

11. Crises en conflits internationaux

L'AVENIR DU CONSEIL DE SÉCURITÉ : UNE QUESTION DE MÉTHODE

PAR

HERVÉ CASSAN (*)

Dans le domaine du maintien de la paix, les difficultés tant commentées de l'Organisation des Nations Unies relèvent peut-être moins aujourd'hui d'un problème de moyens que d'une question de méthode. Or, les commentateurs se sont plus attachés à apprécier l'efficacité des mesures mises en œuvre par le Conseil de sécurité qu'à analyser la validité des concepts qu'il utilise pour rendre compte et agir dans des situations de crise internationale.

Certes, à première vue, il peut paraître difficile de remettre en cause un cadre conceptuel organisé par la Charte et qui crédite explicitement le Conseil de sécurité d'un « raisonnement normatif » dont le Chapitre VII et l'Article 39 portent le meilleur témoignage. Celui-ci s'exprime, on le sait, de la façon la plus traditionnelle, par un cheminement logique qui part de la constatation des faits pour aboutir, à la suite de leur qualification juridique, à la mise en œuvre des conséquences attachées à ladite qualification.

Le choix, jusque dans les années 90, de faire reposer le mécanisme de sécurité internationale sur ce mode de raisonnement tient à deux facteurs. Le premier est la tradition juridique dans laquelle se sont inscrits les rédacteurs de la Charte. Comme cela avait déjà été fait – avec les résultats que l'on sait – pour la Société des Nations, ils n'ont, en 1945, que transposé dans la sphère internationale la recette du raisonnement logico-déductif appliquée en droit interne. Le second facteur est lié à la manière dont le système de sécurité collective a été spontanément compris et analysé par les commentateurs. En effet, quoi de plus naturel pour des juristes que de raisonner à partir de catégories normatives ? Précisément, dans le cadre du système de sécurité collective, quoi de plus confortable que d'anticiper les actions possibles sur la base des mesures prédéterminées par la Charte, quitte à regretter ensuite les dysfonctionnements dans l'automatisme des réactions supposé par l'Article 39 ? La doctrine n'a d'ailleurs pas manqué de souligner l'inadéquation entre la nature juridique du mode de raisonnement prévu

(*) Professeur à l'Université René Descartes (Paris V), Ancien conseiller du Secrétaire général des Nations Unies (1992-1997).

dans la Charte et le caractère politique du fonctionnement du Conseil de sécurité. Mais pendant plus de quarante ans, la période de la guerre froide a offert au Conseil de sécurité la plus belle des excuses, les blocages pouvant être entièrement mis sur le compte de l'antagonisme est-ouest. On sait aujourd'hui que c'était là une idée perverse et la transformation brutale du contexte politique international n'a pas tardé à en révéler les limites.

Certes, les premières années d'entente au sein du Conseil ont entraîné un court moment d'euphorie. De 1990 à 1992, on n'a cessé de fêter le renouveau des Nations Unies et, pour sa part, le Conseil de sécurité s'est montré immédiatement prêt à assumer un nouveau rôle en lançant de multiples opérations, de tous types et pour toutes sortes de conflits. Mais cette effervescence a vite laissé place aux premières interrogations qui, logiquement étant donné les circonstances, ont porté sur les principes limitant les facultés d'action du Conseil (1). Par la suite, on s'est demandé si les nouvelles difficultés que rencontrait le Conseil de sécurité n'étaient pas liées au fait qu'il s'intéressait de plus en plus aux conflits internes et ne limitait pas son action aux différends strictement interétatiques. Bref, de nouvelles explications surgissaient régulièrement pour tenter d'expliquer les problèmes de fonctionnement du Conseil mais ces derniers demeuraient, quels que soient les circonstances et les objectifs. Cela n'a guère évolué. Aujourd'hui, plus que jamais, le Conseil apparaît à la fois libre d'agir mais incapable de trouver un mode de fonctionnement efficace.

C'est la raison pour laquelle on est amené à se demander si le Conseil n'est pas le premier responsable de cette situation et si, au-delà des aléas conjoncturels, il ne pâtit pas d'un cadre conceptuel inadapté à la tâche qui lui est assignée.

Répondre à cette question nécessiterait une analyse minutieuse des blocages du Conseil de sécurité, de ses causes et de ses méthodes. Tel n'est pas l'objet de cette contribution dont le but essentiel est d'inciter le lecteur à percevoir le rôle que jouent les concepts et les méthodes dans la perception que le Conseil de sécurité peut avoir des crises internationales. Il s'agit aussi ici de mettre en lumière les évolutions et de suggérer quelques éléments de réponse pour l'avenir. Car il y a eu, en peu de temps, un changement radical qui est amené à se poursuivre dans les années à venir. Ce changement se traduit par l'adoption progressive par le Conseil de sécurité d'une approche beaucoup plus opérationnelle et pragmatique. Celle-là même que défend le Secrétaire général dans son activité quotidienne, par essence opérationnelle, de gestion du réel. En effet, fonction d'exécutant oblige, le Secrétaire général a été amené à développer d'autres catégories conceptuelles que celles

(1) Le grand débat sur la licéité des actions du Conseil de sécurité occupe la doctrine à partir de 1992 et le développement de l'affaire *Lockerbie*. À ce sujet, v. notamment M. BEDJAOUÏ, « Du contrôle des actes du Conseil de sécurité », in *Nouveaux itinéraires en droit - Hommage à François Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 73; ainsi que plusieurs contributions du colloque de Rennes de la S.F.D.I. : S.F.D.I., Colloque de Rennes, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, 1995.

proposées par la Charte. Or, submergeant la logique normative traditionnelle, c'est cette logique opérationnelle qui semble de plus en plus s'imposer au sein du Conseil de sécurité pour gérer les crises auxquelles il est confronté.

Pour comprendre cette évolution considérable, il est nécessaire de présenter successivement la dualité de discours qui a longtemps opposé le Conseil de sécurité et le Secrétaire général, puis, les modalités du ralliement du Conseil de sécurité à l'approche opérationnelle.

LA COEXISTENCE D'UN DOUBLE DISCOURS

En matière de paix et de sécurité internationales, deux discours coexistent depuis longtemps au sein de l'Organisation des Nations Unies : le discours normatif du Conseil de sécurité et le discours opérationnel du Secrétaire général. L'un est contraint et encloué, l'autre plus libre et plus transparent.

Cette dualité, qui s'exprime jusque sur le plan architectural dans l'opposition au siège des Nations Unies entre l'immeuble de verre des fonctionnaires et la coupole opaque des représentants des États, n'est pas en soi étonnante. Elle découle de la nature des fonctions de chacun des deux organes. Tandis que le Conseil de sécurité tente d'adapter le réel aux catégories normatives sur lesquelles se sont accordés les États en adoptant la Charte, le Secrétaire général est conduit à créer empiriquement les concepts qui fondent son action concrète. Le premier raisonne ainsi dans le contexte normatif du texte constitutif, le second doit inventer, chaque jour, son discours opérationnel.

Le traditionnel discours normatif du Conseil de sécurité

Le discours développé par le Conseil de sécurité s'inscrit dans la logique normative des dispositions de la Charte des Nations Unies. Le dispositif est clair. Les chapitres V, VI, VII et VIII, soit quatre des quinze chapitres utiles de la Charte, délimitent les compétences des organes institués et subordonnent l'exercice de leurs pouvoirs à la réunion d'un certain nombre de conditions. Les modes d'action du Conseil, leur progressivité en fonction de la gravité des situations, l'articulation de son rôle par rapport à celui d'autres acteurs internationaux ; tout est organisé, catégorisé, hiérarchisé dans la Charte des Nations Unies. Comme ce fut déjà le cas pour la Société des Nations, c'est une démarche légaliste qui inspire les rédacteurs de la Charte des Nations Unies en 1945. Les principes de fonctionnement du Conseil de sécurité sont conçus dans une logique interniste et pénaliste : on constate d'abord des situations d'infraction puis on met en œuvre les conséquences juridiques qui leur sont attachées. Ainsi :

– D'une part, au même titre qu'un tribunal pénal, et en vertu du Chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité ne peut décider d'« actions » que dans la mesure où il constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression (Article 39). Il est donc juridiquement contraint, en vertu de la Charte et à la manière d'un juge, d'établir les faits – éventuellement en diligentant une enquête (Article 34) –, de les apprécier et de les qualifier (2).

– D'autre part, la Charte définit une gradation des moyens d'action à la disposition du Conseil. L'Article 40 stipule qu'avant de décider de mesures coercitives sur la base des Articles 41 et 42, il « *peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables* ». L'Article 41 l'autorise à décider de mesures coercitives n'impliquant pas l'utilisation de la force armée, et l'Article 42 à décider de mesures impliquant le recours à la force armée dans le cas où les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou se seraient révélées telles. On ne peut s'empêcher de voir dans cette échelle progressive des actions un ordre que le Conseil doit tenter de respecter, au moins lorsque la situation qui lui est soumise ne constitue pas un acte d'agression.

L'intervention du Conseil est donc envisagée essentiellement sous la forme coercitive, pendant la durée d'hostilités militaires entre États, et elle n'a pour objet que le maintien ou le rétablissement de la paix. C'est dans le cadre de cette logique exclusivement normative de la Charte que le Conseil de sécurité a longtemps exercé sa mission.

En premier lieu, et sans pour autant toujours mentionner expressément l'Article 39 de la Charte, le Conseil a régulièrement qualifié la situation pour laquelle il envisageait une action au titre du Chapitre VII. On peut citer à titre d'exemple : la Résolution 232 (1966) du 16 décembre 1966 dans laquelle il a constaté « *que la situation en Rhodésie du Sud constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales* », la Résolution 598 (1987) dans laquelle il a constaté « *qu'il existe une rupture de la paix en ce qui concerne le conflit entre l'Iran et l'Iraq* », et les Résolutions 387 (1976), 393 (1976) et 527 (1982) constatant des « *actes d'agression* » et des « *actes agressifs* » à propos des interventions armées de l'Afrique du Sud en Angola, en Zambie et au Lesotho.

Dans le contexte de guerre froide, la logique normative était seule susceptible de recueillir l'assentiment des cinq membres permanents du Conseil de sécurité et de légitimer aux yeux de tous l'action d'un organe international aux fonctions pourtant très politiques. Cette préoccupation légaliste a été d'ailleurs très clairement exprimée par le gouvernement argentin lors des débats précédant l'adoption de la Résolution 232 (1966) : « *s'abstenir de*

(2) On sait que la Charte va plus loin dans cette logique pénaliste que le Pacte de la Société des Nations en confiant la compétence de qualification à un organe commun, le Conseil, et non plus aux États Membres.

constater d'une manière spécifique l'existence d'une menace contre la paix et se borner à décider des mesures à prendre, équivaudrait à rendre un jugement en indiquant la peine mais sans préciser l'infraction » (3).

En second lieu, le Conseil a parfois, dans un souci légaliste, mentionné l'article de la Charte sur la base duquel il envisageait une action spécifique. On trouve des références explicites aux Articles 40 et 41 dans plusieurs de ses résolutions : l'Article 40 est expressément cité comme fondement à l'imposition de l'arrêt des combats en Palestine (Résolution 54 (1948)), et l'Article 41 comme fondement des mesures économiques décidées par le Conseil à l'égard de la Rhodésie du Sud (Résolutions 388 (1976) et 409 (1977)). L'Article 42 n'a, quant à lui, jamais été expressément cité comme fondement d'une action militaire. Mais cette lacune tient probablement davantage à l'impossibilité matérielle de mettre en œuvre ses dispositions qu'à une volonté de s'affranchir de la logique normative de la Charte.

Le discours opérationnel du Secrétaire général

Parallèlement à ce discours normatif et dans le même temps, le Secrétaire général a développé une pensée opérationnelle. Cette différence d'approche entre deux des plus importants organes du système des Nations Unies a deux causes principales.

– En premier lieu, les fonctions du Secrétaire général sont radicalement différentes de celles du Conseil de sécurité. Le Secrétaire général ne participe pas à la prise de décision, mais intervient tant en amont qu'en aval de la décision du Conseil.

Il intervient d'abord en amont. En vertu de l'Article 99 de la Charte, il « peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales », et dispose donc du pouvoir de le saisir (4). Mais c'est surtout à l'occasion de ses rapports au Conseil de sécurité et de son rapport annuel sur l'activité de l'Organisation, que le Secrétaire général peut faire des observations sur l'action du Conseil de sécurité et avancer des suggestions. Il n'est

(3) *Rép. CS*, suppl. 1966-1968, p. 203.

(4) C'est en usant de ce pouvoir que D. Hammarskjöld a demandé au Président du Conseil de sécurité la réunion urgente du Conseil afin d'envisager la fourniture au Congo d'une assistance militaire (S/4381, 13 juillet 1960) et que M. Pérez de Cuellar a obtenu du Conseil qu'il impose un cessez-le-feu immédiat dans l'affaire du Liban (S/20 789). Risquant de mettre en cause leur crédibilité dans le cas où le Conseil ne donnerait pas suite à leur initiative, les Secrétaires généraux n'ont toutefois que peu utilisé leur droit de saisine; voir M.-C. SMOUTS, « Article 99 », in Jean-Pierr COT et Alain PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies*, 2^e édition, Economica, Paris, 1991, pp. 1327-1335, et, A. BEN DHIA, « Le rôle du Secrétaire général des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales », in *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 227-244.

pas rare que le Conseil donne effet à ses propositions (5). Ses rapports constituent en effet son principal mode d'expression. Véritable document politique, le rapport annuel renforce l'autorité du Secrétaire général et lui donne les moyens d'orienter la politique du Conseil de sécurité sans avoir à recourir au procédé direct, mais dangereux, de l'Article 99 de la Charte.

Il intervient ensuite en aval de la décision du Conseil. En effet, en tant que « *plus haut fonctionnaire de l'Organisation* » (Article 97), il est le Chef de son administration et c'est à lui et à ses services que revient la tâche de fournir le personnel et les facilités nécessaires aux actions décidées par le Conseil et de mettre concrètement en œuvre ses décisions. Sans son appui constant, le Conseil ne serait pas en mesure de remplir les fonctions qui lui sont assignées par la Charte.

L'étendue de son rôle exécutif revêt toute son ampleur dans le cadre des opérations de maintien de la paix qui peuvent être décidées par le Conseil, mais aussi par l'Assemblée générale. Le Secrétaire général est seul chargé d'établir le programme de mise en place de la force de maintien de la paix et de la gestion des opérations : il lui appartient de négocier avec les États membres la fourniture de contingents nationaux puis de négocier avec l'État d'accueil les conditions du déploiement et le statut de la force internationale sur son territoire.

Le contexte dans lequel intervient son action est donc radicalement différent de celui dans lequel agit le Conseil de sécurité : il n'est pas normatif, mais essentiellement opérationnel. En définitive, il lui revient de traduire concrètement, sur le terrain, les décisions du Conseil de sécurité, et non de rechercher à fonder son action sur un article de la Charte. Cette logique opérationnelle est d'ailleurs parfaitement bien traduite dans les derniers rapports du Secrétaire général (6). Cette approche n'est cependant pas nouvelle (7). Confronté directement à l'impératif de paix, le Secrétaire général a toujours retenu une interprétation très large de ses fonctions n'hésitant pas à aller au-delà du texte même de la Charte. Ainsi, il ne s'est jamais can-

(5) Par exemple, la suggestion du Secrétaire général relative à la mise en œuvre du Chapitre VII de la Charte pour la création des tribunaux pénaux internationaux chargés de juger les crimes internationaux commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda (S/25704, 3 mai 1993) a été reprise par le Conseil de sécurité (Résolution 808). De même, sa proposition visant à prendre des mesures en vertu du chapitre VII dans l'affaire du Liberia est à l'origine de la Résolution 794 du Conseil de sécurité du 3 décembre 1992 (§ 7).

(6) Quel meilleur exemple que le dernier rapport du Secrétaire général ? La présentation des activités en matière de maintien de la paix n'a plus rien à voir avec ce qui se faisait auparavant, c'est-à-dire une énumération des actions entreprises sur le fondement des différents articles de la Charte ou une récapitulation des opérations selon les théâtres d'intervention. La présentation actuelle, consécutive à l'Agenda pour la paix, correspond à l'approche globale et intégrée du maintien de la paix qui est celle défendue par le Secrétariat : apparaissent ainsi traités le rétablissement de la paix, mais également la diplomatie préventive, le maintien de la paix, la consolidation de la paix après les conflits, l'assistance électorale, les relations avec les organisations régionales, le désarmement et les sanctions ; voir *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation pour l'année 1999*, A/54/1, 31 août 1999, § 62-126.

(7) On a souvent souligné que D. Hammarskjöld était l'inventeur de la diplomatie préventive et que tous les secrétaires généraux avaient contribué à l'autonomisation conceptuelle du Secrétariat. Sur l'évolution des conceptions, voir par exemple M.-C. SMOUTS, *Le Secrétaire général des Nations Unies, son rôle dans la solution des conflits internationaux*, Paris, Armand Colin, 1971.

tonné dans les fonctions essentiellement administratives qui sont en principe les siennes : il s'est notamment reconnu compétent pour diligenter de sa propre initiative ou à la demande d'États en conflit des missions d'enquête et de « diplomatie préventive » (8). Très tôt, il a également pris l'habitude de proposer des plans de paix. Par exemple, dès août 1962, alors que le Congo est en proie aux rebelles katangais, U Thant présente de sa propre initiative un plan de réconciliation nationale (9). Depuis lors, l'inflation d'offres de services n'a pas cessé et les conséquences de cette interprétation extensive des fonctions du Secrétaire général sont considérables. Dans son premier rapport annuel, M. Boutros-Ghali dénombrait « *quelques 75 missions diplomatiques d'enquête, de représentation et de bons offices (...) entreprises en [son] nom* » en 1992 (10).

– En second lieu, l'état de guerre froide qui a perduré pendant près de cinquante ans a renforcé le rôle de chaînon manquant du Secrétaire général. Dans bien des cas, il était en effet plus facile pour les États de se reposer sur le Secrétariat et de ne pas avoir à s'accorder sur les conditions de mise en œuvre des décisions prises. Dans ce contexte, le Conseil de sécurité s'est souvent déchargé de ses responsabilités sur le Secrétaire général qui s'est vu conférer des mandats très vagues et a été amené à interpréter lui-même les résolutions du Conseil ou à définir seul leurs modalités d'exécution. C'est ainsi qu'en raison de l'incapacité du Conseil et de l'Assemblée générale à définir la mission de l'ONUC au Congo, D. Hammarskjöld a dû se substituer à eux et assurer seul cette responsabilité, s'exposant par là aux critiques de certains membres permanents du Conseil de sécurité, et en particulier de l'URSS.

C'est donc toujours au Secrétaire général que revient la tâche de traduire concrètement, en termes fonctionnels, le légalisme abstrait des décisions du Conseil et, parfois même, de définir à sa place l'étendue et les limites de son mandat. Intermédiaire entre la décision du Conseil et sa réalisation, mais aussi entre les organes intergouvernementaux de l'Organisation, les forces de maintien de la paix créées par eux et les États membres, le Secrétaire général exerce une fonction de cheville ouvrière qui renforce son emprise sur l'ensemble de l'aspect opérationnel de l'activité de l'Organisation et l'oblige à inventer un discours spécifique.

Il en résulte nécessairement un décalage entre la logique normative de la Charte et la logique du Secrétaire général. Ce décalage, déjà illustré par l'extension, aux dépens du texte de la Charte, des pouvoirs autonomes d'enquête et de « diplomatie préventive » du Secrétaire général, trouve son illustration la plus flagrante dans la mise en place d'opérations de maintien de

(8) Pour ne citer qu'un exemple significatif, c'est de sa propre initiative que M. Pérez de Cuellar s'est posé en médiateur afin de tenter de trouver une solution diplomatique au conflit opposant l'Iraq au Koweït.

(9) Voir Rapport S/5053/Add.13, annexe I.

(10) *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation pour l'année 1992*, p. 8 (§ 20).

la paix qui préfigurent l'infléchissement de la logique normative du Conseil de sécurité. En effet, ces opérations ne sont pas prévues par la Charte qui n'envisage le recours à des forces militaires que dans le cadre des actions imposées de rétablissement de la paix prévues à l'Article 42. C'est donc une approche tout à fait empirique du maintien de la paix et de la sécurité internationales qui a donné naissance à ce type d'opérations pacifiques menées par des militaires sous commandement des Nations Unies.

La dualité de discours tend aujourd'hui à s'estomper. De plus en plus sollicité, et contraint de répondre aux attentes de l'opinion, le Conseil de sécurité est aujourd'hui confronté aux limites de la logique normative. Et, sans se départir totalement de son discours originel, il ressent le besoin de s'approprié, d'une certaine manière, les catégories opérationnelles définies par le Secrétaire général. Il en résulte aujourd'hui un rapprochement du discours de l'un et de l'autre.

LE RAPPROCHEMENT DES DISCOURS

En effet, ces dix dernières années, le Conseil de sécurité semble s'être en partie affranchi de la logique normative de la Charte qui fut longtemps la sienne. Satisfait de sa réhabilitation relative après la guerre du Golfe et amené à assurer une gestion globale des situations variées nées de l'après-guerre froide, il s'est progressivement tourné vers le Secrétaire général pour renouveler son cadre d'analyse en profitant des concepts éprouvés par ce dernier dans sa tâche opérationnelle.

Le rôle de l'Agenda pour la paix

La réunion, le 31 janvier 1992, du Conseil de sécurité au niveau des chefs d'État ou de gouvernement constitue certainement le moment-clé de cette refondation générale de l'outillage conceptuel du maintien de la paix. C'est en effet vers le Secrétaire général que le Conseil se tourne pour demander étude et recommandations sur « *le moyen de renforcer la capacité de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix, et sur la façon d'accroître son efficacité dans le cadre des dispositions de la Charte* » (11). Tout est dit. La démarche traduit le besoin de concepts opérationnels de la part du Conseil en même temps qu'une reconnaissance du travail du Secrétaire général dans la mise en œuvre de ses résolutions. L'intégration de la diplomatie préventive dans le cadre de réflexion est là pour en témoigner. De plus en plus confronté à un impératif d'efficacité et moins à celui de cohérence juridique, le Conseil se tourne ainsi vers l'organe qui a su faire preuve de souplesse

(11) Déclaration du 31 janvier 1992 adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité; S/23500, p. 123.

dans son rôle d'exécution. C'est à lui qu'il demande des concepts novateurs, adaptés à la réalité de la gestion de la sécurité internationale, et qui ne se limitent plus aux catégories données par la Charte.

L'*Agenda pour la paix* (1992) constitue la réponse du Secrétaire général. Il ne peut que se féliciter de voir attribué au Secrétariat un rôle de premier plan dans le processus de réforme en cours (12). Tout au long des 86 paragraphes, il consacre naturellement la logique opérationnelle qui est la sienne. Il ne mentionne qu'exceptionnellement les dispositions de la Charte, et les propositions qu'il fait au Conseil relèvent d'une approche fonctionnelle (par domaines d'action), et non normative (par articles de la Charte), du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il s'écarte clairement du formalisme juridique passé et de la logique coercitive du Chapitre VII en privilégiant une nouvelle approche tri-dimensionnelle.

En effet, l'*Agenda* propose au Conseil les moyens de renforcer l'efficacité de son action dans trois domaines : non seulement le rétablissement et le maintien de la paix, domaines traditionnels de son action, mais également la diplomatie préventive et la consolidation de la paix après les conflits. Sont notamment proposés : le déploiement préventif de forces des Nations Unies dans les zones frontalières sensibles afin d'éviter qu'éclate un conflit armé (§ 28), le déploiement de personnels militaires, policiers ou civils afin d'endiguer les crises humanitaires et les situations internes d'insécurité (§ 29), de porter assistance aux personnes déplacées (§ 40), ou d'assurer les conditions de consolidation de la paix, telles que le désarmement des belligérants, la formation du personnel de sécurité, la surveillance des élections, ou le respect des droits de l'homme (§ 55), et, enfin, le renforcement de la juridiction internationale (§ 38 et 39). Soit un ensemble de mesures normatives, la logique du Conseil de sécurité devient ainsi plus opérationnelle. Le fait que bon nombre des mesures proposées par le Secrétaire général ne puissent être effectivement mises en place qu'au moyen de forces des Nations Unies dont l'existence n'est pas expressément prévue par la Charte témoigne de l'approche non normative de l'*Agenda pour la paix* proposant une nouvelle approche de l'action du Conseil et tendant, non seulement à faire cesser les conflits en cours, mais surtout à éviter qu'ils surviennent ou qu'ils se reproduisent.

L'évolution de la logique du Conseil

Les propositions du Secrétaire général ont suscité un réel intérêt auprès de l'opinion publique et parmi les membres du Conseil de sécurité (13).

(12) Dans le dernier paragraphe de l'*Agenda*, le Secrétaire général écrit d'une manière certes assez sobre : « L'instauration d'un large dialogue entre les États Membres et le Secrétaire général me tient à cœur au plus haut point » ; *Agenda pour la paix*, S/24111, 17 juin 1992, § 86.

(13) Entre octobre 1992 et mai 1993, le Conseil s'est réuni tous les mois pour examiner les propositions de l'*Agenda pour la paix*. Son Président a émis 10 déclarations ou lettres à ce sujet et a demandé au Secrétaire général de lui proposer un rapport complémentaire. Il a par ailleurs approuvé la priorité donnée dans

– En premier lieu, le vocabulaire du Conseil de sécurité a changé. Les résolutions qu'il adopte sont moins la résultante d'un raisonnement normatif que la traduction d'une analyse politique. Il suffit pour s'en convaincre de comparer, par exemple, la résolution de juin 1950 sur la Corée qui se limite, en 5 considérants et un paragraphe de dispositif, à énoncer les faits permettant de justifier la qualification retenue (14), et la résolution de juin 1999 sur le Kosovo qui nous livre une analyse complète de la situation, tant sur le plan militaire que politique, humanitaire et économique (15).

– En second lieu, de nombreuses forces des Nations Unies ont été créées par le Conseil de sécurité depuis 1992 avec des missions très diverses. Parmi de nombreux exemples, on peut citer la FORDEPRENU dont la mission préventive consiste à éviter que le conflit yougoslave atteigne l'ex-République de Macédoine (diplomatie préventive), la FORPRONU destinée à s'interposer entre les forces belligérantes en ex-Yougoslavie (maintien de la paix), l'UNIKOM chargée de vérifier que sont respectées par l'Irak les conditions de la paix prévues par la Résolution 687, ainsi que l'UNAVEM III dont la mission principale depuis 1996 consiste à aider à la remise en état de l'infrastructure économique et sociale de l'Angola (consolidation de la paix) (16).

Depuis 1998, l'action du Conseil de sécurité semble même atteindre une nouvelle dimension avec la mise en place de véritables administrations provisoires des Nations Unies, notamment au Timor oriental (17) et au Kosovo (18). C'est là encore une illustration de l'implication toujours plus concrète de l'Organisation dans toutes sortes de conflits et pour tous types d'activités, depuis la reconstruction économique jusqu'à la mise en place d'institutions représentatives en passant par la fourniture d'aide humanitaire.

Mais c'est l'ensemble de l'action entreprise par le Conseil ces dix dernières années qui témoigne de son ralliement à une approche plus opérationnelle, plus pragmatique, de ses fonctions. Élargissant sa vision traditionnelle du maintien de la paix, il n'a pas hésité à autoriser les États Membres, sur la base du Chapitre VII, à recourir à la force armée dans le cadre de conflits

l'Agenda et son supplément à la prévention des conflits; voir Rapports du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 1993 (§ 277), 1994 (§ 407) et 1995 (§ 583).

(14) Résolution 83 du Conseil de sécurité en date du 27 juin 1950.

(15) Résolution 1244 du Conseil de sécurité en date du 10 juin 1999.

(16) Voir *Rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, 1996, p. 232 (§ 693).

(17) La résolution 1272 du Conseil de sécurité en date du 25 octobre 1999 établit « une Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO), à laquelle sera confiée la responsabilité générale de l'administration du Timor oriental et qui sera habilitée à exercer l'ensemble des pouvoirs législatif et exécutif » (§ 1).

(18) Par la Résolution 1244 en date du 10 juin 1999, le Conseil « décide du déploiement au Kosovo, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, de présences internationales civile et de sécurité » (§ 5). Ainsi est créée la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK).

internes, soit pour rétablir un pouvoir démocratiquement élu (19), soit pour assurer la sécurité des opérations de secours humanitaires (20), et à invoquer ce même chapitre pour instituer les Tribunaux pénaux pour l'ex-Yougoslavie (21) et le Rwanda (22). Il a brouillé la distinction entre « opérations de maintien de la paix » non coercitives et opérations militaires coercitives de l'Article 42 en invoquant le Chapitre VII pour la création des premières (23) et pour les autoriser à user de la force armée (24).

En tentant ainsi d'apporter un traitement global et continu aux crises dont il est saisi, de la prévention du conflit à la consolidation de la paix, en passant par l'aide humanitaire, l'interposition entre belligérants ou l'intervention armée, le Conseil a progressivement fait siennes les catégories dégagées par les Secrétaires généraux successifs de l'Organisation des Nations Unies, les faisant ainsi entrer dans le droit positif de l'Organisation.

CONCLUSION

On doit être attentif à cette évolution. En s'affranchissant de la logique de la Charte et en s'inspirant de la logique opérationnelle du Secrétaire général, le Conseil s'est offert pour la première fois la possibilité de contribuer concrètement à la résolution des conflits nouveaux auxquels le monde est confronté. Bien qu'âprement critiqué, il dispose aujourd'hui d'une crédibilité renouvelée qui fait craindre à d'éventuels belligérants des réactions internationales d'une ampleur sans comparaison avec celles des périodes précédentes.

Qui plus est, cette abstraction normative du Conseil de sécurité n'était finalement que la traduction de sa marginalisation politique dans la gestion des affaires du monde. Dans cette perspective, la fécondité conceptuelle dont il fait preuve aujourd'hui est plutôt bon signe. Elle témoigne des adaptations, des accommodements et d'une certaine façon des déformations qu'impose toujours l'épreuve du réel. C'est là la rançon du succès pratique de tout mécanisme juridique. D'autant qu'en l'occurrence, on imagine mal comment un système de sécurité collective prévu pour assurer la sécurité

(19) Voir par exemple, la résolution 940 (1994) du Conseil de sécurité en date du 31 juillet 1994 : « [Le Conseil] autorise les États Membres à constituer une force multinationale (...) et à utiliser dans ce cadre tous les moyens nécessaires pour faciliter le départ d'Haïti des dirigeants militaires » (§ 2).

(20) Voir par exemple, la résolution 794 (1992) du Conseil de sécurité en date du 3 décembre 1992 : « [Le Conseil] autorise les États Membres (...) à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie » (§ 10). C'est sur la base de cette résolution qu'a été mise en place l'UNITAF pour l'opération « Restore Hope ».

(21) Résolution 827 (1993) du Conseil de sécurité en date du 25 mai 1993.

(22) Résolution 955 (1994) du Conseil de sécurité en date du 8 novembre 1994.

(23) La FORPRONU en Yougoslavie, l'ONUSOM en Somalie et la MINUAR II au Rwanda ont été créées sur la base du Chapitre VII (Résolutions 743 (1992), 751 (1992) et 929 (1994)).

(24) Voir par exemple, la résolution 836 (1993) du Conseil de sécurité en date du 4 juin 1993 : « [Le Conseil] autorise la FORPRONU à utiliser la force armée dans les zones de sécurité de Bosnie-Herzégovine, notamment pour assurer la liberté de circulation des convois humanitaires » (§ 9).

d'une communauté internationale en perpétuelle évolution pourrait fonctionner efficacement en demeurant totalement fidèle au schéma initial.

C'est pour cette raison que l'analyse de l'évolution en cours devra être poursuivie car le processus d'adéquation est loin d'être achevé. Si la logique du Conseil de sécurité s'est incontestablement rapprochée de celle du Secrétaire général, on ne peut pas pour autant en conclure que le Conseil a dorénavant la capacité d'assurer effectivement la paix et la sécurité internationales. Il est permis d'en douter essentiellement pour deux raisons.

– En premier lieu, il ne faut pas perdre de vue que les fonctions des deux organes sont radicalement différentes et qu'en conséquence leurs approches ne pourront jamais être totalement unifiées. Les concepts et les catégories dégagés par le Secrétaire général à la demande du Conseil de sécurité dans son *Agenda pour la paix* sont le fruit de son expérience de terrain et rien ne permet d'affirmer qu'ils seront tous utiles au Conseil, ou utilisables par lui. En tant qu'organe décisionnel tirant ses pouvoirs de la Charte, le Conseil ne pourra s'affranchir totalement de la logique normative et devra continuer à chercher dans ses dispositions un fondement à ses décisions.

– En second lieu, ces concepts et catégories énoncés par les Secrétaires généraux successifs des Nations Unies sont encore flous et imprécis. Par exemple, diplomatie préventive et rétablissement de la paix ne sont pas des concepts clairement distincts; mesures de consolidation de la paix et mesures de diplomatie préventive se recoupent bien souvent; et la notion d'opération de maintien de la paix ne rend plus compte de la diversité des missions confiées aux forces des Nations Unies.

Les concepts doivent donc être en permanence adaptés et affinés. Mais la dialectique conceptuelle qui s'est instaurée désormais entre le Conseil de sécurité et le Secrétaire général est, sans aucun doute, une innovation majeure de ces dernières années. La doctrine devrait d'ailleurs y être plus attentive, car elle peut y apporter sa contribution. L'accélération de l'histoire contraint les juristes à l'imagination. Un nouvel *Agenda pour la paix* est sans doute aujourd'hui à écrire.