jones, Les aventuriers de l'Arche perdue. Steven Spielberg 1981.

Du recours à l'emploi de la force : L'article 2 § 4 de la Charte de l'ONU

Alain Dejammet

Ambassadeur de France,
Ancien ambassadeur, représentant permanent de la France au Conseil de sécurité,
chef de la Mission permanente française
auprès de l'Organisation des Nations Unies (1995-1999)

Dans les dernières heures de la Seconde guerre mondiale, et bien décidés comme on le comprend « à préserver les générations futures du fléau de la guerre » (Alinéa 1 du Préambule de la Charte), les auteurs de la [Charte des Nations Unies](#) ont tenu à affirmer comme premier objectif de leur entreprise celui de « vivre en paix » (Alinéa 1, ibidem, des fins « visées par les peuples des Nations Unies »), de « maintenir la paix et la sécurité internationales » (Chapitre I, article 1 § 1 de la Charte, « Buts et principes »). En conséquence de quoi, les auteurs de la Charte ont très logiquement prescrit, dès le Préambule solennel de leur texte (Alinéa 2, des « fins » poursuivies par les peuples des Nations Unies) « qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun ».

I - Les principes posés par la Charte des Nations Unies

Mais, dans le même temps, alors même qu'ils prohibaient le recours à la force armée, les rédacteurs de la Charte, conscients par réalisme de la nécessité d'instituer une organisation capable de faire respecter les principes qu'ils posaient, ont réservé la possibilité de recourir à la « force armée », ou à la menace de son emploi, à la condition que cette pratique fût codifiée dans la Charte, subordonnée à un exercice collectif – dont la Charte précisera ultérieurement qu'il est, hors le cas du « droit naturel » de la légitime défense, l'apanage du Conseil de sécurité. En d'autres termes, l'usage de la force peut être le fait d'une institution, l'Organisation des Nations Unies. Il ne peut, hors le cas de la légitime défense, être le fait d'un Etat ou d'un groupe d'Etats agissant, quels que soient leurs motifs, avouables ou non, en dehors du cadre institutionnel de l'Organisation.

Cette exigence d'une action « collective » - et donc codifiée et « moulée » dans une institution – est inscrite dès le Préambule de la Charte : « *Nous, peuples des Nations Unies... résolus à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales... à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun* ». « *Sauf dans l'intérêt commun* » : cette réserve, évidemment capitale, signifie que les membres de l'Organisation, « *unissant leurs forces* » ont aussi charge (Préambule, § 1 des « *fins* ») de « *maintenir la paix et la sécurité internationales* », mais selon un code, « *principes et méthodes garantissant le bon usage, dans l'intérêt commun, de cette « force des armes* ».

Ce principe cardinal, posé dès le Préambule, réservant à l'organisation collective que sont les Nations Unies, hors le cas du droit naturel de légitime défense, et selon des « *principes et méthodes* », le recours à la menace ou à l'emploi de la force, gouverne le paragraphe fondamental de la Charte qui, au Chapitre premier, « *Buts et principes* » - lequel traite logiquement des principes et méthodes – concerne précisément l'usage de la force.

Art 2 § 4 : « *Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la force ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* ».

signature de la Charte
des Nations Unies.
1945



II - La signification concrète des principes

A. Ce texte étant abondamment cité par les diplomates dans le cours des négociations au Conseil de sécurité, il importe d'en préciser soigneusement la signification.

- « *Les membres de l'Organisation...* » : ce sont les Etats. Cette précision sera expressément apportée par le Chapitre II de la Charte. Article 3 : « *Sont membres originaires des Nations Unies les Etats...* » et article 4 : « *Peuvent devenir membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte...* »

- « *... s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force* » : « *s'abstiennent* », l'expression implique que l'existence même de la force n'est ni niée, ni interdite ou prohibée. Les Etats disposent de la force. Ce qui leur est demandé, c'est de s'en « abstenir ».

- « *dans leurs relations internationales* » : assurément, les rédacteurs de la Charte ont pour but, dès le Préambule et l'article premier, « *Buts* », de résoudre les problèmes d'ordre « *humanitaire, de développer et d'encourager le respect des droits de l'homme ...* », etc. Mais, à ce stade de leurs réflexions, en 1945, ils se préoccupent avant tout de maintenir la paix et la sécurité internationales, traitent donc des relations internationales et n'envisagent donc pas que les Nations Unies puissent « *intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale des Etats* » (article 2 § 7). Bref, ils n'imaginent pas l'ingérence et récusent l'idée de dicter aux Etats leur comportement *intérieur*.

- « *... de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* ». La formulation paraît très générale mais elle s'articule en une alternative, soit, soit. « *Soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat* »... Cette expression, en soi, pourrait paraître suffisante pour couvrir tous les cas de prohibition. On voit clairement en quoi consiste une menace à l'intégrité territoriale d'un Etat mais on imagine bien également que le respect, la préservation de « *l'indépendance politique* » d'un Etat implique que les autres Etats le laissent agir à sa guise, et s'abstiennent en particulier de toute velléité à son encontre de « *regime change* ».

- « ... soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies » : cette expression, à la vérité, pose problème. Elle serait claire et d'ailleurs redoutable si elle signifiait de façon absolue que les Etats doivent s'abstenir de la menace ou de l'emploi de la force d'une manière incompatible avec les buts des Nations Unies, car elle pourrait alors édicter que dans l'exercice de leurs compétences nationales les Etats, tenus par les buts de l'Organisation de respecter les droits de l'homme, ne peuvent utiliser la menace de la force pour imposer à leurs ressortissants telle ou telle obligation, contrainte, etc.. Mais qui jugerait de la manière dont une contrainte décidée nationalement (interdiction du port du voile par exemple, sanctionnable par une intervention de la police) est incompatible avec les buts des Nations Unies ?

En réalité, la prohibition de la menace ou de l'emploi de la force prescrite par l'article 2 § 4 est strictement limitée, comme on l'a vu plus haut, aux agissements des Etats « dans leurs relations internationales », le for intérieur est laissé de côté. Mais s'il s'agit bien uniquement des relations internationales, les références au respect de l'intégrité territoriale et surtout de l'indépendance politique ne concernent-elles déjà pas tous les cas de protection des Etats ? De quelle « autre manière » un Etat pourrait-il menacer de la force ou employer celle-ci dans ses relations internationales sans nécessairement, hypothèse déjà prévue dans le premier terme de l'alternative, porter par là atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un Etat ? Cette seconde hypothèse paraît donc, à première vue, sinon inutile, du moins redondant. L'expression, en réalité, n'est pas inutile mais elle ne prend vraiment son sens que si l'on retient sa conclusion : « incompatible avec les buts des Nations Unies ».

C'est en quoi d'ailleurs la version en langue anglaise, qui fut la langue d'origine des rédacteurs de cet article, est préférable. Elle articule, moins rigoureusement que le texte français, une alternative : soit, soit. Elle pose un principe plus général, inclusif dirait-on aujourd'hui : « against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations ». On comprend mieux que ce qui compte, de façon générale, pour prohiber l'usage de la force, c'est la « manière » - atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique ou toute autre manière – dont la force est utilisée. La prohibition vise les cas, « manières », où la menace ou l'usage de la force sont, quelle que soit l'hypothèse – « soit... soit » dans la version française, simple « or » dans la version anglaise – « incompatible avec les buts des Nations Unies ». Ce qu'il importe donc de préciser, c'est ce sujet de incompatibilité avec les buts des Nations Unies.

B. Car, a contrario, et c'est la clef du fonctionnement « *dans l'intérêt commun* » (Préambule) de l'Organisation, la menace ou l'emploi de la force par les Etats agissant dans le cadre de l'Organisation sont légitimes s'ils sont « compatibles » avec les buts de l'Organisation.

Ces buts sont décrits dans l'article 1er du chapitre premier. Ils portent sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales (§ 1), le développement des relations amicales entre nations (§ 2), la coopération internationale dans les domaines économique, social, humanitaire et celui des droits de l'homme, et sur l'action collective des nations – « *Etre un centre où s'harmonisent les efforts des nations* » (§ 4).

L'article 2 § 4, sous la rubrique des « *Principes* », traitant de la menace et de l'emploi de la force, vise logiquement quand il s'agit de compatibilité avec les buts des Nations Unies, les paragraphes touchant le maintien de la paix et de la sécurité internationales (§ 1), la consolidation de la paix dans le monde (§ 2), l'harmonisation des efforts des Nations Unies (§ 4) – Chapitre 1, Buts des Nations Unies.

Que prescrivent ces paragraphes ? Que, pour maintenir la paix et la sécurité internationales, les Nations Unies peuvent prendre des « *mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression* » (§ 1) ; que les Nations Unies peuvent prendre toutes les mesures propres à consolider la paix du monde (§ 2) ; que les Nations Unies sont un centre où s'harmonisent les efforts des nations (§ 4).

Que retenir de ces formulations, sinon que les Nations Unies peuvent prendre des « *mesures* » – des mesures collectives efficaces, souligne le § 2 de l'article 1 du Chapitre I – et qu'elles sont le « *centre* » où s'harmonisent les « *actions* » des nations : actions, c'est le mot précis employé justement, plutôt que « efforts » par la version anglaise.

Mesures collectives efficaces – Centre – Actions : en soi les mots ont déjà une signification claire. Les Nations Unies peuvent agir, prendre des « *mesures efficaces* », concrètes donc – et donc utiliser la force – mais à la condition d'être un centre où se rejoignent les actions, et que ces mesures soient donc « *collectives* ».

C. La clef de la légitimité est donnée. Rien n'est légitime qui est individuel, hors le cas qui sera strictement prévu du droit naturel de légitime défense.

L'action légitime est l'action collective. Le principe posé sera exploité dans les chapitres VI et VII de la Charte, traitant du Conseil de sécurité et réservant exclusivement à cet organe des Nations Unies le privilège de l'action. L'article 11 de la Charte, portant sur les fonctions et

pouvoirs de l'Assemblée générale, précisait déjà que « *Toute question (se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales) qui appelle une action est renvoyée au Conseil de sécurité* ».

Le Chapitre V, dans son article 24, le confirme : « *Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, les membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et la sécurité internationales* ».

Le Chapitre VII, intitulé justement « *Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression* », achève d'expliciter ce que prévoyait l'article 1 du Chapitre I de la Charte, « Buts et principes », quand il évoquait la possibilité d'adopter des « *mesures collective efficaces afin de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression* ». Le Chapitre VII édicte en effet, dans son article 39, que « *Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises* » et il complète avec l'article 42 : « *Le Conseil de sécurité peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales* ».

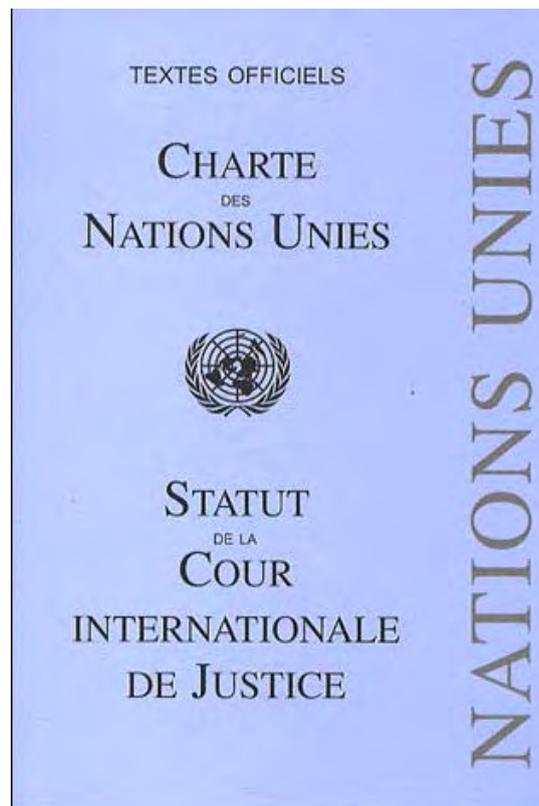
Mesures – Action : les termes qui figurent dans l'article premier du Chapitre I de la Charte expliquant comment les buts des Nations Unies peuvent et doivent être remplis, renvoient donc aux pouvoirs et fonctions du Conseil de sécurité, et du Conseil de sécurité seul. Le Conseil de sécurité est un organe lui-même collectif, agissant d'ailleurs, conformément à l'article 24 de la Charte, au nom de la collectivité des Etats membres. Pour que l'usage de la force soit légitime, il faut qu'il soit compatible – article 2 § 4 – avec les buts des Nations Unies, c'est à dire avec des dispositions qui renvoient au pouvoir de l'Organe chargé par la Charte, d'assurer – et lui seul – l'action collective efficace de l'Organisation des Nations Unies.

Hors l'exception de l'exercice du droit naturel de légitime défense (article 51) qui figure très logiquement, puisqu'il s'agit d'une action, dans le Chapitre VII soulignant par ailleurs la compétence exclusive du Conseil de sécurité, tout recours à la menace ou à l'usage de la force par un Etat ou un groupe d'Etats agissant de son chef, et hors du cadre du Conseil de sécurité, est « *incompatible avec les buts des Nations Unies* ». Conformément à l'article 2 § 4, il doit être proscrit, quel que soit l'argument, quel que soit le prétexte, généreux, altruiste, humanitaire ou non.

*

* *

Ces conditions mises à l'emploi de la force impliquent-elles que les Nations Unies ne peuvent utiliser la force pour faire respecter les buts humanitaires de l'Organisation ? Non, puisqu'il suffit au Conseil de sécurité de juger que le comportement délinquant d'un Etat constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales. S'enclencheraient alors les procédures visées plus haut, permettant l'usage de la force. Mais cette hypothèse n'est permise que si le Conseil, collectivement, approuve le recours à la force. En substance, tout est possible mais à la condition – évidemment très restrictive – que le Conseil puisse décider et qu'il ne soit pas paralysé par le veto d'un membre permanent. D'où la nécessité, alors longue et laborieuse, de surmonter par la négociation ce veto ou de tenter de recourir à l'Assemblée générale qui ne pourra, par elle-même, décider des mesures concrètes, mais qui pourra toujours « recommander » aux Etats de prendre des mesures excluant cependant l'usage de la force – cas de mission de maintien de la paix, de désengagement anglo-français entre l'Egypte et Israël en 1956. Autrement, libre aussi aux plus forts d'agir comme ils l'entendent – 1999, Kosovo, 2003, Irak. Loi du plus fort. Ce n'est plus le domaine du Droit.



[cliquer sur la Charte pour accéder à son texte](#)

Le Conseil de sécurité et le recours à la force armée Acteurs internationaux et recours à la force armée : état des lieux et des justifications

Professeur Michel Liégeois



A la seule exception de la première phrase du préambule de la Charte des Nations unies – « *Nous, peuples des Nations unies, [...]* » – l'ensemble du système des Nations unies s'inscrit dans un paradigme stato-centrique. La prégnance de ce paradigme est particulièrement sensible dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le Conseil de sécurité de l'ONU (CSONU) a en effet été configuré et outillé comme un organe des États agissant par les États et pour les États. Sur le plan juridique, cela se manifeste par le fait que le caractère obligatoire des résolutions du Conseil n'est opposable qu'aux seuls États. Sur les plans politique et opérationnel également, l'approche du CSONU demeure stato-centrée. Le mandat d'une opération de maintien de la paix est en effet défini par sa relation à un conflit spécifié par sa localisation dans un État déterminé alors même que, sur le terrain, ledit conflit présente un caractère transfrontalier (Mission des Nations unies au Congo – MONUC – au lieu de, par exemple, de Mission des Nations unies pour les conflits dans la région des Grands Lacs). De surcroît, outre qu'elle se voit fallacieusement rattachée à un État déterminé, le périmètre d'action des Casques bleus est circonscrit par les frontières de l'État de déploiement, limitant du coup le champ opératoire des soldats de la paix à une portion de la zone de conflit laquelle déborde le plus souvent des frontières étatiques.



I - Le Conseil de sécurité face à la diversification des acteurs de la violence armée

L'inadéquation du paradigme stato-centré qui détermine les actions du CSONU dans le domaine du maintien de la paix tend à devenir de plus en plus criante alors que les distinctions traditionnelles entre acteurs étatiques et acteurs non-étatiques, entre guerres interétatiques et guerres intraétatiques tendent à devenir obsolètes au regard des nouvelles configurations de la conflictualité contemporaine où la plupart des guerres dites civiles ou intraétatiques s'avèrent plutôt être des conflits transfrontaliers peu ou prou internationalisés (*proxy wars*).

Les conflits contemporains échappent également au paradigme stato-centré par d'autres aspects. On voit en effet certains États user de la violence armée au travers d'organisations internationales qui les mandatent ou, à tout le moins, les adoucent d'une forme de légitimité internationale. D'autres manient la violence armée par le truchement d'acteurs non-étatiques (groupes armés, groupes terroristes, compagnies militaires privées,...). Enfin, à l'instar de la Russie en Crimée et en Ukraine, l'on assiste à l'utilisation par certaines puissances de leurs forces armées sous couverture, allant jusqu'à nier l'évidence de leur implication militaire directe.

Confronté à cette difficulté, le CSONU s'adapte comme il peut. Le cadre de la Charte étant ce qu'il est, le Conseil doit passer par les États pour contrer la menace que constituent les acteurs non-étatiques. La lecture de la résolution 2178 adoptée le 24 septembre 2014 est éclairante à cet égard. Cette résolution vise les menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme. Si son préambule mentionne à de nombreuses reprises les « *combattants terroristes* », la partie opérante de la résolution s'adresse quant-à-elle aux seuls États membres de l'ONU. On voit bien ici l'écart entre le niveau – infra-étatique – de la menace identifiée et le niveau – étatique – de la réponse qui lui est apportée.

La prolifération des organes subsidiaires créés par le CSONU signale une autre modalité d'adaptation. Parmi ces organes, pas moins de dix-sept « comités des sanctions » ont pour tâche essentielle de superviser la mise en œuvre des mesures coercitives décidées par le Conseil dans le cadre de sa responsabilité de préservation de la paix et de la sécurité internationales. Très souvent, même lorsqu'elles visent *in fine* à infléchir la politique d'un État, ces sanctions visent des individus, des groupes terroristes ou des entreprises ce qui ne va pas sans difficultés (fiabilité et mise à jour des listes) ni débats (le rôle quasi-juridictionnel ainsi endossé par le CSONU).

II - Recours à la force par les Etats

Dans ce contexte évolutif, le Conseil est amené à prendre position à l'égard du recours à la force par des Etats membres. Ces usages nationaux de la force prennent des formes variées, s'inscrivent dans des circonstances diverses et font l'objet de justifications à visée légitimatrice dont il appartient au Conseil de déterminer la conformité aux principes de la charte des Nations unies.

A - La légitime défense

Au premier rang des justifications de l'usage de la force par les Etats figure la légitime défense. Prévue par l'article 51 de la Charte de l'ONU au titre d'exception au principe général de prohibition de l'usage de la force tel qu'énoncé par l'article 2 paragraphe 4, la légitime défense est entendue au sens strict – d'aucuns diront restrictif – de l'emploi de la force en riposte à une agression militaire. La notion de riposte exclut donc l'usage en premier de la force à des fins préemptives voire préventives.

Les nouvelles formes de terrorisme et les inquiétudes suscitées par la prolifération des armes de destruction massive ont toutefois conduit à une évolution en direction d'une interprétation plus souple de ce paragraphe de la Charte. Il s'agirait d'étendre la légitime défense aux cas dans lesquels l'action préemptive constitue la seule méthode efficace pour empêcher les dommages que s'apprête à causer une menace imminente. Les conclusions du panel de haut niveau (2003) ainsi que la formulation de la stratégie de sécurité nationale des États-Unis (2002) illustrent cette adaptation. L'inclusion de l'action préventive – c'est-à-dire en amont même de l'apparition d'une menace imminente – dans le champ d'exceptionnalité de l'article 51 constituerait un pas supplémentaire de taille. Pour la majorité des juristes et des Etats, une telle évolution ouvrirait une boîte de Pandore plus susceptible de constituer une menace nouvelle pour la paix et la sécurité internationale que d'offrir un instrument efficace au service de celle-ci.

Le 19 juin 1981, amenés à se prononcer sur une action de cette nature à l'occasion du raid israélien contre les installations nucléaires irakiennes d'Osirak, c'est à l'unanimité que les membres du Conseil de sécurité ont voté en faveur de la résolution 487 qui « *condamne énergiquement l'attaque militaire menée par Israël* ». Dans le dernier considérant de la résolution, le CSONU ne manque pas de rappeler la teneur de l'article 2 la Charte dont il est clair à ses yeux que ni la lettre ni l'esprit n'ont été respectés en l'espèce. Plus récemment, de

l'été 2002 à mars 2003, un long et intense débat a opposé d'un côté les États qui, autour des États-Unis, sollicitaient un mandat pour intervenir préventivement contre un Iraq suspecté de développer des programmes occultes de production d'armes de destruction massive et, de l'autre, ceux qui estimaient qu'une guerre préventive ne se justifiait pas. On sait ce qu'il en advint : faute de pouvoir obtenir un vote en ce sens, Washington et ses alliés intervinrent sans mandat. Même en l'absence des vetos que la France et la Russie avaient annoncé être prêtes à opposer à tout projet de résolution autorisant le recours à la force préventive contre l'Iraq, la majorité de neuf votes favorables sur quinze n'aurait eu aucune chance d'être atteinte alors même que la composition du Conseil présentait en principe une large majorité proche de la sensibilité occidentale.

La seconde exception à la prohibition de l'usage de la force est celle prévue par l'article 42 du chapitre VII de la Charte en application du principe de sécurité collective. Dans ce cas, des États membres sont invités à mettre leurs forces militaires au service du maintien de la paix et de la sécurité internationale dans le cadre d'un mandat défini par le Conseil de sécurité et selon les modalités décrites dans l'article 43 de la Charte. Si la qualification explicite de la situation en tant que « *menace contre la paix et la sécurité internationale* » constitue un préalable formel à la mise en œuvre des mesures du chapitre VII, l'appréciation par le Conseil est discrétionnaire. Le CSONU est une instance politique et non une juridiction. A l'inverse de cette dernière, il n'est donc pas tenu de motiver ses décisions et n'est pas davantage contraint à la cohérence jurisprudentielle. Il décidera de mobiliser l'article 43 ici et non là en fonction des circonstances, des intérêts de ses membres, des rapports de forces en son sein et de bien d'autres facteurs encore. « Deux poids, deux mesures » : que n'a-t-on entendu ce reproche adressé à en Conseil pris en flagrant délit d'inconstance. Fort de son monopole en matière d'usage légitime de la force armée, le Conseil ne peut cependant demeurer sourd aux critiques qui lui sont adressées. Car aux voix qui dénoncent son inconstance, s'ajoutent celles qui s'agacent de l'opacité de ses travaux - l'essentiel des négociations se tiennent dans le huis-clos des « séances privées » - et celles qui fustigent l'anachronisme de sa composition, inchangée depuis 1965. Le Conseil prête donc une oreille polie aux recommandations du comité des sages qui lui suggère cinq critères pour déterminer l'opportunité ou non du recours à la force (menace grave contre la paix et la sécurité, objectif de l'opération adéquat, dernier ressort, moyens proportionnés, avantage comparé de l'action coercitive vs. inaction). Cependant, alors qu'ils sont supposés objectiver l'appréciation du Conseil, ces critères apparaissent vagues et sujets à des interprétations subjectives. En définitive, ils ne font que déplacer le problème.

Connues sous la dénomination d'« interventions d'humanité », les actions militaires visant à protéger des nationaux menacés sur le territoire d'un État tiers posent moins de problèmes dans la mesure où elles sont généralement de courte durée, d'ampleur limitée et se déroulent souvent avec le consentement de l'État hôte. Assimilable à la légitime défense, l'intervention d'humanité projette outre-mer la fonction première des forces armées d'un État. Peu contestée dans son principe, l'intervention d'humanité peut toutefois générer des situations choquantes à l'instar des opérations française (Amaryllis) et belge (Silver Back) d'évacuation des ressortissants en avril 1994 suivi du retrait du contingent belge de la MINUAR.

B - L'intervention humanitaire (R2P)

L'usage de la force à des fins humanitaires n'est pas prévu par la Charte. Toutefois, au début des années 1990, dans le contexte consensuel post-guerre froide, le Conseil de sécurité a considéré que des situations humanitaires graves pouvaient constituer une menace contre la paix et la sécurité internationale. Une première fois dans le cas des réfugiés kurdes fuyant la répression des forces irakiennes (résolution 688 du 5 avril 1991). Dans ce cas, une dimension internationale objective résidait dans le fait que le flot de réfugié traversait la frontière turque. Quelques mois plus tard, dans l'affaire somalienne, le CSONU va plus loin encore. Cette fois, en adoptant à l'unanimité la résolution 794 le 3 décembre 1992, le Conseil choisit de s'appuyer explicitement sur le chapitre VII de la charte après avoir considéré que la situation humanitaire interne de la Somalie constitue une menace contre la paix et la sécurité internationale. Ainsi naît la Force d'intervention unifiée (UNITAF) autorisée à « *employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire [...]* ».

Si d'aucuns ont voulu voir dans ces deux décisions l'ébauche d'une jurisprudence du CSONU tendant à considérer que toute situation humanitaire d'une certaine gravité constitue une menace contre la paix et la sécurité internationale, ils ont dû rapidement réviser leur jugement. Les cas irakien et somalien étaient trop spécifiques et le Conseil bien plus divisé que le vote unanime de la résolution 794 ne le laissait apparaître. En vérité, la Chine, la Russie et le mouvement des non-alignés étaient résolument opposés à une telle évolution. Du reste la communauté scientifique, en particulier les spécialistes du droit international étaient majoritairement sceptiques quant à l'applicabilité des critères de la guerre juste pour légitimer des interventions militaires en dehors du cadre strict défini par la Charte. L'ingérence humanitaire est sans doute une idée sympathique mais son applicabilité sélective par le CSONU la condamnait à décevoir ses partisans les plus résolus.

De surcroît l'intervention humanitaire prête le flanc à toutes les critiques : déclenchée trop tard, elle est inefficace. Lancée trop tôt - intervention préventive -, elle empêche la catastrophe de se produire et se prive par là-même de ce qui la rend légitime. Ses contempteurs auront alors beau jeu de dénoncer l'instrumentalisation par les Etats intervenants d'un risque humanitaire surévalué à dessein pour justifier une intervention sous-tendue par d'autres motivations. Une chose est certaine, le changement de régime à Tripoli au départ d'une résolution 1973 dont le mandat était bien plus restreint a pollué pour longtemps l'intervention humanitaire, y compris en son avatar le plus récent, la responsabilité de protéger. L'opération libyenne aura au moins eu cette vertu de rappeler à ceux qui l'avait perdu de vue : la visée humanitaire n'altère pas l'essence interventionnelle. User de la force militaire pour protéger des civils revient, pour l'intervenant, à devenir partie prenante au conflit et à en infléchir le cours. Quant à la décision d'intervenir en dehors d'un mandat du Conseil de sécurité (cas du Kosovo en 1999), elle souligne le dilemme légitimité/légalité lorsque l'ordre juridique régissant le maintien de la paix et de la sécurité internationale s'avère soit inopérant (division du CSONU) soit illégitime (veto jugé abusif d'un membre permanent).

III - Recours à la force par des acteurs non étatiques

A - Les organisations régionales

S'il est un sujet à propos duquel le CSONU fait preuve d'une remarquable constance, c'est bien celui du rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Chaque année, à l'occasion de ses débats thématiques consacrés au maintien de la paix, le CSONU prend soin de rappeler les dispositions du chapitre VIII de la Charte. Il se concerta avec les organisations régionales à l'occasion de rencontres annuelles. Dans certains cas, le CSONU délègue l'exécution de missions de paix comme ce fut le cas dans le Balkans après 1995 avec l'OTAN, l'Union européenne et l'OSCE. En Somalie, c'est l'Union africaine qui assure la présence militaire dans le cadre de l'AMISOM. Au Darfour, l'ONU et l'UA mènent de concert une opération dite « hybride » dont les arrangements de tutelle stratégique conjointe s'ils ont pu rencontrer les contraintes politiques spécifiques du contexte soudanais ne seront pas reproduits de sitôt tant leur mise en œuvre s'avère lourde et peu satisfaisante.

Le CSONU ne manque pas une occasion de rappeler son rôle central en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale. Il est prééminent pour les mesures du chapitre VI. Il est exclusif pour les mesures coercitives relevant du chapitre VII.

En vérité, une éventuelle décentralisation du maintien de la paix bute sur la question des capacités. Alors que la majorité des Casques bleus sont déployés sur le continent africain, l'UA peine à rendre son architecture de sécurité pleinement opérationnelle. Au-delà de la question des capacités militaires, c'est aussi le problème du financement qui obère les velléités de l'UA en matière de maintien de la paix sur le continent africain. La litanie des opérations de l'UA qui ont dû être reconfigurées sous l'égide de l'ONU est là pour en attester : MUAS=>MINUAD (2007), MANUA=>MINUSMA (2013), MISCA=>MINUSCA (2014).

AMISOM
Mission de l'Union
africaine et Somalie



B - Les groupes armés et les groupes terroristes

Le paradigme stato-centré qui a présidé à la création de l'ONU et qui, aujourd'hui encore encadre l'action du CSONU peine à appréhender la violence exercée par les acteurs non-étatiques. Les Etats eux-mêmes l'ont bien compris qui instrumentalisent plus souvent qu'à leur tour lesdits acteurs à leur profit. L'Est de la République démocratique du Congo (RDC), la frontière entre le Tchad et le Soudan, la zone d'activité de l'Armée de résistance du seigneur (LRA) aux confins de l'Ouganda, du Soudan, de la RDC et de la République Centrafricaine (RCA) constituent autant de régions transfrontalières où la violence est le fait de groupes armés non-étatiques mobiles et dont les agendas et les allégeances fluctuent dans le temps. Face à cette conflictualité transfrontalière et non-étatique, le CSONU peine à trouver les voies d'actions adéquates. Etablir les faits constitue une première étape indispensable mais difficile.

On en veut pour preuve les obstacles à la publication des rapports d'experts mettant en cause le Rwanda dans le conflit en RDC. Parfois, le CSONU parvient à innover : en soutenant l'Initiative de coopération régionale contre la LRA (ICR-LRA) ou en créant une brigade d'intervention au sein de la MONUSCO avec des moyens renforcés pour combattre les groupes armés au Kivu et les empêché d'utiliser la porosité de la frontière entre la RDC et le Rwanda. Pour l'essentiel cependant, le CSONU demeure rivé à son approche stato-centrée en déployant des forces de maintien de la paix dont le mandat est circonscrit à l'intérieur des frontières de l'Etat de déploiement alors même que la conflictualité touche l'ensemble de la région, ainsi qu'en attestent les récentes opérations au Mali et en RCA.



Brigade
d'intervention
de la Monusco
Nord Kivu

Les outils institutionnels et juridiques à la disposition du Conseil de sécurité

A propos du "blocage" du Conseil de sécurité

Jean-François Guilhaudis

Professeur émérite, UPMF Grenoble

Le Conseil de sécurité a été très largement doté par la Charte des Nations unies (articles 24 et 25, chapitres VI et VII). Elle lui donne des moyens pour agir et le laisse libre de leur emploi. Il ne s'est pas privé d'utiliser ces moyens et cette liberté, par exemple lors de l'invasion du Koweït par l'Irak ou après le 11 Septembre et dans bien d'autres cas, lors des opérations de paix dont il est le maître d'œuvre. Le recours à la force sous l'égide du Conseil de sécurité est donc tout à fait possible. Il s'est produit et se produit toujours. Ce qui le commande, c'est l'entente des membres permanents. Si elle existe, beaucoup- on est presque tenté de dire tout- est possible. Si elle fait défaut, on se trouve dans une situation bien connue du temps de la guerre froide - le « blocage » du Conseil de sécurité. La question se pose alors de savoir comment faire pour le lever, y remédier ou le contourner.

Pendant deux décennies, l'usage de la force sous l'égide ou avec l'aval du Conseil de sécurité a été possible, il est devenu presque ordinaire - mais depuis 2011 cette dynamique est perturbée, interrompue par Moscou et Pékin. La Russie et la Chine se sont fermement opposées à la réédition en Syrie de ce qui a été fait en Libye et, pour l'éviter, elles ont refusé que le Conseil de sécurité autorise l'emploi, même « calibré » ou « limité », de la force armée. Ce refus perdure et certains dénoncent le « *cartel des non* ». On parle, avec la crise en Ukraine, de nouvelle guerre froide. Le thème du « blocage » du Conseil de sécurité est de retour et l'on a vu paraître des propositions pour sortir d'une situation jugée dommageable. Le propos de cette brève communication est de considérer ce « blocage » et, plus précisément, de tenter de voir comment il s'explique et quelle est sa portée.

I - Explication du "blocage"

Si le « blocage » du Conseil par la Russie et la Chine s'est manifesté quand a été évoqué la possibilité que soit autorisé l'emploi de la force en Syrie et si une référence explicite a été faite alors à l'épisode libyen, il est important de percevoir qu'il est le résultat d'un phénomène d'accumulation. Il faut remonter beaucoup plus loin dans la pratique du Conseil et de ses membres permanents pour le comprendre, en mesurer la dimension et voir les problèmes qui lui sont liés. C'est à la fin de la guerre froide, c'est-à-dire au moment où le « blocage » antérieur était levé et où l'usage de la force sous l'égide du Conseil de sécurité commençait à se produire, que les premières difficultés sont apparues. Elles vont croître au cours des années 1990. Le 11 Septembre a semblé réconcilier les grandes puissances et les occulter un moment mais elles sont vite reparues, à l'occasion de la guerre d'Irak, en 2003, pour ne plus cesser de s'accumuler, amenant à la rupture en 2011.

A - L'accumulation des tensions au cours des années 1990

Elle s'est produite à l'occasion des deux grandes crises qui ont marqué la décennie, la seconde guerre du Golfe (Irak Koweït) et l'éclatement de l'ex- Yougoslavie.

1° - La seconde guerre du Golfe

L'usage de la force contre l'Irak par la grande coalition internationale dirigée par les Etats-Unis était placé sous l'égide du Conseil de sécurité. Celui-ci avait, dans sa résolution 678 du 29 novembre 1990, autorisé les membres des Nations unies à « *prendre toutes les mesures nécessaires* ». Chacun savait alors que cela ouvrait la perspective de l'emploi de la force armée, si Bagdad n'appliquait pas avant le 15 janvier 1991 les résolutions prises par le Conseil depuis le 2 août, lui enjoignant d'évacuer le Koweït. La résolution a pourtant été adoptée par 12 voix contre 2 (Cuba et Yémen) avec l'abstention de la Chine. Pékin n'était pas contre l'emploi de la force mais le jugeait simplement prématuré.

L'ambiance du moment, qui est celle du « nouvel ordre international », explique cette décision, d'autant plus remarquable que 678 retient parmi les solutions possibles, celle qui convient le mieux à Washington. Il était envisageable de choisir une autre formule pour chasser l'Irak du territoire envahi : celle de la légitime défense en application de l'article 51 ou celle de l'article 42. 678 retient une solution qui additionne leurs avantages et écarte leurs inconvénients. L'intervention va pouvoir être conduite avec une très grande liberté d'action

sur le plan opérationnel - 678 ne fixe aucune durée de validité à l'autorisation qu'elle donne et n'attribue au Conseil aucun contrôle réel sur les opérations - mais en bénéficiant de l'autorisation, de la légitimation des Nations unies. Le chapitre VII était utilisé d'une manière adaptée aux besoins américains et occidentaux. Le Conseil de sécurité transférait aux Etats de la coalition, l'appréciation, après le 15 janvier, du point de savoir si l'Irak avait appliqué ou pas ses résolutions et, une fois l'action internationale entreprise, l'évaluation de ses résultats.

Dans l'ambiance de l'époque, les considérations critiques émises par quelques rares juristes faisant remarquer que la Charte ne prévoit pas que le Conseil puisse ainsi autoriser l'emploi de la force, n'ont eu aucun poids réel. Si la légitimité de cet emploi de la force s'est construite sur la violation initiale du droit par l'Irak et le refus d'y mettre fin, le droit n'a pas pesé sur la définition des modalités de la riposte. Jugée nécessaire, celle-ci était du même coup tenue pour légitime et correcte. On ne semble pas non plus avoir envisagé que des désaccords pourraient survenir une fois l'action engagée, comme cela n'a pas manqué de se produire, sur la façon dont la résolution était appliquée. Dans l'euphorie du moment - la guerre froide avait pris fin, il n'y avait plus d'ennemi, on s'était mis à rêver d'un Conseil de sécurité prenant enfin en mains la sécurité internationale - les Russes et les Chinois, qui n'étaient pas dans la coalition, ont abandonné tout contrôle sur son action et toute possibilité de la bloquer, si elle s'engageait sur une voie ne leur convenant pas.

Cet étrange abandon va durer. La victoire acquise, l'action n'a pas cessé. Alors que l'on pouvait considérer que l'Irak étant bouté hors du Koweït, la paix et la sécurité étaient revenues dans la région et que l'objectif de 678 (1990) était atteint, une autre résolution du Conseil - 687 adoptée le 3 avril 1991 - va décider de la prolonger. On a considéré que le rétablissement de la souveraineté, de l'indépendance et de souveraineté territoriale du Koweït ne suffisait pas et qu'il fallait, en plus, empêcher l'Irak de nuire à nouveau. 687 a imposé à l'Irak de lourdes obligations, en particulier un désarmement partiel contrôlé, au point qu'on a pu l'analyser comme l'équivalent d'un traité de paix imposé au vaincu. Pour atteindre son objectif, le Conseil de sécurité s'est donné deux moyens de pression. D'abord, il a simplement allégé les sanctions prises en 1990, prévoyant de se réunir tous les 60 jours non pour les renouveler mais pour examiner leur levée. En liant la décision officielle par la coalition de cesser le feu et l'acceptation par l'Irak de 687, il a ensuite fait planer la menace de reprendre l'action armée, si l'Irak n'exécutait pas cette résolution. Le Conseil a de plus simplement décidé de « *rester saisi de la question et de prendre toutes nouvelles mesures qui s'imposeraient en vue d'assurer l'application de la présente résolution et de garantir la paix et la sécurité dans la région* ». 687, comme avant elle 678, n'a pas fixé une durée pour sa validité.

Il est très remarquable de voir que, alors même que l'aptitude des Etats-Unis et des Occidentaux à adopter une lecture large de leur mission avait déjà été nettement démontrée, les autres membres permanents n'ont rien fait en 1991 pour récupérer leur droit de veto ou se doter d'une

capacité d'empêcher. Certains juristes se sont demandé si, avec 687, on n'était pas en train de basculer dans l'excès de pouvoir. Mais, entre les membres permanents, il n'y a pas eu de discordance. La résolution a été adoptée par 12 voix pour, dont cette fois celles de tous les membres permanents, une voix contre (Cuba) et deux absentions (Equateur et Yémen). Peut-être Moscou et Pékin entretenaient-ils l'illusion que faire connaître leur désaccord suffirait pour arrêter l'action de la coalition. Si tel était le cas, ils ont été détrompés par la suite, particulièrement en 1998 lors de l'opération « Renard du désert » conduite contre leur volonté. Russes et Chinois, dont l'analyse était aussi partagée par Paris, ont dû subir « Renard du désert ».

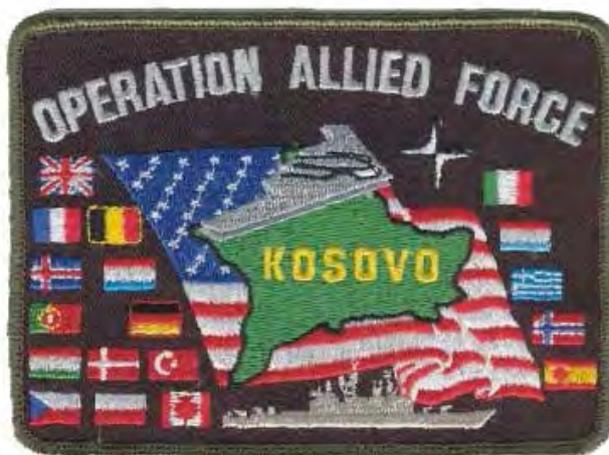
Le piège établi avec 678 et 687 s'était refermé ; ils avaient abandonné à Washington et à Londres le pouvoir d'agir, sur la base des résolutions existantes. Leur droit de veto, parce qu'ils avaient omis de s'assurer de pouvoir l'utiliser si nécessaire, était devenu inutile pour enrayer les tirs de missiles de croisière visant les programmes d'armes nucléaires, biologiques et chimiques irakiens. Pour s'y opposer il aurait fallu qu'ils aient les moyens de dire « non » autrement et la volonté de les employer. Ce n'était pas le cas, Moscou notamment était dans une passe monétaire et économique très difficile et Pékin s'occupait d'abord de la croissance de son PIB.

Les choses devaient rapidement s'aggraver avec l'épisode du Kosovo.

2° - La guerre du Kosovo

La situation était ici très différente. Il ne s'agissait pas d'une agression et d'une tentative d'annexion mais de l'usage excessif de la violence par le souverain territorial, la RF de Yougoslavie contre la population locale, très majoritairement albanaise et du refus de lui accorder un statut d'autonomie. La crise avait éclaté en mars 1998 et le Conseil de sécurité s'en était saisi pour adopter le 31 mars une résolution 1160, équilibrée, dans laquelle, sur la base du chapitre VII, il réaffirmait la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Yougoslavie ainsi que

son soutien à une « *autonomie substantiellement accrue pour le Kosovo* » et condamnait tant l'usage excessif de la force par la Serbie que le terrorisme de l'UCK. La crise se poursuivant, il a ensuite exigé un cessez le feu et demandé aux parties d'engager immédiatement des négociations pour aboutir à une solution négociée.



C'est à ce moment là que, du côté de l'OTAN, on commença à menacer ouvertement la Yougoslavie de frappes aériennes. La perspective de l'emploi de la force était donc présente dès la fin de 1998 et pouvait sembler inévitable, si les demandes du Conseil continuaient à ne pas être satisfaites. Mais on savait aussi qu'il n'y avait aucune chance d'obtenir cette fois une autorisation du Conseil, pour employer la force contre la RFY, la Russie y étant fermement opposée. Il était exclu qu'elle accepte la reproduction de la manœuvre effectuée avec 678 et 687.

On sait que cette opposition n'a pas empêché l'emploi de la force. Milosevic a sans doute cru que le veto russe suffirait à le protéger ; il a pu constater qu'il avait fait erreur. L'OTAN a mené des opérations militaires de haute intensité du 24 mars au 9 juin 1999, pour le faire plier (opération *Allied Force*), sans avoir l'autorisation du Conseil. Dans ce cas les interrogations et les critiques des juristes ont été plus nombreuses qu'au sujet de l'Irak et du Koweït, mais ces considérations ont peu pesé sur la légitimité d'une action qui, surtout en Occident, a été considérée comme nécessaire pour mettre fin à une politique de répression inacceptable, éviter en catastrophe humanitaire et casser l'enchaînement de la violence dans l'ex- Yougoslavie. Alors que leur refus était, cette fois, très clair et avait dissuadé de demander l'autorisation du Conseil de sécurité, les Russes ont à nouveau pu mesurer leur impuissance et même leur isolement. Un projet de résolution qui voyait dans l'opération de l'OTAN une « *violation flagrante de la Charte* » et exigeait qu'elle prenne fin fut mis aux voix le 26 mars 1999 et fut repoussé par 12 voix contre 3 (Chine, Russie, Namibie).

La Russie pouvait alors voir à quel point sa capacité d'empêcher était loin de celle dont bénéficia l'URSS. Dès ce moment, on pouvait s'attendre à ce qu'elle se crispe sur son droit de veto et multiplie son usage pour mieux prouver son existence en tant que puissance. Le 11 Septembre a fait que ce ne fut pas le cas, mais *Allied Force* - qui débouchera sur l'indépendance du Kosovo une dizaine d'années après - a incontestablement marqué la politique russe.

B - Le 11 septembre, l'usage de la force en Afghanistan et la guerre au terrorisme. L'apparente réconciliation des « grands »

Ni les Russes ni les Chinois n'ont tenté de s'opposer à la guerre en Afghanistan et contre le terrorisme. Comme la plupart des Etats de la planète, ils ont affiché leur solidarité avec Washington. Après le 11 Septembre, il était tout à fait possible d'obtenir du Conseil de sécurité l'autorisation d'utiliser la force, de rééditer ce qui fut fait avec 678 (1990). Etant donné les circonstances, personne ne pouvait s'y opposer. Mais ce n'est pas ce qu'ont recherché les Etats-Unis. Ils ont choisi une autre voie, tenant compte des expériences déjà faites en Irak et au Kosovo et mieux adaptée à leurs besoins du moment. Ils n'ont pas demandé au Conseil de sécurité d'autoriser l'emploi de la force mais ont exposé devant lui leur volonté de le faire sur la base de leur droit de légitime défense, de façon à prévenir et empêcher toute nouvelle attaque terroriste. Même s'il ne leur a pas donné d'autorisation expresse, le Conseil de sécurité a accepté ce projet d'emploi de la force, au titre de la légitime défense, pour combattre non un Etat agresseur mais le terrorisme.

C - Irak, Libye, Syrie. Aggravation des tensions et rupture

1° - La troisième guerre d'Irak

G.W. Bush avait obtenu, dans la nuit des 10 et 11 octobre, l'autorisation du Congrès d'utiliser la force si nécessaire sans l'aval des Nations unies « *pour défendre la sécurité nationale des Etats-Unis contre la menace persistante causée par l'Irak* ». Washington était sûr de sa force mais - indice très sérieux de l'intérêt d'avoir une légitimation internationale large que seules peuvent donner les Nations unies - cherchait aussi, fortement poussé en ce sens par Londres, à faire adopter une nouvelle résolution 678, en brandissant la menace de se passer d'autorisation, pour mieux y arriver. Les pressions américaines étaient très fortes mais les réticences aussi. Le souvenir de « Renard du désert » était encore très présent.

Le résultat du bras de fer fut une résolution - 1441 votée à l'unanimité le 8 novembre 2002 - qui ne prévoyait pas le recours à la force mais décidait des inspections renforcées et fixait un calendrier à respecter sous peine de « graves conséquences ». La menace de la guerre était bien présente mais il faudrait revenir au Conseil pour obtenir le feu vert pour la faire. Washington et Londres ont tenté d'y parvenir, en vain. Plutôt que d'essuyer un échec en présentant un projet de résolution qui serait rejeté non du fait d'un veto, français, russe ou chinois, mais parce qu'il n'obtiendrait pas la majorité - les évaluations faites lui donnaient 4 voix - ce qui les aurait nettement affaiblis, ils ont préféré renoncer et aller à la guerre, sans autorisation mais en se rattachant autant que possible à la légitimité offerte par les Nations unies. Le discours à la nation du Président Bush du 17 mars 2003, s'il affirme « *l'autorité souveraine d'utiliser la force* », fait beaucoup référence aux résolutions du Conseil de sécurité.



G. Bush. Discours
aux Forces
Armées. Fort
Hood. 3 janvier
2003

Cet épisode est intéressant tant par la mobilisation qui s'est produite contre l'usage de la force sans autorisation et même pour empêcher que l'usage de la force, par ailleurs accepté s'il était justifié et même à titre préventif, soit autorisé début 2003. Il l'est également par la très rapide confirmation que les Nations unies n'étaient pas, contrairement à ce qu'avait annoncé M Bush, « hors course ». Après une période initiale de succès rapide, la situation de la coalition se dégradant fortement, elles ont dû venir en Irak, en évitant toutefois de cautionner l'action entreprise sans autorisation du Conseil.

Dans cette affaire, Moscou et Pékin n'étaient pas isolés. Opposés au contournement et à l'instrumentalisation du Conseil de sécurité, ils étaient dans un camp nombreux et où, même, ils n'étaient pas en pointe. C'est alors Paris qui se trouve en tête de ceux qui disent « non » aux Anglo-Saxons. La situation a nettement évolué par rapport au début des années 1990 : l'interventionnisme américain inquiète de plus en plus, l'usage de la force face à des comportements jugés inacceptables est assez largement admis mais l'autorisation du Conseil de sécurité fait de plus en plus figure de repère. Il est presque paradoxal que la Russie et la Chine ne soient pas plus engagées en faveur du respect de la Charte et des prérogatives du Conseil. La poursuite des progrès économiques de la Chine et la dégradation des relations entre les Occidentaux et les Russes (affaire de Géorgie en 2008) vont favoriser une évolution en ce sens, à l'occasion de la guerre de Libye.

2° - La guerre en Lybie

Dans ce cas, les pays qui soutenaient l'intervention n'affirmaient pas que, autorisée ou pas par le Conseil, elle aurait lieu. C'est la France qui était à leur tête. Or elle s'était signalée en Irak par sa défense du rôle nécessaire du Conseil de sécurité. Outre ce facteur, il y avait d'autres éléments en faveur de l'autorisation du Conseil : la personnalité de la cible, le sentiment d'une réelle urgence, la proclamation quelques années avant de la responsabilité de protéger, le soutien de la Ligue arabe.

Malgré cela, la résolution 1973 n'a été adoptée, le 17 mars 2011, que par 10 voix. Il n'y a pas eu de vote contre, mais 5 abstentions (Chine, Russie, Allemagne, Inde et Brésil). On voit que les réticences étaient fortes. En outre, on essayait de tirer les leçons du passé. La résolution établissait une zone d'exclusion aérienne pour maintenir au sol l'aviation libyenne et elle donnait le feu vert à des frappes visant à protéger les populations civiles, mais elle s'efforçait de délimiter l'intervention. Le § 4 « autorise les Etats membres... à prendre toutes les mesures nécessaires... pour protéger les populations et les zones civiles menacées d'attaque » mais il ajoute « tout en excluant le déploiement d'une force d'occupation étrangère sous quelque forme que ce soit et sur n'importe quelle partie du territoire libyen et prie les Etats concernés d'informer immédiatement le Secrétaire général des mesures qu'ils auront prises en vertu des pouvoirs qu'ils tirent du présent paragraphe et qui seront immédiatement portées à l'attention du Conseil de sécurité ».

Chappate
24 août 2011
Le Temps. Genève



On voit que le contexte est beaucoup moins favorable à l'usage de la force. Son emploi en contournant le Conseil de sécurité est devenu très improbable depuis les déboires essuyés par la coalition en Irak. Et, au Conseil, on commence à s'éloigner de la formule d'autorisation inaugurée par la résolution 678, en 1990. Mais les précisions introduites sur les fins de l'action et ses limites ne suffiront pas. L'opération aboutira à la chute du régime après la prise de la capitale le 21 août, puis à celle des derniers bastions kadhafistes et enfin à la mort du dictateur le 20 octobre. Cela sera considéré par nombre d'Etats comme excessif, comme un dépassement du mandat fixé par la résolution 1973. C'est le reproche que fera la Russie dès octobre et le Conseil de sécurité adoptera une résolution, à laquelle elle a beaucoup contribué, mettant fin à l'intervention et précisant que les paragraphes 4 et 5 de 1973 (2011) « *deviendront caduques le 31 octobre* ». On a voulu éviter que, reprenant le raisonnement tenu par les Anglo-saxons à propos de l'Irak lors de « Renard du désert », on puisse utiliser à nouveau la force sur la base de 1973, au prétexte de réaliser pleinement ses objectifs.

L'épisode libyen marque un tournant et même une rupture. A partir de là, on ne va pas chercher à rédiger l'autorisation de manière améliorée. Russes et Chinois vont s'opposer aux projets de résolution, avant même que soit abordée la question de l'autorisation de l'emploi de la force. Ils veulent éviter, casser, l'engrenage qui y conduit, en le stoppant en amont, au stade de la condamnation du comportement de l'Etat susceptible de devenir une cible. C'est ce qui se produira au sujet du projet relatif à la Syrie déposé par l'Allemagne (pourtant réticente à l'égard de l'intervention en Libye), la France, le Portugal et le Royaume-Uni et sera confirmé ensuite. Deux projets seront bloqués en 2012 (S/2012/77 et S/2012/538) et un autre en 2014 (S/2014/348). Plusieurs résolutions seront adoptées par le Conseil à propos de la Syrie, 2042 et 2043, 2052, 2059 en 2012 et 2108 le 27 juin 2013, à l'unanimité ; mais elles n'ouvrent aucune perspective d'emploi de la force. Sur ce point, le blocage est donc constitué depuis plus de 3 ans, mais il vient de beaucoup plus loin et son explication suggère qu'il n'est pas limité au cas syrien.

Association des
Internationalistes

II - Portée du "blocage"

Il est devenu ordinaire de dénoncer le refus de la Russie d'accepter une action internationale en Syrie, pour protéger son allié Bachar Al Assad et l'appui de la Chine à ce « niet ». Il y aurait là, non le simple exercice du droit normal qu'a une grande puissance de protéger ses intérêts et ceux de ses proches, mais un réel excès justifiant que l'on y porte remède au plus tôt. De plus, l'aggravation sérieuse des relations entre la Russie d'une part, les Etats-Unis et les pays de l'Union européenne d'autre part, à l'occasion de la crise ukrainienne, conduit facilement à exagérer la dimension de ce refus si bien que l'on imagine facilement un retour en arrière, la reconstitution du « blocage » qui exista au moment de la guerre froide, privant le monde des ressources offertes en matière de sécurité collective par la Charte des Nations unies.

On ne peut exclure que cette situation se reproduise, à partir d'une évolution négative de la crise ukrainienne et d'autres questions préoccupantes comme celle des différends existant en mer de Chine, qui séparerait à nouveau les membres permanents en deux blocs antagonistes. Mais, pour le moment, le « blocage » du Conseil de sécurité n'a pas du tout cette dimension. Il est très limité et son caractère « excessif » est loin d'être évident.

A - Un blocage limité

Le blocage reproché à la Russie et à la Chine n'empêche ni le Conseil de sécurité de travailler et d'agir, ni les membres permanents de coopérer. Il suffit de considérer le travail du Conseil pour le vérifier. Le nombre des résolutions adoptées au cours de la dernière décennie par le Conseil est en moyenne de 50 à 60 chaque année, oscillant entre 86 en 2006 et 46 en 2012. Cette moyenne n'est pas inférieure à celle de la décennie précédente et reste très supérieure aux celles des décennies de la guerre froide. A cette époque le nombre des résolutions était plutôt de l'ordre de la dizaine ou de la quinzaine, voire beaucoup moins au début des années 1950 (une en 1952, 4 en 1953) et ne dépassait pas la vingtaine dans la deuxième moitié des années 1980 (19 en 1988 et également en 1989).

En comparaison de ces chiffres le nombre des vetos est instructif : 83 vetos pour la période de 1945 à 1955, 31 entre 1956 et 1965, 33 de 1966 à 1975, 60 de 1976 à 1985, 37 de 1986 à 1995, 13 de 1996 à 2005 et 10 de 2006 à 2014. Même si on tient compte du fait que le veto n'est pas forcément « acté » - il peut s'exercer sans aller jusqu'au vote - il est clair qu'il ne s'agit pas actuellement d'un phénomène qui affecte réellement la productivité du Conseil de sécurité. Considérant la situation pour les dix dernières années, on peut noter qu'il n'y a pas eu de veto en 2005, 2010 et 2013 et, par ailleurs, trois vetos américains (2 en 2006 et 1 en 2011), 8 vetos russes et 6 vetos chinois, toujours en même temps qu'un veto russe. Le champ

des vetos est étroit, il couvre outre les aspects relatifs à la situation en Syrie, ce qui touche au voisinage de la Russie (Géorgie, Ukraine) et, côté américain, la relation israélo-palestinienne. Comme il peut être aussi de bonne guerre de provoquer le veto, il est difficile de juger, pour le moment, la situation très alarmante.

Ce diagnostic est confirmé par le fait que le Conseil de sécurité continue d'agir, ce qui implique l'accord ou au moins le laisser-faire des membres permanents, à l'égard de l'Iran, de la Corée du Nord (mesures coercitives), au sujet du terrorisme ou de la piraterie et de la prolifération (résolution 1540, 2004). Il adopte même des résolutions qui, par certains aspects touchent à la question de la Syrie (2139, 2163, 2165, 2191 et 2192 en 2014) et il existe une réelle unité des grandes puissances pour éviter que des armes chimiques syriennes tombent entre des mains terroristes. Depuis qu'est apparue la menace de l'Etat islamique en Irak et au Levant, le blocage russe et chinois n'empêche pas la coalition de frapper ses combattants non seulement en Irak mais aussi en Syrie. Les puissances ont su s'entendre ou se comprendre à ce sujet.

Enfin le Conseil de sécurité continue aussi à autoriser, dans d'autres cas, l'emploi de la force, par exemple au Mali (rés. 2164, 2014), en RCA (rés. 2149, 2014 ou en RDC (rés. 2147), cette autorisation bénéficiant dans les deux premiers cas non seulement à la force établie par le Conseil mais aussi aux forces françaises.

Pour le moment, le blocage imposé par la Russie et la Chine au Conseil de sécurité reste très limité et ponctuel : au-delà de la protection des intérêts russes, il vise à faire obstacle à l'interventionnisme occidental et à le priver de la légitimité apportée par les Nations unies. En outre, parce qu'il a été démontré que le Conseil de sécurité pouvait être contourné, le veto est opposé à des projets de résolution, avant même, quand cela est imaginable, la proposition de l'emploi de la force, afin d'éviter que le Conseil de sécurité prononce une condamnation sur laquelle on pourrait ensuite prendre appui, comme cela fut fait dans le cas du Kosovo et même de l'Irak en 2003 .

Le veto de la Russie et de la Chine semble surtout être celui de puissances respectivement ré-émergente et émergente, qui veulent, ce qui correspond au statut de membre permanent, exploiter ce privilège pour peser sur le cours des relations internationales dans une configuration de puissance qui reste très déséquilibrée au profit des Etats-Unis et des Occidentaux.

B - « Blocage » excessif ? « Blocage » utile ?

L'idée d'excès renvoie à des considérations morales, humanitaires et juridiques. Depuis 2005 l'action et surtout l'inaction du Conseil de sécurité sont inévitablement rapportées à la responsabilité de protéger. Par rapport à cela il peut effectivement apparaître excessif, anormal de refuser un projet qui condamne la répression des protestations contre le régime. Cela explique que les refus russe et chinois, à propos de la Syrie, soient à peu près solitaires. Mais si on ne perd pas de vue qu'un veto à ce niveau est nécessaire si on veut éviter l'engrenage des condamnations et dénonciations d'où risque de découler ensuite la nécessité d'une action militaire et même, comme cela s'est produit en 1999 et en 2003, la possibilité désormais renforcée par l'énoncé du devoir de protéger, de se passer de l'autorisation du Conseil de sécurité, l'appréciation devient plus complexe. Il est probable que Russes et Chinois seraient moins isolés si la question posée était celle de l'action militaire.

Du point de vue juridique, la question de l'excès du veto est *a priori* plus simple. Il semble même qu'elle ne se pose pas. Ce droit est inscrit dans la Charte au profit des membres permanents, sans limite. Elle prévoit que Conseil reste impuissant dès qu'un des 5 « Grands » ne vote pas la mesure proposée, puisque ses décisions « *sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents* » (art. 27). La Charte a clairement établi le veto comme un privilège, en faveur des cinq « Grands ». Dans cette logique, le veto relève de la seule appréciation de la puissance qui l'utilise, d'une sorte de « bon plaisir ». Mais ici encore, les choses sont plus complexes. La pratique du veto a été ensuite décalée par rapport au texte de l'article 27, les cinq s'accordant sur ce point, ce qui a permis une révision coutumière de la Charte.

Actuellement et ce depuis longtemps, pour qu'un projet de résolution soit considéré comme faisant l'objet d'un veto, il faut qu'un des membres permanents ait voté contre. En ce cas il ne sera pas adopté même si une majorité des membres du Conseil le soutient. En revanche s'il s'est abstenu et si par ailleurs la majorité est atteinte, le projet est adopté. Cette évolution introduit plus de souplesse dans le fonctionnement du Conseil. Elle permet aussi aux membres permanents de nuancer leur position. Il est possible de montrer que l'on n'est pas favorable et même de se dire contre mais sans aller jusqu'à s'opposer à l'adoption du projet de résolution. Cela est commode mais on s'éloigne du veto privilège.

Dire que l'on passe du droit de veto privilège au droit de veto responsabilité ou même à un droit de veto « privilège et responsabilité » serait exagéré mais d'autres considérations que le seul intérêt, que le « bon plaisir » interviennent désormais, pour nuancer la position des membres permanents. A partir de là, l'idée d'un excès, d'un abus fait partie de la problématique du veto. Elle est d'ailleurs bien présente dans la résolution 377 (V) adoptée par l'Assemblée générale le 3 novembre 1950. Celle ci s'élève contre le fait que, à cause du veto, le Conseil de sécurité « *manque à s'acquitter des fonctions qui lui incombent au nom de tous*

L'idée d'excès renvoie à des considérations morales, humanitaires et juridiques. Depuis 2005 l'action et surtout l'inaction du Conseil de sécurité sont inévitablement rapportées à la responsabilité de protéger. Par rapport à cela il peut effectivement apparaître excessif, anormal de refuser un projet qui condamne la répression des protestations contre le régime. Cela explique que les refus russe et chinois, à propos de la Syrie, soient à peu près solitaires. Mais si on ne perd pas de vue qu'un veto à ce niveau est nécessaire si on veut éviter l'engrenage des condamnations et dénonciations d'où risque de découler ensuite la nécessité d'une action militaire et même, comme cela s'est produit en 1999 et en 2003, la possibilité désormais renforcée par l'énoncé du devoir de protéger, de se passer de l'autorisation du Conseil de sécurité, l'appréciation devient plus complexe. Il est probable que Russes et Chinois seraient moins isolés si la question posée était celle de l'action militaire.

Du point de vue juridique, la question de l'excès du veto est a priori plus simple. Il semble même qu'elle ne se pose pas. Ce droit est inscrit dans la Charte au profit des membres permanents, sans limite. Elle prévoit que Conseil reste impuissant dès qu'un des 5 « Grands » ne vote pas la mesure proposée, puisque ses décisions *« sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents »* (art. 27). La Charte a clairement établi le veto comme un privilège, en faveur des cinq « Grands ». Dans cette logique, le veto relève de la seule appréciation de la puissance qui l'utilise, d'une sorte de « bon plaisir ». Mais ici encore, les choses sont plus complexes. La pratique du veto a été ensuite décalée par rapport au texte de l'article 27, les cinq s'accordant sur ce point, ce qui a permis une révision coutumière de la Charte.

Actuellement et ce depuis longtemps, pour qu'un projet de résolution soit considéré comme faisant l'objet d'un veto, il faut qu'un des membres permanents ait voté contre. En ce cas il ne sera pas adopté même si une majorité des membres du Conseil le soutient. En revanche s'il s'est abstenu et si par ailleurs la majorité est atteinte, le projet est adopté. Cette évolution introduit plus de souplesse dans le fonctionnement du Conseil. Elle permet aussi aux membres permanents de nuancer leur position. Il est possible de montrer que l'on n'est pas favorable et même de se dire contre mais sans aller jusqu'à s'opposer à l'adoption du projet de résolution. Cela est commode mais on s'éloigne du veto privilège.

Dire que l'on passe du droit de veto privilège au droit de veto responsabilité ou même à un droit de veto « privilège et responsabilité » serait exagéré mais d'autres considérations que le seul intérêt, que le « bon plaisir » interviennent désormais, pour nuancer la position des membres permanents. A partir de là, l'idée d'un excès, d'un abus fait partie de la problématique du veto. Elle est d'ailleurs bien présente dans la résolution 377 (V) adoptée par l'Assemblée générale le 3 novembre 1950. Celle ci s'élève contre le fait que, à cause du veto, le Conseil de sécurité *« manque à s'acquitter des fonctions qui lui incombent au nom de tous les Etats membres »*. Elle décide que si tel est le cas, alors que *« paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression »*, elle examinera immédiatement la question afin de *« faire aux*

membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ». Dans la conception de l'Assemblée, l'excès, l'anormal est beaucoup plus large que les considérations de type humanitaire mais il se caractérise toujours par l'inaction, consécutive au veto.

X

X X

Avancer l'idée que les vetos dont on dénonce l'excès peuvent être utiles est, dans une certaine mesure au moins, en contradiction avec la proposition française d'une réforme du veto mais n'est pas, a priori, inconciliable avec elle. Cette proposition est intéressante, au moins à deux titres. D'abord parce qu'elle concerne le veto et pas la réforme du Conseil de sécurité. Quand celle-ci est en cause, c'est généralement sur la base de considérations d'égalité et de représentativité et il s'agit d'accéder au veto, d'en augmenter le nombre et pas de le réformer ou le supprimer. Il est également intéressant de voir que l'on s'intéresse peu à 377 (V), qui offre pourtant un correctif au blocage par le veto et que sa pratique reste limitée. Une réforme de la composition et du fonctionnement du Conseil, qui ne peut éviter une révision de la Charte, est à bon droit jugée très improbable, sauf circonstances exceptionnelles qui en imposeraient la réécriture. Il s'agit de projets dont on peut discuter longtemps mais peu opérationnels. Le second intérêt de la proposition française est justement de ne pas chercher la révision de la Charte et de proposer une réforme venant des membres permanents, comme celle qui a déjà eu lieu. A priori, les écueils semblent sérieux et nombreux mais on ne doit pas oublier qu'une réforme de ce type a déjà eu lieu, dans un contexte peu favorable, celui de la guerre froide.

Le Conseil de Sécurité et le recours à la force armée

Remarques conclusives

Yves Boyer

Professeur de relations internationales, Ecole polytechnique
Directeur adjoint, FRS, Paris

I - Les propositions initiales

A - « L'armée des Nations Unies »

En 1947, à l'occasion des [travaux d'un sous-comité des Nations Unies](#) travaillant sur les moyens militaires que les Etats pourraient fournir à « *une armée des Nations Unies* », les Britanniques proposèrent une liste détaillée qui mentionnait, entre autres, 750 bombardiers, 500 chars, 6 porte-avions, 64 frégates et 15 divisions des forces terrestres. Les trois quarts de ces importants moyens militaires auraient été mis à disposition de l'ONU par les 5 membres permanents du Conseil de Sécurité. Très rapidement ce projet fut enterré. L'URSS exigea que les contributions de chacun des membres soient identiques en nature ; Français et Britanniques précisèrent qu'en cas d'intérêt national majeur leurs contingents seraient retirés.

B - La « Légion onusienne »

Par ailleurs la tension entre l'Est et l'Ouest s'accroissait considérablement, de telle sorte qu'en 1948, le président du Comité d'état-major, prévu à l'article 47 de la Charte, annonça au Conseil l'abandon des accords spéciaux destinés à mettre sur pied les structures et les forces militaires aux ordres du Conseil. Ainsi était vidé de tout contenu ce projet de forces militaires de l'ONU. Les Nations Unies s'interrogèrent alors sur la possibilité de combler cette lacune par un éventuel recours soit aux « *sociétés militaires privées* », soit à une sorte de « *Légion onusienne* » qui aurait été mise sur pied sans que l'on sache vraiment dans quelles conditions et avec quels contributeurs.

II - Une longue léthargie

A - Un état "comateux"

Depuis l'échec de 1948, le Comité d'état-major est resté dans un état « *comateux* », à l'exception de rares tentatives de lui voir jouer son rôle comme ce fut le cas en 1965 à la demande des Soviétiques, en 1990 à l'occasion de la crise du Golfe ou encore avec le vote de la résolution 1327 (13 novembre 2000) dans le prolongement du rapport Brahimi. La mise hors-jeu du CEM a signifié la mise à l'écart du Conseil de sécurité pour toutes les questions d'ordre militaire et tout particulièrement pour la conduite des opérations de maintien de la paix (OMP). Dans ces conditions, les membres du Conseil de sécurité ont autorisé des organismes régionaux ou des groupes d'Etats à utiliser leurs propres forces dans le cadre d'opérations décidées dans un cadre onusien lorsque l'emploi de la force s'avérait nécessaire. Il en a résulté un rôle accru conféré ipso facto au Secrétaire général de l'Organisation, qui sera secondé en la matière par un [Département des Opérations de Maintien de la paix](#), créé en 1992 sous la mandature de Boutros Boutros Ghali. La totalité des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, qui mobilisent pour certaines d'entre elles plusieurs milliers de Casques bleus, sont donc conduites sans que le Comité d'état-major ait un quelconque rôle et que soit manifestée la moindre intention de le sortir de son état « *comateux* ».

B - Un lieu d'échange

Pour autant, si le Comité des chefs d'état-major prévu par la Charte restait « moribond », cette instance a toujours continué à se réunir deux fois par mois et est demeurée de la sorte un lieu d'échange. C'est ainsi, par exemple, que [le général sous-Chef « Relations internationales » de l'état-major des Armées française est venu présenter](#), en février 2013, l'opération Serval alors en cours au Mali. La Déclaration finale du Sommet Mondial de 2005 demandait au Conseil de Sécurité d'examiner la composition, le mandat et les méthodes de travail du Comité d'état-major. Cette possibilité de revitalisation ne doit pas masquer les difficultés qu'il y aurait à le faire. Il n'est pas cependant interdit d'imaginer que le Comité puisse être, à l'avenir, activé conformément au texte et à l'esprit de la Charte notamment dans l'hypothèse où se développeraient des structures transnationales armées cherchant par la violence à déstabiliser l'ordre international existant ou des équilibres régionaux.

III - Un rebond éventuel

A - L'Afrique, laboratoire de la nouvelle approche

De ce point de vue, l'Afrique pourrait représenter un cadre géographique et opérationnel favorable. Plus de la moitié des OMP se déroulent sur le continent africain. Le volume de forces engagées y est le plus souvent inférieur à 10 000 h. ce qui ne nécessite pas de mécanismes complexes de planification et de conduite des opérations et donc de structures complètes d'état-major. En outre, les membres permanents du CSNU n'y ont pas d'intérêts vitaux et, de surcroît, la Chine, compte tenu de ses investissements financiers et industriels croissants sur le continent, pourrait y trouver un avantage certain. Par ailleurs, de nouveaux horizons, de nouvelles missions pourraient offrir des possibilités intéressantes de revitaliser le CEM.

B - Les approches envisageables

Quatre types d'opérations rentrent, par exemple, dans ce schéma qui, hormis l'absence de volonté politique, ne présentent pas d'obstacles insurmontables en termes opérationnels et militaires – ni même en termes d'échanges de renseignements :

- la vérification d'accords de limitation des armements ;
- la conduite d'opérations anti-terroristes ;
- la conduite d'opérations contre des trafics illégaux, en particulier le trafic de drogue ;
- la conduite d'opérations contre la piraterie qui aujourd'hui, notamment au large de la Corne de l'Afrique, voient se juxtaposer une série de moyens et de forces qui tous concourent au même objectif d'éradiquer ce fléau.

C - Les hypothèques

De surcroît, certaines de ces opérations menées sous la responsabilité du CEM pourraient permettre l'apprentissage en commun de moyens nouveaux, comme les drones de reconnaissance. Restent cependant de nombreuses hypothèques qui pèsent lourdement sur ce schéma. Deux peuvent être mentionnées en guise de conclusion. La première concerne les méthodes de planification, de conduite des opérations et d'engagement des moyens, qui diffèrent encore largement entre Etats – en particulier entre la Russie, la Chine d'une part, les trois pays occidentaux membres permanents du CS de l'autre. La seconde tient aux obstacles politiques, voire constitutionnels, nationaux qui empêchent des Etats, par exemple les Etats-Unis, de subordonner des éléments de forces nationales à une structure multinationale.

LES ALIZÉS

Radioscopie de l'Opération Sangaris en RCA

Penser la sécurité de l'Afrique au XXI^e siècle

Guillaume Berlat



Chappatte
International New York Times
15 décembre 2013

Association des
Internationalistes

L'Afrique sub-saharienne n'en finit plus de subir les répliques des « révolutions arabes » des pays du Maghreb : Tunisie et surtout Libye. Après le Mali, c'est au tour de la République centrafricaine (aussi appelée Centrafrique en sango) d'être menacée d'effondrement, de partition de facto. Un Etat failli pourrait se créer. Une catastrophe humanitaire est évitée de justesse grâce à une opération décidée en décembre 2013 par le Conseil de sécurité de l'ONU. Un an après le lancement de l'opération française en RCA, quel bilan peut-on en tirer ? Le [président de la République déclare](#) : « *Nous devons quelquefois intervenir lorsqu'il y a des massacres. Et vers qui se tourne-t-on ? Toujours vers la France. En République Centrafricaine ce fut l'opération Sangaris qui a été lancée il y a treize mois en application d'une résolution unanime du Conseil de sécurité. Cette opération Sangaris a été, si je puis dire – mais j'ai peine à le dire – un succès. Non par ce qu'elle n'a pas réussi – il y a eu des massacres, il y a eu des morts – mais il y en aurait eu encore plus si nous n'avions pas été là. Nous avons pu atteindre nos objectifs et aujourd'hui il y a le déploiement d'une force africaine qui a maintenant laissé la place à une force des Nations unies* ». Même si Sangaris écarte le pire, le bilan est en demi-teinte. Le doute commence à s'installer, les réserves à s'exprimer, les craintes à s'afficher. Il importe de retracer la genèse de cette crise pour apprécier les conditions de l'intervention française pour tenter de dessiner quelques hypothèses pour l'avenir.

I - La Centrafrique ou la chronique d'un désastre annoncé

En dépit de l'effondrement accéléré de la RCA, la communauté internationale reste dans une prudente expectative en dépit des avertissements répétés de la France.

A - L'effondrement accéléré de la RCA : un « *Etat néant* » (Laurent Fabius)

La R.C.A., c'est l'histoire d'une longue descente aux enfers qui s'accélère durant l'année 2013.

Les symptômes d'une crise structurelle. Héritière de l'Oubangui Chari qui fait partie de l'Afrique équatoriale française (AEF) de 1910 à 1960, la RCA constitue l'exemple type de « *l'échec de tous les régimes africains confondus après 50 années d'indépendance* ». Difficile à cette ex-colonie jouant le rôle de « *tampon stratégique* » (Etat où se sont succédé les interventions militaires) d'échapper au souvenir des présidents arrivant au pouvoir à Bangui dans les fourgons français. La RCA est un pays enclavé (entouré de la RDC et du Congo au sud, du Cameroun à l'ouest, du Tchad au nord, du Soudan et du sud Soudan à l'est) de 4,5 millions d'habitants (80% de chrétiens, 10% de musulmans), d'une superficie d'environ 623 000 km² (l'équivalent de la France métropolitaine et de la Belgique), disposant de ressources

naturelles (uranium, or, diamants). Avec un nombre de onze, la RCA détient le record mondial d'opérations de maintien de la paix (OMP) depuis 1996. C'est dire l'instabilité politique structurelle qui caractérise l'histoire de ce pays. Histoire qui s'accélère et prend une forme paroxystique dans le courant de l'année 2013.

Les adjuvants d'une crise conjoncturelle. Après l'indépendance, le pays connaît une succession de régimes autoritaires, comme celui de Jean-Bedel Bokassa. Les premières élections libres, qui ont lieu en 1993, portent au pouvoir Ange-Félix Patassé, renversé en 2003 par François Bozizé. Bien que son régime soit rongé par la corruption, le népotisme et l'incurie, celui-ci réélu en 2005 et 2010, est à son tour renversé en 2013 par la Seleka, une alliance de milices à majorité musulmane venues du nord. Le pouvoir est exercé par un président par intérim, Michel Djotodia, ancien chef des milices Séléka qu'il a officiellement dissoutes. Les violences se précipitent. Dans un contexte où l'Etat n'existe plus et où il n'est plus en mesure de protéger sa population, les milices (ex-séléka et anti-balaka) se livrent aux pires exactions. Le pays menace de s'enfoncer dans une violence interconfessionnelle entre chrétiens et musulmans. La situation est différente de celle du Mali et de l'opération Serval. En RCA, « *des groupes anarchiques qui répondent à des chefs locaux, menacent de transformer les violences en affrontements confessionnels* » .

B. La prudente expectative : « *couvrez ce séisme que je ne saurais voir* »

La communauté internationale dans le rôle de spectateur. En plagiant la formule désormais célèbre d'Henry Kissinger à propos de l'Europe, on aurait pu dire de la communauté internationale : quel numéro de téléphone ? Le Conseil de sécurité de l'ONU adopte plusieurs déclarations présidentielles (décembre 2012 à août 2013), vote deux résolutions (2088 et 2121) mais rien de tangible ne se passe sur le terrain. Face à l'ampleur des défis sécuritaires et humanitaires, la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) met en place la MICOPAX (Mission de consolidation de la paix en Centrafrique) appuyée par le détachement français de Boali. L'Union européenne détourne pudiquement le regard, laissant à la France le soin de mettre de l'ordre dans son ancien pré-carré tout en l'accusant de toutes les visées impérialistes à dimension mercantile. Elle soutient la France, mais juste en paroles. L'OTAN demeure muette. Les Etats-Unis, qui concentrent leurs efforts sur la corne de l'Afrique, estiment que le leadership doit revenir à la France quitte à lui à apporter son soutien logistique.

La France dans le rôle de lanceur d'alerte. Le président de la République, François Hollande, comme il l'avait fait un an auparavant, lance un « *cri d'alerte* » sur « *le chaos qui s'installe en Centrafrique* », lors de l'assemblée générale de l'ONU à New York le 24 septembre 2013. La France se retrouve seule à prêcher dans le désert, à multiplier les mises en garde, insistant sur la grave menace qui pèse sur la stabilité de la RCA et de l'Afrique cen-

- trale. C'est pourquoi, elle insiste sur l'urgence pour la communauté internationale de prendre ses responsabilités en faisant adopter par le Conseil de sécurité de l'ONU une résolution dont l'objectif devrait être double. Sur le court terme, décider de l'envoi d'une mission robuste sur le terrain pour s'interposer entre les belligérants. Sur le moyen et le long terme, prévoir l'octroi d'une aide d'urgence pour la remise en place des structures étatiques inexistantes : armée, police, justice, éducation..., aide indispensable pour sortir le pays du guêpier dans lequel il se trouve. Au départ politique, le conflit se transforme en guerre civile et religieuse implacable. La RCA est en voie d'effondrement.

Après le temps de la réflexion vient toujours celui de l'action dans un monde idéal, parfois dans le monde réel.

II - La Centrafrique sauvée provisoirement de la catastrophe

La conjonction de la diplomatie et du militaire ne règle pas immédiatement des problèmes structurels aussi sérieux que ceux de la RCA. Elle a ses limites.

A - De la résolution diplomatique à la résolution militaire

Le feu vert du Conseil de sécurité permet le déploiement de l'opération Sangaris. Le feu vert du Conseil de sécurité à New York. La diplomatie française déploie toute sa force de conviction à New York, dans les principales capitales et à Paris (réunion du [Sommet de l'Élysée](#) pour la paix et la sécurité en Afrique) pour parvenir au vote par le Conseil de sécurité de résolutions permettant le déploiement d'une force d'interposition : 2121 (10 octobre 2013) ouvrant la voie à l'adoption de la plus opérationnelle qui est la 2127 (5 décembre 2013). Cette dernière prévoit le désarmement des milices grâce à une force française de 1600 militaires français (Sangaris) s'articulant avec des forces africaines (3000 hommes devant passer à 6000 provenant des États d'Afrique centrale : Tchad, Cameroun, Congo, République démocratique du Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Burundi et Rwanda). Le Conseil de sécurité autorise (résolution 2149 du 10 avril 2014) le déploiement d'une opération dotée d'un large mandat : protection des civils, soutien au processus politique, promotion, protection des droits de l'Homme, à la justice, au processus de désarmement, démobilisation, réinsertion et rapatriement...

Le déploiement de l'opération Sangaris à Bangui. Le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian fixe pour objectif à l'opération française déployée à Bangui : « *retrouver un minimum de sécurité, aider au déploiement de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique (MISCA) et amorcer un processus de transition politique courant 2014* » tout en se démarquant d'une logique de la Françafrique consistant à décider à Paris qui serait chef d'État à Bangui. L'opération Sangaris poursuit au bénéfice de la MINUSCA (Mission multidimensionnelle inté-

- grée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine) la mission d'appui qu'elle remplissait auparavant auprès de la MISCA. Après avoir relevé cette dernière le 15 septembre 2014, elle poursuit sa montée en puissance en vue d'atteindre sa pleine capacité opérationnelle, prévue au 15 avril 2015 (10 000 militaires et 1820 policiers). Lancée le 1er avril 2014, l'opération militaire de l'Union européenne (PSDC/EUFOR/RCA) forte de 730 hommes assure depuis le 15 juin 2014 et jusqu'au 15 mars 2015 la sécurisation d'une partie de la capitale, en appui de la MINUSCA.

B - Les limites intrinsèques à l'action collective

Les conditions d'arrivée du contingent français se révèlent aussi difficiles que celles de son départ.

« *En vérité, le chemin importe peu, la volonté d'arriver suffit à tout* » (Albert Camus). Paris pêche par légèreté, par sentiment de puissance et par manque de plan B. Les difficultés ne manquent pas. Au plan européen, la France accumule les maladroites : déclarations de Laurent Fabius sur la contribution belge (démenti du premier ministre, Elio di Ruffo), de François Hollande sur la qualification européenne de l'intervention (mise au point peu amène de la chancellerie allemande)... Au plan militaire, l'opération Sangaris n'est pas une opération Serval bis. De mission de désarmement elle se transforme en mission d'interposition au cœur d'une guerre civile. 400 militaires doivent être dépêchés en urgence en février 2014. Le Tchad, soutien du président Djotodia, dont Paris souhaite le départ, est aussi l'allié de la France au Mali. Sur le plan politique, la France obtient le départ du président Michel Djotodia et son remplacement par Catherine Samba-Panza à l'issue des élections du 20 janvier 2014. Traqués par les chrétiens, les musulmans fuient la RCA. Le prolongement de l'opération rend aléatoire sa conclusion.

« **Partir, c'est mourir un peu** ». Le scénario d'une « *opération coup de poing* » de courte durée destinée à passer rapidement le flambeau aux forces africaines ne se déroule pas comme prévu. Trois éléments sont mal anticipés : la résistance de la Séléka, la soif de vengeance des chrétiens et le rôle ambigu du Tchad. Ils pèsent sur la conception militaire de l'opération, sur sa gestion diplomatique. Pour avoir alerté sur la gravité de la situation, l'ambassadeur de France à Bangui est écarté. Pour l'avoir mal appréciée, son collègue à l'ONU est félicité, promu à Washington. La doctrine du « *frapper et transférer* », dont rêve le pouvoir politique, est hors de portée. Il a fallu s'adapter aux lenteurs de la mise en place des forces européenne et onusienne censées prendre le relais. « *Notre problème, c'est qu'on ne met plus les moyens qu'il faut au départ et qu'on ne sait plus finir nos opérations* ». Sangaris reste une « *force de réaction rapide* » pour des durées qui se comptent plus en décennies qu'en mois. Le repli de l'opération Sangaris s'avère plus complexe que prévu ! La fermeture des théâtres d'opérations extérieures est toujours moins glorieuse que leur ouverture.

Cette impasse dans le règlement des conflits en Afrique incite à imaginer et à rechercher des solutions innovantes pour le futur.

III - La Centrafrique, laboratoire de la sécurité en Afrique ?

En raison des limites des solutions exogènes, l'Afrique doit recourir plus fréquemment à l'avenir à des démarches endogènes.

A - Les limites des solutions exogènes en Afrique

Les expériences (Libye, Mali, RCA...) sont riches d'enseignements parfois contradictoires.

Batailles gagnées, guerres perdues. Quels enseignements peut-on tirer de ces expériences récentes ? Sur un plan militaire, nos opérations démontrent leurs limites. « *Le sud de la Libye est devenu un hub terroriste* » (Jean-Yves Le Drian). Depuis le retrait des militaires français du nord du Mali, le trafic de stupéfiants reprend ses routes dans le Sahel. Le Nigéria est soumis aux coups de boutoir de Boko Haram. A l'avenir, nos interventions militaires ne doivent être envisagées que si elles sont suivies par des opérations de stabilisation réalistes mais il faut exclure définitivement les missions d'interposition. L'opération Sangaris, témoigne déjà de nos limites en matière de stabilisation. Sur le plan diplomatique, les résultats sont limités. « *Nous n'avons pas une politique très claire en ce moment. L'Afrique n'est pas au centre des préoccupations... Mais il n'existe plus de projet pour l'Afrique, en tous cas je ne les vois pas. Il y a des projets sécuritaires avec le Mali, la Centrafrique, mais il manque une vision d'ensemble autour d'un grand partenariat dont les Africains sont demandeurs malgré tout... Il y a toujours beaucoup plus d'interprétation à l'extérieur, les choses sont moins pensées à l'intérieur* » .

Batailles perdues, guerres gagnées. « *Mais attention : la France n'a pas vocation à porter sur ses épaules les efforts indispensables pour résoudre les crises en Afrique* ». Cette réflexion de Laurent Fabius est frappée au coin du bon sens. Certaines initiatives récentes de la France vont dans la bonne direction qu'il s'agisse du Sommet de l'Elysée pour la paix et la sécurité en Afrique réunissant 53 Etats africains et 35 chefs d'Etat et de gouvernement (Paris, 6-7 décembre 2013) ou, plus récemment, du premier Forum international de la paix et de la sécurité en Afrique, réunion informelle de 300 politiques, militaires et experts organisée par deux centres de recherche français et africain (Dakar, 15-16 décembre 2014).

Elles correspondent à la volonté de Jean-Yves Le Drian, véritable ministre de l'Afrique « *d'appuyer ce mouvement d'appropriation par l'Afrique de sa propre sécurité* » et de contribuer à « *créer une culture de sécurité commune* ». Toutes ces réflexions louables méritent d'être complétées par une plus grande articulation entre instances universelles (ONU) et régionales (Union européenne, Union africaine, organisations sous régionales africaines...).

Chappatte
International New York Times
16 janvier 2015



B - Les promesses des solutions endogènes pour l'Afrique

Si les mots sont forts, les actes restent encore en deçà des espérances.

La force du déclaratoire. La nécessité pour l'Afrique de prendre en main sa sécurité au XXIème siècle ne fait plus débat. Lors du 50ème anniversaire de la création de l'Organisation de l'Union africaine (OUA), devenue Union africaine (UA) en 2013, les chefs d'Etat et de gouvernement émettent le souhait qu'en 2020, tous les foyers de tension soient éteints. A cette fin, l'organisation se dote d'une véritable architecture pour la paix et la sécurité qui est en passe d'être opérationnelle. Les dirigeants africains soulignent l'importance de l'appropriation par l'Afrique de sa sécurité et estiment qu'aux problèmes africains répondent des solutions africaines. En attendant que la Force africaine en attente (FAA) devienne une réalité à la fin de l'année 2015, ils mettent sur pied la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC) créée lors du sommet de l'UA, en 2013. L'objectif recherché est de permettre la mise en œuvre de solutions africaines aux problèmes de l'Afrique. A la fin du mois de novembre 2014, est organisé un exercice d'états-majors en Tanzanie. Qu'en est-il à ce jour ?

La faiblesse de l'exécutif. Le fossé séparant les mots des actes demeure important. L'Afrique n'est toujours pas en mesure de régler ses problèmes sécuritaires sans contribution extérieure internationale (essentiellement l'ONU, accessoirement l'Union européenne dans le domaine financier) ou nationale (France, le plus souvent avec un soutien américain en matière logistique). Toutefois, des progrès ont été réalisés récemment. L'Union africaine décide d'inscrire l'Afrique dans la trajectoire de la stabilité et du développement. Son acte constitutif fait de la paix et la sécurité en Afrique une priorité. Le Népad (programme économique adopté en 2001) reconnaît que le développement est déterminé par la stabilité et la sécurité. Toutes ces initiatives doivent être encouragées. Jean-Yves Le Drian préconise une « *sécurité collaborative* » au sein de laquelle « *dialogue, coopération, gestion partagée sont la seule réponse efficace à des menaces communes* ». « *Il n'y a plus de place pour une gestion solitaire des crises. Cette dynamique est portée par l'Afrique. Nous sommes là pour l'accompagner* ». Il faut changer de paradigme, sinon les mêmes causes produiront les mêmes effets.

Raison et sentiment

Le déroulement de l'opération Sangaris soulève un certain nombre de questions qui dépassent largement le cadre de la République centrafricaine. Question militaire, d'abord. Même si elle est indispensable, il est clair qu'elle est insuffisante dans la mesure où elle n'est pas de nature à régler tous les problèmes sécuritaires de l'Etat fantôme qu'est la RCA. L'option militaire est insuffisante si elle n'est pas au service d'un objectif politique clair. Question politique, ensuite. A l'instar des interventions en Libye, au Mali, en Irak, en Afghanistan, elle n'est qu'un expédient. Est-elle le fruit d'un grand dessein ou le résultat d'une absence de vision stratégique et prospective ? A trop vouloir jouer les pompiers, ne se transforme-t-on pas en pyromane ? Poser la question, c'est déjà y répondre. Question diplomatique, enfin. A l'occasion de ses vœux télévisés du 31 décembre 2014, le président de la République, François Hollande met en garde contre les « *populismes* », les « *déclinistes* », ceux qui « *pensent que la France est une petite bougie qui s'éteindrait lorsqu'un mauvais souffle viendrait* ». Selon lui, « *la France doit rester une lumière en Europe et dans le monde* » et « *elle a tout pour réussir* ». Mais surtout, si la France a la volonté de compter en qualité de puissance globale d'influence et de porter ses valeurs dans le monde, en a-t-elle toujours les moyens dans un temps où le nombre d'Etats défaillants ne cesse d'augmenter substantiellement dans des régions déjà instables ? Au-delà, toutes ces réflexions convergent sur une seule : comment penser la sécurité de l'Afrique au XXIème siècle ?

Imaginer la francophonie du XXI^e siècle

Dakar ou la recherche de la "Civilisation de l'Universel"

Paul Dahan

« *Je n'ai qu'une seule patrie, la langue française* » aimait à répéter Albert Camus. La XV^e Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage se tient à Dakar du 29 au 30 novembre 2014. Elle se conclut par l'adoption d'une déclaration générale, de neuf résolutions et par la désignation d'un nouveau secrétaire général à la tête de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). A l'issue de cette Conférence, le président de la République, [François Hollande rend hommage à Léopold Sédar Senghor](#), saluant l'homme qui « *a voulu faire la Francophonie* », qui « *a décidé de cette institution et de cette initiative* ». Cette conférence, qui se déroule au moment des célébrations du vingtième anniversaire de la Loi Toubon, n'a sans doute pas été appréciée à sa juste valeur. Pour la première fois, elle se prolonge par le premier Forum économique de la francophonie réunissant plus de mille décideurs politiques et économiques venus de cinq continents. Dans les relations internationales, on ne doit jamais négliger la force du symbole. Plusieurs questions se posent. Tout d'abord, comment la francophonie réagit-elle aux soubresauts du monde ? Ensuite, comment profite-t-elle de la richesse de ses dynamiques ? Enfin, comment envisage-t-elle de répondre aux défis du futur ?



XV^e sommet
de la francophonie
Dakar
29 novembre 2014

Association des
Internationalistes

I - La Francophonie confrontée aux soubresauts du monde

L'analyse du contexte international éclaire les évolutions récentes de la francophonie.

A - Le contexte international : le « nouveau désordre mondial »

L'année 2014 est dominée par un regain des tensions internationales dans le monde et en Afrique.

Le monde en crise. En 2014, la marche du monde est préoccupante. De l'Europe où la crise ukrainienne a des relents de guerre froide à l'Asie où la résurgence des nationalismes en Chine et au Japon se conjugue avec la déliquescence annoncée de l'Afghanistan après le départ des troupes de la coalition occidentale en passant par le Moyen-Orient et le Maghreb qui n'en finissent pas de trouver une goût amer aux « printemps arabes » en Irak, en Egypte, en Libye, en Syrie, au Yémen... et par l'Afrique confrontée à de multiples crises telles que celles du Mali, de R.C.A, du Nigéria, de la RDC, épidémie d'Ebola...le monde va mal. C'est un euphémisme ! Le village global est malade de la mondialisation que les Candide lui prédisaient heureuse. Or, les mécanismes régulateurs universels et régionaux paraissent impuissants à jouer leur rôle de fournisseurs de sécurité collective. Blocages et inerties donnent l'impression d'un monde sans maître soumis aux caprices des forces déstabilisatrices, à des guerres sans l'être, à la multiplication des menaces. Le monde, tourmenté et fragmenté, découvre l'impuissance de la puissance.

L'Afrique déstabilisée. Si la marche du monde est préoccupante, celle de l'Afrique l'est tout autant. L'édition 2015 de la carte annuelle des risques dénommée *le nouveau désordre mondial* souligne que « *l'Afrique et le Moyen-Orient concentrent à la fois la plus forte croissance et instabilité de toutes sortes* ». Nous assistons à la propagation des ferments de l'anarchie et du terrorisme, notamment en Afrique (Libye, Mali, République centrafricaine, mais aussi nuisances de la secte Boko Haram au Nigéria avec des débordements sur le Cameroun). Un exemple de danger est lié au jugement « politiquement correct » du moment, comme sur l'Afrique. Pour réagir à un pessimisme excessif, il est de bon ton de mettre l'accent sur le décollage de ce continent. Cela n'est pas faux, mais il faut être conscient d'immenses problèmes comme la montée du terrorisme et l'épidémie d'Ebola, qui rappellent plus généralement que les questions de santé sont et seront de plus en plus au cœur de la gouvernance internationale, ainsi que celles qui sont liées au climat. Bien entendu, il ne faut pas tomber dans l'excès inverse du pessimisme.

C'est sur cette toile de fonds peu encourageante que la francophonie progresse.

B - Les avancées de la francophonie : de Ouagadougou à Dakar

Un effort de renouvellement illustre l'attractivité et l'éclectisme du mouvement francophone.

Le dépassement de la culture. L'OIF se réinvente, se réoriente, se redéploie vers une large palette d'activités. A défi global, réponse globale ! L'objectif recherché est de conférer à la francophonie un rôle de pionnier, d'organe d'influence (« *soft power* »), de force d'action et de proposition dans une mondialisation sans règle. Tous les domaines sont explorés avec plus ou moins de succès. Vingt ans après l'adoption de la loi Toubon, la « *défense du français* », notion jugée trop réductrice, cède petit à petit le pas à la promotion du multilinguisme pour garantir la diversité linguistique et à la diversité culturelle pour décliner les principes de la convention de 2005 de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Il s'agit, de mettre la langue et la culture au service de l'émancipation des peuples et des individus. Il importe également de « *promouvoir la francophonie non seulement comme un espace culturel mais comme un levier de codéveloppement* » à travers des actions de formation et de coopération. Enfin, la sécurité, dans son acception la plus globale (lutte contre le terrorisme, les pandémies), n'est pas oubliée.

L'ouverture à l'économie. Que de chemin parcouru depuis le premier sommet de la Francophonie de Versailles (1986) mais aussi depuis celui de Kinshasa (2012) ! Si les actions de l'organisation sont surtout culturelles, le cadre stratégique décennal de Ouagadougou (2004) lance une dynamique de repositionnement vers l'économie. Il s'inspire du modèle du Commonwealth : coopérations avec des organisations internationales (Commonwealth, OCDE), création de réseaux francophones (Réseau de normalisation francophone (RNF) pour créer un cadre normatif commun ; Union des banques francophones (UBF) pour unifier les pratiques bancaires ; Réseau des associations professionnelles francophones (RAPF) pour conduire les entreprises de langue française à coopérer et à se développer au niveau international). La création de l'OHADA (Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires) incite à créer un socle juridique commun pour faciliter investissements et échanges. L'accent est mis sur le socle de valeurs économiques.

Tout en préservant l'héritage, le sommet de Dakar tente de relancer l'entreprise.



Association des
Internationalistes

II - La francophonie riche de ses dynamiques

Réunis à Dakar (29-30 novembre 2014), les chefs d'Etat et de gouvernement évoluent entre tradition et révolution.

A. La tradition : entre procédure et institution

Les textes adoptés à Dakar se déclinent sous deux dimensions : procédurale et institutionnelle.

La dimension procédurale. Le paquet de Dakar ressemble à une sorte d' « *agenda des solutions* ». Dix textes sont adoptés. Le plus emblématique, à savoir la **déclaration de Dakar** (huit pages, 48 articles), est consacrée aux « *Femmes et jeunes en Francophonie : vecteurs de paix, acteurs de développement* ». Elle se situe dans une logique d'inventaire à la Prévert, d'auberge espagnole inhérente à toute institution multilatérale à composition large, révélatrice d'un consensus mou basé sur la théorie de l'ambiguïté constructive. Le consensus repose sur la satisfaction des revendications des uns et des autres. Neuf résolutions dont une « *Résolution sur les situations de crise, de sortie de crise et de consolidation de la paix dans l'espace francophone* » complètent la déclaration générale. La dimension économique de la francophonie est affirmée de manière nette. Avec l'admission lors de ce sommet du Costa Rica, du Kosovo en qualité d'observateurs et ses 280 millions de locuteurs, la « *famille francophone* » fait figure de mastodonte fort de 80 Etats ou entités, dont 57 membres à part entière et 20 observateurs.

La dimension institutionnelle. La bataille pour la succession d'Abdou Diouf, qui dirige l'institution depuis 2002, après l'égyptien Boutros Boutros-Ghali., donne lieu à d'intenses tractations. Elle fait apparaître une Afrique divisée, une France hésitante accumulant les mauvais choix (Blaise Compaoré avant sa destitution, Bertrand Delanoë, Jack Lang), un Canada faisant une campagne intelligente dont il est récompensé. Canadienne d'origine haïtienne, Michaëlle Jean, ancienne journaliste et ex-gouverneur général du Canada, devient la première personnalité non africaine et la première femme nommée secrétaire générale de l'OIF. Elle est préférée à quatre candidats africains : Pierre Buyoya (Burundi), Henri Lopes (Congo), Jean-Claude de l'Estrac (Maurice) et Augustin Nze Nfumu (Guinée équatoriale). Se présentant comme « *pétrie de francophonie* », elle promet de poursuivre « *sans complaisance* » les efforts d'Abdou Diouf en matière de démocratie, de droits de l'homme, de susciter l'engagement des jeunes et des femmes, de faire évoluer la francophonie en la transformant en « *arme d'éducation massive* ».

Au-delà de la vigueur des mots, les actes traduisent une véritable révolution.

B - La révolution : entre volontarisme et modernisme

« *La politique consiste à rendre possible ce qui est nécessaire* » (Richelieu) grâce à deux leviers : le volontarisme et le modernisme.

Le temps du volontarisme. Cette XV^e Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement reflète une évolution dans la réorganisation et la réorientation de l'Organisation internationale de la francophonie. Le cadre stratégique adopté à Dakar, couvrant la période 2015-2022, adopte un ton qui tranche par rapport au précédent. Un ton plus direct, plus technique, plus volontaire. Il évoque le rôle de « *magistère d'influence, dans les questions mondiales* » de la francophonie, souligne qu'une « stratégie offensive » sera de mise pour suivre la démographie encourageante des populations francophones. Même la langue française, longtemps sanctuarisée au sein de la culture, y est décrite comme un instrument d'influence au service du développement économique. Le revirement semble donc net. Le cadre stratégique décennal est complété par un plan d'action résumant les axes et objectifs que le secrétaire général de l'OIF devra suivre lors de son mandat. Ce sont des objectifs précis qui diffèrent du cadre décennal précédent. D'un certain impressionnisme, on passe à un réalisme certain. [La volonté suivra-t-elle ?](#)

Le temps du modernisme. Jusqu'à présent, les actions étaient culturelles, traduisant leur attachement à l'usage universel de la langue française. Sans rompre avec ce passé qui constitue son essence même, le sommet de Dakar le confirme en l'approfondissant. Il dénote une volonté évidente de changement qui semble vouloir donner un nouveau souffle à l'organisation, principalement en matière économique et normative. A côté de la promotion culturelle et linguistique, la francophonie doit constituer un levier de croissance et de développement. Mais tout l'enjeu consiste à donner un contenu concret à cette déclaration d'intention. C'est tout le sens du [rapport remis en août 2014](#) au président de la République par Jacques Attali. Intitulé : « *Francophonie et francophilie : moteurs de croissance* », il formule 53 propositions pour développer cette francophonie économique, « insuffisamment exploitée » selon son auteur qui propose de créer une « *Union économique francophone aussi intégrée que l'Union européenne* ». Même si elle est contestée par certains économistes, la vision de Jacques Attali se voit consacrée dans les textes.

On ne saurait trop louer la hardiesse de la conception et l'ingéniosité des détails. Mais, qu'en est-il en réalité ?

III - La francophonie face aux défis du futur

Si les handicaps à surmonter sont sérieux, les atouts objectifs le sont tout autant.

A - Les handicaps : une francophonie menacée

Le volontarisme affiché au plus haut niveau se heurte à un démenti cinglant de la réalité.

Un recul de l'utilisation de la langue française. Environ 280 millions de personnes, soit 3,9% de la population mondiale, seraient capables de s'exprimer en français, selon le dernier rapport de l'Observatoire international de la francophonie. Depuis 2010, le nombre d'individus apprenant la langue de Molière a augmenté de 6%, notamment en Afrique et en Asie. En Europe, en revanche, leur nombre a baissé de 8%. Il est une réalité qui ne cesse de s'aggraver. Et cette réalité, on veut bien la voir mais on ne veut pas la nommer, ce qui, bien entendu, empêche de la voir. Non pas bien sûr qu'on ne parle pas du recul de l'utilisation du français dans les organisations internationales, dans le monde des affaires, dans le monde de l'éducation, dans le monde de la recherche. Mais on se garde bien de le décrire et de proposer les remèdes idoines. Au contraire, on se gausse du nombre des locuteurs de la langue française. Sur 80 participants, seuls 32 ont le français comme langue officielle ou co-officielle dans ce club en danger de dilution.

Une organisation sans l'être. A la différence du Commonwealth, la francophonie ne constitue pas une organisation à part entière. N'étaient quelques rencontres sympathiques et folkloriques en marge des réunions des institutions internationales, elle ne constitue ni un ensemble cohérent, ni un « *espace de solidarité* ». L'antienne sur les valeurs paraît souvent décalée même si les choses évoluent dans la bonne direction en matière de démocratie, d'Etat de droit et de droits de l'homme (Cf. départ précipité du président guinéen, Blaise Compaoré). A Astana le 6 décembre 2014, oublié le discours maintes fois répété à Dakar la semaine précédente par François Hollande qui appelle les chefs d'Etat africains à tenter de ne pas se maintenir au pouvoir à tout prix. Noursoultan Nazerbaïev règne sans partage sur le Kazakhstan depuis l'indépendance du pays en 1971. Son pays est régulièrement dénoncé pour ses violations répétées des droits de l'homme. « *Cette orientation très « business » de la diplomatie française peut nécessiter quelques compromissions dans le domaine des droits de l'homme et du pluralisme politique...* » . Gouverner, c'est arbitrer !

La France ne doit pas se résigner à faire le grand écart entre les mots et les faits, à n'avoir que la diplomatie de ses moyens. Elle doit utiliser tous les leviers que lui fournit la francophonie.

B. Les atouts : une francophonie conquérante

La francophonie sera d'autant plus forte que sa vision sera globale et réaliste.

Une vision globale. La francophonie est à l'image des Etats qui la composent, imparfaite. Pour la renforcer, la France doit retrouver son rôle traditionnel de passeur d'idées. Dans un monde global et globalisé, elle se doit de donner une vision globale à la francophonie inscrite dans le temps long de l'histoire, en évitant de se lancer dans une diplomatie gesticulatoire. L'influence est un processus qui prend du temps. Elle ne saurait se satisfaire de changements de cap permanents. La France se distingue encore par sa forte capacité de mobilisation intellectuelle autour de grands projets fédérateurs. Alors que son génie est d'avoir une connaissance intime du monde et surtout de l'Afrique, une approche historique, politique et culturelle de l'autre et qu'elle fournit 53% du budget total de l'OIF, il serait regrettable pour la France de laisser passer cette chance pour elle, pour son économie et son influence dans le monde. C'est pourquoi, il est indispensable qu'elle se projette vers le futur sans tabou animée d'une véritable vision stratégique. « *Le but d'une réflexion sur l'avenir est de préparer un avenir où l'on puisse continuer de réfléchir sur l'avenir pour le préparer* » .

Une vision réaliste. « *Les déclarations de principe appartiennent aux écrivains, les actions aux gouvernements* ». En droit, les accords doivent être appliqués. Mais, en politique, il faut parfois trouver le moyen de les appliquer. Car, ce ne sont pas les épreuves qui vont manquer. Epreuves politiques. Epreuves économiques. Epreuves financières. Epreuves culturelles... Les mêmes causes produisant les mêmes effets, voire des effets cumulés, l'avenir n'est pas rose ! Une partie de la réponse dépend des responsables politiques. Quelle que soit la configuration et les pétitions de principe, répéter francophonie en sautant comme des cabris n'est plus une option ni demain, ni après-demain. Le proverbe dit que : « *l'optimiste a inventé l'avion et le pessimiste le parachute* ». Les deux sont utiles. La France dispose aujourd'hui, comme le démontrent ses deux prix Nobel 2014 (littérature et économie), de tous les atouts dans son jeu à condition de ne céder ni à un excès d'optimisme, ni à un excès de pessimisme. Il importe qu'elle fasse les bons choix au bon moment compte tenu des fortes contraintes budgétaires qu'elle doit gérer. Elle le peut. Elle le doit.

*

* *

La francophonie à la recherche d'un second souffle ?

Sur un certain scepticismisme se fondent les convictions les plus fortes. Le sommet de Dakar ne déroge pas à la règle. Les engagements sont forts. Reste désormais à savoir si les mots généreux se traduiront pas des actes concrets. Rien ne serait plus dommageable que si, assourdis par le bruit des tam-tams, le monde réalisait que ce qui venait ensuite n'était qu'un air de pipeau ; ce qui a été accueilli avec tant d'enthousiasme ne serait qu'une promesse sans lendemain. Rien ne serait plus dommageable qu'un exercice de camouflage du déclassement de la France en le faisant disparaître derrière l'illusion d'une grandeur perdue, et par voie de conséquence, l'effacement de la langue de Molière dans le monde. L'important est de transformer ce qui existe en fonction d'un avenir possible que nous contribuons à rendre probable. Le plus probable n'étant pas toujours le plus souhaitable. Aujourd'hui, nous disposons encore de moyens de faire du français une « *arme de construction massive* ». C'est tout le défi qui devra être relevé au cours des prochaines années. L'Afrique peut, doit nous y aider. Il y va de la place de la France dans le monde, d'une « *certaine idée de la France* », chère au général de Gaulle. Mais, surtout, au-delà de la construction de cette « *Civilisation de l'Universel* » que dessinait Senghor



Léopold Sédar Senghor reçu à l'Elysée
par le Général de Gaulle
19 avril 1961

Léopold Sédar Senghor

revue *Esprit*, novembre 1962

Léopold Sédar Senghor est né le 9 octobre 1906 à Joal, au Sénégal et mort le 20 décembre 2001 à Verson en France.

Léopold Sédar Senghor fut un écrivain, un poète, premier Africain à siéger à l'Académie française. Sa poésie essentiellement symboliste est construite sur l'espoir de créer une « *Civilisation de l'Universel* », fédérant les traditions par-delà leurs différences. Il approfondit le concept de négritude, notion introduite par Aimé Césaire.

Léopold Sédar Senghor fut un homme politique sénégalais, premier président de la République du Sénégal (1960-1980). Il fut ministre en France avant l'indépendance de son pays. Il est le symbole de la coopération entre la France et ses anciennes colonies. Il fut l'un des grands penseurs de la Francophonie.

Pour rendre hommage à Léopold Sédar Senghor, nous avons choisi le texte suivant dont il est l'auteur et qui complète utilement, du moins nous le pensons, l'article intitulé : « *Imaginer la Francophonie du XXIème siècle. Dakar ou la recherche de la 'Civilisation de l'Universel'* ». Intitulé : « Le Français, langue de culture », il est paru en novembre 1962 (n° 311) dans la revue *Esprit*.

C'était en 1937. J'enseignais, alors, le français – avec des langues classiques – depuis deux ans, au Lycée Descartes de Tours. Venu passer les vacances dans mon Sénégal natal, je fus sollicité de donner une conférence. J'avais choisi, comme thème, *Le Problème culturel en A.O.F.* La foule des évolués, blancs et noirs mêlés, s'écrasait dans la grande salle de la Chambre de commerce de Dakar. On s'attendait à m'entendre exalter la culture gréco-latine, du moins la culture française. Devant le Gouverneur général ébahi, je fis une charge vigoureuse contre l'assimilation et exaltaï la négritude, préconisant le « retour aux sources » : aux langues négro-africaines. Ce fut un succès de scandale, plus, au demeurant, chez les Africains que chez les Européens. « *Maintenant, qu'il a appris le latin et le grec, murmuraient ceux-là, il veut nous ramener au wolof* ».

Malgré l'indépendance politique – ou l'autonomie – proclamée, depuis deux ans, tous les « *anciens territoires d'outre-mer* », malgré la faveur dont jouit la Négritude dans les Etats francophones au sud du Sahara, le français n'y a rien perdu de son prestige. Il a été, partout, pro-

- clamé langue officielle de l'Etat et son rayonnement ne fait que s'étendre, même au Mali, même en Guinée. Il y a mieux : après le Ghana qui, pourtant, n'est pas tendre pour la France, les Etats anglophones, l'un après l'autre, introduisent le français dans leur enseignement du second degré, allant, parfois, jusqu'à le rendre obligatoire.

Comment expliquer cette faveur, cette ferveur, singulièrement cette dissociation de la politique et de la culture françaises ? C'est l'objet de mon propos.

*

* *

Je ferai une première remarque. Cette dissociation est plus apparente que réelle. La décolonisation, poursuivie, avec constance avec le Général de Gaulle, achevée avec éclat en Algérie, n'a pas été pour rien dans cette faveur. En Afrique, l'esprit ne succombe pas à la dichotomie. On n'y sépare pas, comme en Europe, la culture de la politique. Le conflit de Bizerte a failli chasser le français des écoles tunisiennes.

Donc, si on introduit ou maintient l'enseignement du français en Afrique, si on l'y renforce, c'est, d'abord, pour des raisons politiques. En Afrique anglophone plus qu'ailleurs. A la raison que voilà, s'ajoute que celle que voici : la majorité des Etats sont francophones et, à l'O.N.U., le tiers des délégations s'exprime en français. En 1960, après l'entrée massive de nouveaux Etats africains dans l'Organisation internationale, Habib Bourguiba en tira la conclusion logique : il faut renforcer l'enseignement du français en Tunisie. Dans les faits, Hassan II n'a pas appliqué une autre politique. Le Maroc, à lui seul, compte huit mille enseignants français : plus de la moitié qui servent à l'étranger.

*

* *

Cependant, la principale raison de l'expansion du français hors de l'hexagone, de la naissance d'une Francophonie est d'ordre culturel. C'est le lieu de répondre à la question que m'a posée, personnellement, Esprit : « *Que représente, pour un écrivain noir, l'usage du français ?* ». Bien sûr, je ne manquerai pas d'y répondre plus loin. On me permettra seulement d'élargir le débat : de répondre au nom de toutes les élites noires, des politiques comme des écrivains. Ce faisant, je suis convaincu qu'une partie de nos raisons, vaudra, également, pour les Maghrébins – je songe, en particulier, au regretté Jean Amrouche – encore que ceux-ci soient mieux qualifiés que moi pour parler en leur nom.

Il y a d'abord une raison de fait. Beaucoup, parmi les élites, pensant en français, parlent mieux le français que leur langue maternelle, farcie, au demeurant, de francismes, du moins dans les villes. Pour choisir un exemple national, à Radio Dakar, les émissions en français sont d'une langue plus pure que les émissions en langue vernaculaire. Il y a mieux : il n'est pas toujours facile, pour le non initié, d'y distinguer les voix des Sénégalais et celles des Français.

Deuxième raison : la richesse du vocabulaire français. On y trouve, avec la série des doublets – d'origine populaire ou savante –, la multiplicité des synonymes. Je le sais bien, contrairement à ce que croit le Français moyen, les langues négro-africaines sont d'une richesse et d'une plasticité remarquables. Là où le Français emploie un mot latin pour désigner un arbre, un périphrase pour désigner une action, le Négro-africain emploie un seul nom ou un seul verbe populaire. Comme l'écrit André Davesne, dans *Croquis de Brousse*, on compte en wolof sept mots pour désigner la femme de mauvaise vie quand « *chercher se traduit par onze mots et chanter par vingt* ». Ainsi la version wolof de *l'Imitation* de Jésus Christ est plus nuancée, plus belle, parce que plus rythmée que la version française. Mais, ce qui, à première approximation, fait la force des langues négro-africaines fait, en même temps, leur faiblesse. Ce sont des langues poétiques. Les mots, presque toujours, sont encastrés d'images, l'ordonnance des mots dans la proposition, des propositions dans la phrase y obéit à la sensibilité plus qu'à l'intelligibilité : aux raisons du cœur plus qu'aux raisons de la raison. Ce qui, en définitive, fait la supériorité du français dans le domaine considéré, c'est de nous représenter, en outre, un vocabulaire technique et scientifique d'une richesse non dépassée. Enfin, une profusion de mots abstraits, dont nos langues manquent.

Troisième raison : la syntaxe. Parce que pourvu d'un vocabulaire abondant, grâce, en partie aux réserves, du latin et du grec, le français est une langue concise. Par le même fait, c'est une langue précise et nuancée, donc claire. Il est partant, une langue discursive, qui place chaque fait, chaque argument à sa place, sans en oublier un. Langue d'analyse, le français n'est pas moins langue de synthèse. On n'analyse pas sans synthétiser, on ne dénombre pas sans rassembler, on ne fait pas éclater la contradiction sans la dépasser. Si du latin, le français n'a pas conservé toute la rigueur technique, il a hérité toute une série de mots-pierre d'angle, de mots-ciments, de mots gonds. Mots-outils, les conjonctions et locutions conjonctives lient une proposition à l'autre, les subordonnent l'une à l'autre. Elles indiquent les étapes nécessaires de la pensée active : du raisonnement. A preuve que les intellectuels noirs ont dû emprunter ces outils au français pour vertébrer les langues vernaculaires. A la syntaxe de juxtaposition des langues néo-africaines, s'oppose la syntaxe de subordination du français ; à la syntaxe du concret vécu, celle de l'abstrait pensé : pour tout dire, la syntaxe de la raison à celle de l'émotion.

Quatrième raison : la stylistique française. Le style français pourrait être défini comme une symbiose de la subtilité grecque et de la rigueur latine, symbiose animée par la passion celtique. Il est, plus qu'ordonnance, ordination. Son génie est de puiser dans le vaste dictionnaire de l'univers, pour, des matériaux ainsi rassemblés – faits, émotions ; idées –, construire un monde nouveau : celui de l'Homme. Un monde idéal et réel en même temps, parce que de l'Homme, où

toutes les choses, placées, chacune à son rang, convergent vers le même but, qu'elles manifestent solidairement.

C'est ainsi que la prose française – et le poème jusqu'aux Surréalistes – nous a appris à nous appuyer sur des faits et des idées pour élucider l'univers ; mieux pour exprimer le monde intérieur par dé-structuration cohérente de l'univers.

Cinquième raison : l'humanisme français. C'est, précisément, dans cette élucidation dans cette re-création, que consiste l'humanisme français. Car il a l'homme comme objet de son activité. Qu'il s'agisse du droit, voire de la science, le sceau du génie français demeure ce souci de l'Homme. Il exprime toujours une morale. D'où son caractère d'universalité, qui corrige son goût de l'individualisme.

Je sais le reproche que l'on fait à cet humanisme de l'honnête homme : c'est un système fermé et statique qui se fonde sur l'équilibre. Il y a quelques années, j'ai donné une conférence intitulée L'Humanisme de l'Union française. Mon propos était de montrer comment, au contact des réalités « coloniales », c'est-à-dire des civilisations ultra-marines, l'humanisme français s'était enrichi, s'approfondissant en s'élargissant, pour intégrer les valeurs de ces civilisations. Comment il était passé de l'assimilation à la coopération : à la symbiose. De la morale statique à la morale de mouvement, chère à Pierre Teilhard de Chardin. Comme le notait Jean Daniel, à propos de l'Algérie, dans *l'Express* du 28 juin 1962, colonisateurs et colonisés se sont, en réalité, colonisés réciproquement : « *Il (le pays de France) s'est imprégné si fort des civilisations qu'il a entendu dominer, que les colonisés lui font, aujourd'hui, un sort à part, voyant dans ce bourreau, une victime en puissance, dans cet aliénateur un aliéné, dans cet ennemi un complice* ». Je ne veux retenir, ici, que l'apport positif de la colonisation, qui apparaît à l'aube de l'indépendance. L'ennemi d'hier est un complice, qui nous a enrichis en s'enrichissant à notre contact.

*

* *

Mais il me faut, avant de finir, répondre à la question qui m'a été, personnellement posée. Car les raisons que voilà sont, tout aussi bien, celles des politiques, qui veulent mener de front le développement économique et développement culturel de leurs peuples respectifs pour, au-delà, du bien-être, leur assurer le plus être.

Que représente pour moi, écrivain, noir, l'usage du français ? La question mérite d'autant plus réponse qu'on s'adresse, ici, au Poète et que j'ai défini les langues négro-africaines, des « *langues poétiques* ».

En répondant, je reprendrai l'argument de fait. Je pense en français ; je m'exprime mieux en français que dans ma langue maternelle.

Il y a aussi le fait que n'importe quel enfant, placé jeune dans un pays étranger, en apprend aussi facilement la langue que les autochtones. C'est dire la placidité de l'esprit humain et que chaque langue peut exprimer toute l'âme humaine. Elle met seulement l'accent sur tel ou tel aspect de cette âme en la traduisant, de surcroît, à sa manière.

Or il se trouve que le français est, contrairement ce qu'on a dit, une langue éminemment poétique. Non par sa clarté, mais par sa richesse. Certes, il fut, jusqu'au XIXe siècle, une langue de moralistes, de juristes et de diplomates, « *une langue de gentillesse et d'honnêteté* ». Mais c'est alors que Victor Hugo vint, qui, bouleversant la noble et austère ordonnance de Malherbe, mit « ... *un bonnet rouge au vieux dictionnaire* ». Il libéra, du même coup, une foule de mots-tabous : pêle-mêle, mots concrets et mots abstraits, mots savants et mots techniques, mots populaires et mots exotiques. Et puis vinrent, un siècle plus tard, les Surréalistes, qui ne se contentèrent pas de mettre à sac le jardin à la française du poème-discours. Ils feront sauter tous les mots-gonds, pour nous livrer des poèmes nus, haletant du rythme même de l'âme. Ils avaient retrouvé la syntaxe nègre de la juxtaposition, où les mots, télescopés, jaillissent en flammes de métaphores : de symboles. Le terrain, comme on le voit, était préparé pour une poésie nègre de langue française.

Bien sûr, me dira-t-on, mais quel était l'avantage du français pour ceux qui avaient la maîtrise d'une langue négro-africaine. L'avantage, c'était, essentiellement, la richesse du vocabulaire et le fait que le français est une langue d'une audience internationale. Nous laisserons de côté ce dernier fait, qui est assez patent pour ne pas mériter explication. L'avantage du français était, est de nous offrir un choix : « *Le Noir, écrit André Davesne dans Croquis de Brousse, est ainsi préparé, par ses traditions verbales, à distinguer, dans les mots que lui présente la langue française, deux valeurs : l'une abstraite et intellectuelle, la signification ; l'autre concrète et sensuelle, la musicalité. Si donc, il aborde, sans précaution, l'apprentissage de notre langue, il y puisera une double collection de mots : les unes, qui désignent quelque chose de tangible, un objet, par exemple, et qui ne peuvent être détournés de leur sens ; les autres d'un usage moins constant, dont la signification est trop mystérieuse ou « intellectuelle » pour devenir déterminante dans l'emploi qu'on doit en faire, mais qui méritent d'être utilisés à cause de leur tonalité et de leur résonance* ».

De ce qui est instinctif chez les illettrés, nous avons pu faire une poïesis, une méthode délibérée de création. Le problème, au demeurant, est plus complexe que le dit Davesne. Ce sont tous les mots français qui, par viol et retournement, peuvent allumer la flamme de la métaphore. Les mots les plus « *intellectuels* », il suffit de les déraciner, en creusant leur étymologie, pour les livrer au soleil du symbole.

Comme nous l'avons vu, le vocabulaire n'épuise pas les vertus du français. La stylistique, en particulier, est occasion de pêches miraculeuses. Pour en revenir à la musique des mots, le français offre une variété de timbres dont on peut tirer tous les effets : de la douceur des Alizés, la nuit, sur les hautes palmes, à la violence fulgurante de la foudre sur les têtes de baobabs. Il n'y a pas jusqu'aux rythmes du français qui n'offrent des ressources insoupçonnées. Au demeurant, le rythme binaire du vers classique peut rendre le harcèlement despotique du tamtam. Il suffit de le bousculer légèrement pour faire surgir, au-dessus du rythme de base, contre-temps et syncopes.

*

* *

Que conclure, de tout cela, que nous, politiques noirs, nous, écrivains noirs, nous sentons, pour le moins aussi libres à l'intérieur du français que de nos langues maternelles. Plus libres, en vérité, puisque la liberté se mesure à la puissance de l'outil : à la force de la création.

Il n'est pas question de renier les langues africaines. Pendant des siècles, peut-être des millénaires, elles seront encore parlées, exprimant les immensités abyssales de la Négritude. Nous continuerons d'y pêcher les images-archétypes : les poissons des grandes profondeurs. Il est question d'exprimer notre authenticité de métis culturels, d'hommes du XXe siècle. Au moment que, par totalisation et socialisation se construit la Civilisation de l'Universel, il est d'un mot, question de nous servir ce merveilleux outil, trouvé dans les décombres du Régime colonial. De cet outil qu'est la langue française.

La Francophonie, c'est cet Humanisme intégral, qui se tisse autour de la terre : cette symbiose des « *énergies dormantes* » de tous les continents, de toutes les races, qui se réveillent à leur chaleur complémentaire. « *La France, me disait un délégué du F.L.N., c'est vous, c'est moi : c'est la Culture française* ». Renversons la proposition pour être complet : la Négritude, l'Arabisme, c'est aussi vous, Français de l'Hexagone. Nos valeurs font battre, maintenant, les livres que vous lisez, la langue que vous parlez : le français, Soleil qui brille hors de l'Hexagone.



LE ZEPHYR

La rubrique « Le Zéphyr » offre un résumé des thèses soutenues dans le domaine des relations internationales.

Les auteurs intéressés sont invités à prendre contact avec la rédaction, en vue d'une publication.

La puissance et les relations internationales. Essai sur un concept controversé

Aurélien Barbé

Thèse de doctorat en science politique rédigée sous la direction du Professeur Serge Sur, soutenue le 22 janvier 2015 à l'Université Panthéon-Assas.

La puissance n'est pas une idée neuve en relations internationales. Controversée, contestée ou galvaudée de plus en plus souvent, elle acquiert un rôle en perpétuelle mutation et se prête à une multitude de théories et d'interprétations sans cesse renouvelées dans un contexte marqué par trois grandes tendances de fond : une accélération de la mondialisation, la fin d'une domination occidentale incontestée, et une instabilité et une volatilité accrue des crises internationales. Cette thèse, conçue comme un essai à la ligne claire, avec une forme plus libre et souple, qui permettait sur un sujet aussi vaste une meilleure lisibilité et une argumentation plus fluide avec une liberté de ton et de plume, a vocation à révéler les deux facettes de la puissance. La première a trait à l'essence de la puissance, c'est-à-dire sa généalogie au travers des différentes tentatives de définition qui structurent la théorie des Relations internationales depuis Thucydide, mais aussi sa nature et ses caractéristiques profondes. La seconde renvoie à l'existence de la puissance avec ses multiples modes d'expression et les conséquences de sa distribution sur la structuration du système international. Résistante et réfractaire à une grande Théorie générale, la puissance subsiste ainsi comme l'outil privilégié de conceptualisation, de rationalisation et d'analyse des relations internationales. Principe régulateur par excellence dans un monde complexe, nourrie de paradoxes, créatrice de sens et de perceptions, entretenant une relation ambivalente avec le droit international, visible et invisible, elle n'est pas en soi et pour soi, mais un concept opératoire qui est d'abord ce que l'on en fait. La puissance est in fine cet objet inépuisé et inépuisable ouvrant la boîte de Pandore des relations internationales.