



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2005, volume VI
Editions Bruylant, Bruxelles

VAHLAS Alexis, "Le prototype Artémis d'agencement multinational et la diversification de l'action militaire européenne", AFRI 2005, volume VI
Disponible sur http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI2005_vahlas.pdf

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

**LE PROTOTYPE ARTÉMIS
D'AGENCEMENT MULTINATIONAL
ET LA DIVERSIFICATION DE L'ACTION
MILITAIRE EUROPÉENNE**

PAR

ALEXIS VAHLAS (*)

Pour Gilles PERNET

La spécificité de l'opération Artémis en République démocratique du Congo explique qu'on s'interroge aujourd'hui sur sa valeur exemplaire. S'agit-il d'un *unicum*, combinaison sans précédent mais surtout sans lendemain, répondant à un besoin éphémère du chantier de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)? Ou bien doit-on considérer cette première opération autonome de l'Union européenne comme un modèle pour l'avenir?

Nous allons tenter ici de montrer que la profonde originalité de l'agencement institutionnel de l'opération, associant deux organisations internationales et l'un de leurs Etats membres comme piliers de l'action multinationale, constitue un dispositif susceptible d'être réédité dans certaines hypothèses.

**UN TRIPTYQUE INÉDIT
ONU/UNION EUROPÉENNE/NATION-CADRE**

L'opération Artémis a vu la collaboration de trois niveaux institutionnels: l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Union européenne (UE) et la France en tant que nation-cadre. Le succès de cette hydre à trois têtes s'explique par la stricte séparation des tâches opérée entre les trois acteurs.

La sollicitation et l'habilitation des Nations Unies

Vis-à-vis de l'opération Artémis, le rôle de l'Organisation des Nations Unies, particulièrement du Conseil de sécurité, à qui incombe la responsabilité principale du maintien de la paix, apparaît tout à la fois indispensable

(*) Maître de conférences en Droit public à l'Institut d'études politiques de Strasbourg (France).

et modeste. En effet, l'ONU légitime l'action menée, mais reste effacée en ce qui concerne la direction de l'opération. Son rôle se limite ainsi à une double fonction de sollicitation et d'habilitation dans l'établissement d'Artémis.

En premier lieu, l'ONU est l'organisation qui sollicite l'intervention. Les circonstances sont connues : après plusieurs attaques contre la MONUC en Ituri (1), le Secrétaire général des Nations Unies invite le Conseil de sécurité à envisager une intervention militaire pour sécuriser Bunia car, en dépit d'un mandat renforcé (2), la MONUC ne parvient plus à y maintenir la paix. Dans ce rapport en date du 27 mai 2003, l'appel du Secrétaire général est clair : *«j'invite donc le Conseil de sécurité à envisager d'urgence le déploiement rapide à Bunia d'une force [...] qui assurerait la sécurité de l'aéroport ainsi que d'autres installations essentielles dans cette ville et protégerait les populations civiles»* (3). Le Secrétaire général préconise un type de mission bien précis : il doit s'agir d'*«une force ayant reçu une formation intensive, bien équipée et placée sous l'égide d'un Etat membre [et] d'un dispositif temporaire dans l'attente du possible renforcement de la présence des Nations Unies sur place»* (4). L'ONU tire ainsi les conséquences de l'incapacité de la MONUC à empêcher la dégradation de la situation et, logiquement, décide de mandater un nouvel intervenant pour agir de manière plus adaptée.

En second lieu, l'ONU assure une fonction essentielle en tant qu'instance de légitimation, puisque c'est elle qui peut seule habilitier une intervention militaire au nom de la communauté internationale (5). En l'occurrence, le mandat est donné par la résolution 1484 du Conseil de sécurité, adoptée le 30 mai 2003 en quelques minutes et à l'unanimité de ses 15 membres. Cette résolution *«autorise le déploiement [...] d'une force multinationale intérimaire d'urgence»* (§1). Il s'agit d'un mandat clair et précis, organisé autour de trois tâches principales : d'abord, *«contribuer à stabiliser [à Bunia] les conditions de sécurité et à y améliorer la situation humanitaire»*; ensuite, *«assurer la protection de l'aéroport et des personnes déplacées se trouvant dans les camps de Bunia»*; enfin, *«si la situation l'exige [sic], contribuer à assurer la sécurité*

(1) La Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) a été créée le 30 novembre 1999 par la résolution 1279 du Conseil de sécurité. La situation se détériore au début du mois de mai 2003, conduisant à la condamnation des violences à Bunia dans une déclaration du Président du Conseil en date du 16 mai 2003, adoptée après le meurtre de deux membres de la Mission.

(2) A partir de la résolution 1291 du 24 février 2000 adoptée sur le fondement du chapitre VII de la Charte, le mandat de la MONUC ne se limite plus aux seules tâches de liaison, d'information, d'observation ou de facilitation (§5 de la résolution 1279) et inclut la possibilité d'utiliser la force armée pour protéger tant la MONUC que *«les civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques»* (§8 de la résolution 1291).

(3) *Doc. ONU*, Rapport 2003/566 du Secrétaire général, 27 mai 2003, §98.

(4) *Ibid.*, §98. Le rapport détaille également les moyens de renforcement de la MONUC, ce qui préfigure la MONUC II qui relèvera l'opération Artémis : §45 à 54.

(5) Il existe l'alternative d'une opération militaire organisée sur la base d'un accord entre les intervenants et l'Etat où se déroule la crise. Cependant, cette opération ne peut alors se prévaloir du soutien de la communauté internationale dans son ensemble et reste dépendante du bon vouloir de l'Etat concerné.

de la population civile et du personnel des Nations Unies et des organisations humanitaires dans la ville».

La contrepartie de cette sous-traitance est inévitablement une relative autonomie du mandataire par rapport à l'ONU. C'est d'ailleurs ce qu'impliquent les termes de la résolution, qui ne fixent pas d'obligation de résultat très exigeante – mise à part la protection de l'aéroport et des camps, il ne s'agit que de contribuer à la sécurité –, tout en octroyant des pouvoirs importants, puisque les participants à la Force sont autorisés «à prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution de son mandat» (§4), c'est-à-dire l'emploi éventuel de la force armée. Ainsi, à partir du moment où la mission est exécutée dans les conditions prévues par la résolution du Conseil de sécurité, qu'il n'y a pas d'excès dans l'utilisation des moyens autorisés et qu'aucun conflit politique ne surgit entre les membres du Conseil au sujet de l'opération, celle-ci reste sous le contrôle des mandataires.

C'est ce qui explique que l'ONU soit ensuite relativement discrète, les relations avec l'Union européenne se limitant – au niveau politique – à deux canaux d'information (6). D'une part, l'Union européenne doit rendre compte au Conseil de sécurité de l'exécution de l'opération et, ce, par l'intermédiaire du Secrétaire général qui fait lui-même rapport au Conseil : de la sorte, les rapports de l'Union européenne sont relayés au Conseil par ceux du Secrétaire général (c'est ainsi le rapport du Secrétaire général du 17 novembre 2003, qui estime que la force européenne «a rétabli une certaine sécurité dans la ville [de Bunia...] a assuré la protection de l'aéroport et a établi une zone exempte d'armes» (7)). En général, il est exigé de faire rapport au Conseil tous les 30 jours, mais en raison de la brièveté du mandat, la résolution 1484 se contente de demander aux responsables de la force de «rendre compte régulièrement» (§9). D'autre part, l'Union européenne est associée au débat régulier du Conseil de sécurité sur la situation en République démocratique du Congo, qui, organisé tous les quatre mois, constitue l'activité normale de suivi (8) : de manière permanente, l'Etat qui assure la présidence de l'Union ou, à défaut, l'un des deux membres permanents français et britannique, exprime la position de l'Union européenne lors des débats. Toutefois, l'opération Artémis est l'occasion d'une implication supplémentaire puisque le Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) participe personnellement à la discussion du 18 juillet 2003 : rendue possible par l'article 39 du règlement intérieur du Conseil, cette intégration est intervenue à la suite d'une demande de l'Italie – en qualité de présidente de l'Union européenne – priant le Conseil «d'autoriser M. Javier Solana [...] à participer, au nom de l'Union euro-

(6) En plus de la coordination sur le terrain prévue par la résolution 1484 (§1^{er}).

(7) *Doc. ONU*, 2/2003/1098, 17 nov. 2003, §6.

(8) C'est, par exemple, l'occasion pour le Conseil de manifester son «soutien» et son «appui» à la Force européenne dans ses résolutions 1493 du 28 juillet 2003 et 1501 du 26 août 2003.

péenne, sans droit de vote [...] au débat», après une décision du Conseil à cet effet (9). Le Haut Représentant pour la PESC a ainsi pu rendre compte du déroulement de la mission et exposer la position de l'Union européenne concernant la situation globale en République démocratique du Congo (10).

L'encadrement et la labélisation de l'Union européenne

L'histoire retiendra que l'idée de placer l'opération en Ituri sous la responsabilité de l'Union européenne ne se concrétise qu'après la résolution du Conseil de sécurité en date du 30 mai (11). L'eupéanisation du dispositif est cependant amorcée dès le 2 juin, comme en atteste le communiqué européen qui, à cette date, annonce que l'Union européenne «*étudie actuellement la possibilité de soutenir ou de mener au titre de la Politique européenne de sécurité et de défense une opération à Bunia [...] en application de la résolution 1484*» (12). Par la suite, l'implication de l'Union européenne prendra la forme d'un encadrement formel, conformément aux procédures européennes, et d'un contrôle politique et stratégique peu contraignant pour la Force qui, en pratique, peut ainsi profiter de cette labélisation européenne.

En ce qui concerne l'encadrement formel, l'opération Artémis s'inscrit dans le schéma organique européen prévu pour les actions militaires. On peut y distinguer deux chaînes décisionnelles, l'une pour l'établissement de l'opération, l'autre pour son fonctionnement, mais il convient au préalable de rappeler le cadre juridique général de l'opération européenne.

L'opération Artémis relève de la PESD, elle-même composante de la PESC, qui constitue le deuxième pilier de l'Union européenne et dont les règles sont établies aux articles 11 à 28 du Traité sur l'Union européenne (titre V). Artémis s'inscrit dans le cadre des missions – dites de Petersberg – envisagées à l'article 17§1. La PESC inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, conformément au deuxième alinéa §2. Les questions visées au présent article incluent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix. Au surplus, l'opération Artémis s'organise à partir du concept de nation-cadre, tel qu'il a été adopté par le Conseil de l'Union européenne le 24 juillet 2002, à l'issue d'une procédure d'approba-

(9) *Doc. ONU*, S/2003/709, 14 juil. 2003.

(10) *Doc. ONU*, S/PV.4790, 18 juil. 2003, pp. 6-8.

(11) L'habilitation donnée par l'ONU par la résolution 1484 du 30 mai 2003 ne définit pas ceux qui composeront et dirigeront la force, ce qui est habituel pour ces mandats dont l'exécution dépend ensuite des procédures décisionnelles internes d'Etats ou d'organisations régionales, mais c'est clairement la France qui est envisagée pour diriger l'opération. De fait, lors d'une séance du Conseil le 30 mai, c'est la France qui est félicitée pour avoir «*pris la tête de cette mission*». Cf. *doc. ONU*, S/PV.4766 (Resumption 1), 30 mai 2003, p. 2.

(12) *Doc. U.E.*, S0120/03, 2 juin 2003.

tion tacite (*silence procedure*). Enfin, sur le plan politique, elle est le produit d'un double volonté de l'Union européenne : d'une part, développer sa capacité à mener des opérations internationales de gestion de crises, conformément aux engagements du Conseil européen de décembre 1999 (13); d'autre part, poursuivre son action politique en faveur de la stabilisation de la République démocratique du Congo (14).

S'agissant de la chaîne décisionnelle pour l'établissement d'une opération, il est prévu toute une série de prises de position avant la décision du Conseil de l'Union européenne : le choix d'une option militaire stratégique, une directive initiale de planification par le commandement de l'opération ainsi que des évaluations de l'état-major de l'Union européenne (EMUE), du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) et du Comité politique et de sécurité (COPS). Cependant, dans le cas d'Artémis, la réactivité par rapport à la situation prime et les acteurs européens de cette phase préparatoire se contentent d'entériner le travail de planification effectué par la France. Même le plan d'opération, rédigé en quatre jours, est produit par une équipe française simplement augmentée de membres du CMUE. Reste, et c'est ce qu'il importe de souligner ici, que le cheminement suivi est compatible avec le concept de nation-cadre du 24 juillet 2002 qui, très clairement, prévoit la possibilité non seulement d'adapter la phase préparatoire en fonction des circonstances (§17) et de prendre en compte les procédures de la nation-cadre (§7), mais surtout de désigner une nation-cadre après qu'elle a mené sa propre planification (§19). En définitive, c'est le Conseil de l'Union européenne, en formation Affaires générales, qui adopte, le 5 juin, l'Action commune relative à l'opération en République démocratique du Congo et, une semaine plus tard, décide le lancement de l'opération (15), validant ainsi la procédure suivie.

Quant à l'encadrement et à la surveillance de la conduite de l'opération, le partage des rôles s'effectue entre quatre organes. Le premier est le Conseil

(13) *Doc. U.E.*, Conclusions du Conseil européen d'Helsinki, 10-11 déc. 1999, §27 : «le Conseil européen souligne sa détermination de développer une capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE, en réponse à des crises internationales».

(14) L'action de stabilisation de l'Union européenne vis-à-vis de la République démocratique du Congo repose sur plusieurs mesures. Premièrement, l'Union européenne a établi un lien organique permanent en nommant un Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) pour la région des Grands Lacs, M. Aldo Ajello, dont l'action auprès des dirigeants régionaux a été importante dans le cadre du travail préparatoire de l'opération Artémis. Deuxièmement, l'Union européenne a participé à l'action internationale de maîtrise des armements en décidant un embargo sur les armes, sur le matériel d'armement et sur les activités connexes (Position commune 2002/829 du 21 octobre 2002 telle qu'amendée par la position commune 2003/680 du 29 septembre 2003). Troisièmement, l'Union a soutenu le processus de paix (*cf.* notamment les positions communes 2002/203 et 2003/319 du 11 mars 2002 et du 8 mai 2003, marquant le soutien de l'Union européenne à l'Accord de Lusaka et, plus particulièrement pour l'Ituri, la déclaration de la présidence du 9 avril 2003 exprimant son soutien au dialogue inter-congolais et la nécessité d'efforts urgents en Ituri).

(15) L'Action commune 2003/423 est fondée sur l'art. 14 du Traité sur l'Union européenne, qui dispose que ces actions communes fixent les objectifs, les moyens et les conditions de mise en œuvre. La décision 2003/432 du 12 juin concerne le lancement de l'opération et exprime l'approbation du plan d'opération (art. 1^{er}) et des règles d'engagement (art. 2).

de l'Union européenne, sous la responsabilité duquel agissent les trois autres et qui a toujours la possibilité de modifier l'action de l'Union en fonction de son appréciation de la situation. Le deuxième organe de surveillance est le COPS : sur la base des rapports du commandant de l'opération et en lui adressant des directives, il assure le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération, ce dont il rend compte régulièrement au Conseil de l'Union européenne. Le troisième organe est le CMUE, qui est, lui, chargé de la direction militaire et sert de relais entre le COPS et le commandant de l'opération. Enfin, le Comité des contributeurs (CDG) a pour fonction d'associer à la gestion courante de l'opération les Etats non membres de l'Union européenne apportant « *des contributions militaires significatives* » (16).

En pratique, le contrôle de l'Union européenne sur l'action de la force militaire et la manière dont elle est conduite par la nation-cadre reste relativement souple. La labélisation européenne d'une opération partie pour être française est ainsi profitable pour l'Union européenne comme pour la force militaire. D'un côté, la force militaire peut mener à bien sa mission en disposant de la liberté d'action indispensable à ce type d'opération en environnement hostile : on sait à quel point les exigences de réactivité militaire s'encombrent mal des délais de la négociation diplomatique et, pour Artémis, aucun atterroissement politique ne pourra être rendu responsable de drames humanitaires. Dans le cadre d'un plan d'opération et de règles d'engagement clairs, la force a pu disposer d'une réelle marge de liberté et d'initiative pour répondre aux évolutions de la situation sur le terrain. De son côté, l'Union européenne tire également de grands bénéfices de cette troisième opération internationale menée sous ses couleurs (17) : on ne mesure d'ailleurs pas toujours à quel point l'opération Artémis constitue un succès important dans l'histoire de l'action militaire européenne. Précisément, elle marque une triple rupture. Tout d'abord, l'Union européenne a démontré sa capacité à mener une opération autonome, comptant sur ses seuls moyens de combat, de projection, de soutien logistique, de renseignement, *etc.* (18). Ensuite, l'Union européenne s'est, avec Artémis, considérablement émancipée de l'OTAN, en faisant prévaloir une interprétation des Accords de Berlin Plus qui semble limiter son rôle de suppléant au continent européen : en effet, l'Union européenne ne s'est pas sentie obligée de deman-

(16) Pour l'opération Artémis, le CDG est créé le 11 juillet 2003 par la décision RDC/2/2003 du COPS. En plus de 12 des 15 Etats membres de l'UE, 5 Etats non membres ont participé à Artémis (Afrique du Sud, Brésil, Canada, Chypre, Hongrie). Il convient de noter que les opérations de l'UE sont traditionnellement ouvertes aux Etats tiers, dont la participation est organisée, parfois de manière rétroactive, par un accord international bilatéral. A titre d'exemple, l'accord entre l'UE et Chypre pour Artémis a été conclu le 1^{er} octobre 2003.

(17) Après la mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine et l'opération militaire Concordia dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM).

(18) Conformément à l'ambition franco-britannique exprimée dès le Sommet de Saint-Malo de décembre 1998 : « *l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales* ».

der formellement à l'OTAN si cette mission en Afrique l'intéressait. Enfin et surtout, l'Union européenne s'est pour la première fois départie de sa réputation de «débile opérationnel», toujours moquée et comparée avec la détermination otanienne : Artémis montre clairement que l'Union européenne est capable d'exécuter des mandats robustes et de faire usage des armes si nécessaire.

La mobilisation et la conduite de l'opération par la nation-cadre

Une fois l'opération prise en charge par l'Union européenne, le rôle central joué par la France va être réorganisé à partir du statut de nation-cadre, conformément au concept adopté par l'Union européenne, dès le 24 juillet 2002, comme recours possible «pour la conduite d'opérations autonomes de gestion des crises». Dans le cas d'Artémis, qui constitue un premier exemple de mise en œuvre, on pourrait même utiliser l'expression de «super nation-cadre» tant est importante la mobilisation de la France.

Le statut dévolu à la France dans l'opération Artémis est organisé pour l'essentiel par l'Action commune du 5 juin 2003. Celle-ci précise d'abord que «la France assumera le rôle de nation-cadre» (art. 2), puis nomme comme commandants de l'opération et de la force deux généraux français (art. 3 et 5) et, enfin, désigne comme lieu de l'état-major d'opération le Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) français qui se trouve au sein du ministère de la Défense (art. 4). Au surplus, la France fournit plus de 80 % des personnels, la majorité des capacités aériennes et sera la seule nation à préparer effectivement un potentiel de forces de réserve. Nous sommes donc loin des seuils traditionnels d'une nation-cadre fournissant un tiers du dispositif et assurant le seul commandement de l'opération (19).

Les raisons de cette importante mobilisation française sont évidentes : d'abord, le fait que la France soit à l'origine de l'opération ou, devrait-on dire, que l'opération soit française à l'origine; ensuite, la disponibilité et la compétence de l'armée française, qui est l'une des seules en Europe à disposer d'une capacité opérationnelle globale; enfin, la connaissance de l'Afrique et de la manière d'y mener ce type d'opérations de sécurisation de zones civiles. On retrouve ici les quatre critères posés dans le concept du 24 juillet 2002 afin de décider de l'octroi du statut de nation-cadre : la volonté d'apporter une contribution significative à la force; l'existence de capacités déployables rapidement dans la zone de crise; l'aptitude à fournir les éléments principaux de la chaîne de commandement; la connaissance du théâtre (§16).

(19) Dans le concept du 24 juillet 2002, il est prévu que la nation-cadre fournisse une contribution significative en moyens et capacités et l'état-major et le commandant de l'opération, ainsi que le noyau de la chaîne militaire de commandement, armé en personnel et avec des moyens logistiques et de communication (§7). En revanche, il est clairement précisé que le commandant de la force n'est pas nécessairement fourni par la nation-cadre (§30).

Le statut de la nation-cadre présente pour la France au moins quatre avantages sur le plan de la conduite de l'opération. Premièrement, le double cadre onusien et européen inscrit l'opération dans une vision politique conforme aux intérêts et préoccupations françaises et, ce, d'autant plus naturellement que la France est un membre influent des deux organisations, à la fois permanent du Conseil de sécurité et pionnier de la PESD (20). Deuxièmement, l'encadrement procédural européen n'est pas trop contraignant, avec comme points forts la production de rapports hebdomadaires et mensuels. Troisièmement, la conduite de la mission a moins à souffrir d'un mal traditionnel des opérations multinationales, à savoir les restrictions nationales (*national caveats*) divergentes dans l'emploi des forces. En dernier lieu, le statut de nation-cadre facilite le message d'impartialité : endossée par l'Union européenne, l'opération est plus difficilement considérée comme un relent de politique coloniale.

Sur le terrain, la conduite de la mission est également facilitée par la bonne entente entre les deux principaux contributeurs, la nation-cadre française et le Royaume-Uni, qui, d'une part, bénéficient d'une expérience d'action militaire commune – qui plus est de même nature – en Bosnie-Herzégovine (21) – et, d'autre part, ont annoncé depuis plusieurs mois la possibilité de mener en Afrique une opération militaire autonome sous les couleurs de l'Union européenne (22).

En définitive, vue de New York, Bruxelles et Paris, Artémis constitue un succès et inaugure une nouvelle forme de coopération, ainsi qu'en attestent, d'une part, les satisfecit accordés à l'issue de l'opération (23) et, d'autre

(20) Comme en témoigne, sur le front de la PESD, les engagements du Président de la République, lors de sa visite aux armées, à Creil le 30 septembre 2002 : « la troisième priorité assignée à la loi de programmation militaire est liée à la construction de l'Europe. La France est, avec la Grande-Bretagne, le plus gros contributeur à l'effort de défense européen. Notre pays respectera l'engagement qu'il a pris, lors du Sommet d'Helsinki de 1999, de satisfaire un cinquième de l'objectif global en matière de capacités militaires et, le cas échéant, d'assumer la responsabilité de nation-cadre. A ce titre, nous devons être capables, dès 2006, de préparer, de planifier, de conduire une opération multinationale d'envergure décidée par l'Union ».

(21) La Force de réaction rapide (FRR) est créée à l'été 1995 par la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Formée de trois brigades (quelque 4 000 hommes) et placée sous commandement français, cette force militaire a été autorisée par le Conseil de sécurité pour renforcer la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine et a grandement contribué, avant l'arrivée des importantes troupes terrestres de l'OTAN, à la pacification du pays durant les derniers mois de guerre.

(22) Selon la déclaration commune rendue publique à l'issue du Sommet franco-britannique du Touquet en date du 4 février 2003 : « dans ce contexte, nous rappelons notre engagement du Sommet de Saint-Malo d'unir nos efforts pour promouvoir la paix et la stabilité en Afrique. Aussi allons-nous proposer à nos partenaires d'examiner les moyens pour l'Union de contribuer à la prévention des conflits et au maintien de la paix en Afrique, y compris par des opérations autonomes de l'Union européenne, en liaison étroite avec les Nations Unies ».

(23) Cf. le rapport du secrétaire général de l'ONU du 17 novembre 2003, *op. cit.*, §67 : « je suis particulièrement reconnaissant au gouvernement français et à l'Union européenne d'avoir répondu rapidement à la demande de déploiement [...]. Il est incontestable que la présence d'une force dotée de moyens solides à Bunia, en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a contribué à éviter une crise humanitaire qui était sur le point d'éclater ». Cf. la déclaration du 24 novembre 2003, à l'issue du Sommet franco-britannique de Londres : « l'Union européenne a achevé avec succès sa première mission militaire autonome, l'opération Artémis en République démocratique du Congo. [...] L'Union européenne s'est montrée en mesure de répondre rapidement à une demande du Secrétaire général des Nations Unies et de lancer une opération dans un délai de deux semaines [...]. Elle a ainsi fait la preuve de sa capacité à promouvoir la paix et la stabilité au-delà de son voisinage immédiat ».

part, la déclaration conjointe ONU-Union européenne du 24 septembre 2003 sur la coopération dans le cadre de la gestion de crises (24). Cependant, est-ce là pour autant un type d'opération à reproduire ?

LES CONDITIONS D'EFFICACITÉ D'UN DISPOSITIF DE TYPE ARTÉMIS

Scrutée avec attention par les observateurs politiques et militaires, cette première opération militaire autonome de l'Union européenne s'inscrit dans un contexte particulier. La PESD est en construction et, face aux réticences de certains alliés à voir l'émergence d'un concurrent de l'OTAN, Artémis a offert l'opportunité d'afficher rapidement des résultats ainsi qu'une détermination à aller de l'avant. Certains pourraient en conclure que la configuration Artémis est une solution de transition, d'attente, avant l'établissement d'un dispositif totalement multinational et européen, depuis le travail de planification jusqu'à la prise en charge des activités d'état-major. Cela est néanmoins loin d'être certain et il nous semble qu'Artémis peut, au contraire, être utilisée comme modèle dans une hypothèse précise d'action militaire, à savoir une mission d'urgence, à bref délai et à mandat robuste.

Une mission d'urgence

Le premier critère à retenir est incontestablement l'urgence d'une intervention militaire de sécurisation. D'ailleurs, les avantages que procure un déploiement rapide sont si importants que les structures militaires internationales tentent actuellement d'améliorer leurs aptitudes dans ce domaine.

Le rythme de dégradation d'une situation de crise est toujours supérieur à la vitesse de préparation multinationale et, souvent, faire trop peu trop tard se solde par un échec retentissant. En conséquence, dans une hypothèse d'urgence, la solution du dispositif de nation-cadre de type Artémis présente l'avantage d'une meilleure réactivité par rapport à la mise en marche d'un dispositif totalement multinational. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le concept de nation-cadre adopté le 24 juillet 2002 ne cesse d'insister sur ce caractère d'urgence, estimant que le recours à une nation-cadre doit être envisagé pour des opérations de l'Union européenne dans lesquelles l'urgence est un critère important (§14). En effet, la planification, la reconnaissance, la projection et l'entrée en premier sur le théâtre d'opération peuvent être prises en charge par la nation-cadre, ce qui réduit les délais de la multinationnalité et son cortège de négociations, traductions et

(24) Dans ce document, l'ONU et l'UE décident d'établir un mécanisme de consultation, notamment pour développer la coordination entre elles, et constatent «*that the past year saw great progress in tangible co-operation between them in crisis management areas, specifically [...] the rapid deployment at the request of the Security Council of the European Union Military Operation in the Democratic Republic of Congo (Artemis)*» : doc. U.E., 12510/03 (Presse 266), 24 sept. 2003.

doubles emplois (25). C'est évidemment l'un des atouts majeurs du recours à la nation-cadre et il compte d'autant plus que la réactivité est la raison d'être de ces opérations internationales d'urgence. Basé sur une longue expérience des opérations de paix mises en échec par une détérioration rapide de la situation, le but est précisément d'intervenir avant la recrudescence des violences et l'installation des habitudes de temps de guerre.

Dans le cadre des travaux de restructuration des forces menés à l'OTAN comme au sein de l'Union européenne, ce sont des capacités d'action en urgence qui sont justement en train d'être constituées. Au sein de l'OTAN, le concept de « *NATO Response Force* » (NRF) prévoit que l'organisation puisse déployer en 5 jours une unité autonome pendant 1 mois. Quant à l'Union européenne, trois de ses Etats membres – la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne – ont présenté le concept de groupements tactiques (*the battlegroups concept*) comme document de réflexion au COPS le 10 février 2004 et le Conseil l'a adopté le 22 novembre 2004; la décision prévoit un déploiement sous quinze jours (26) de groupements tactiques d'environ 1 500 hommes pour des opérations d'un maximum de 120 jours : il est d'ailleurs envisagé que ces groupements tactiques puissent opérer à la fois dans un dispositif strictement multinational et dans un dispositif avec recours à une nation-cadre. Toutefois, face à des délais très courts, la solution de la nation-cadre reste évidemment la plus naturelle dès lors que l'Etat en cause a une capacité de projection suffisante. Actuellement, en Europe, seuls la France et le Royaume-Uni disposent des moyens nécessaires pour une projection outre-mer de grande ampleur; ces deux Etats bénéficient au surplus de leur qualité de membre permanent du Conseil de sécurité, gage d'une sécurité politique accrue pour l'opération. Il est probable que l'Allemagne et l'Italie puissent également assumer le statut de nation-cadre, mais pour des opérations plus limitées et moins éloignées.

Une mission à bref délai

Le dispositif de type Artémis est également lié à une mission à bref délai qui, pour être précis, ne devrait pas excéder une durée de 4 mois. En pratique, cela correspond à deux sortes d'opération.

En premier lieu, il peut s'agir d'une mission intérimaire : la force multinationale assure un intérim le temps de préparer une opération de maintien de la paix plus importante, éventuellement pluridimensionnelle (tâches militaires mais également politiques et socio-économiques) et qui nécessite en tous les cas un certain temps de préparation pendant lequel il est sage d'occuper le terrain avec un dispositif dissuasif. Amorcée le 7 juin 2003 et

(25) Dans le cadre de l'opération Artémis, le déploiement des principaux éléments a été effectué entre le 7 et le 12 juin 2003, soit quelques jours après l'adoption de la résolution du Conseil de sécurité.

(26) §8. Le schéma officiel est de 5 jours de négociation (jusqu'à la décision politique), puis de 10 jours de préparation (jusqu'au déploiement militaire).

achevée le 7 septembre suivant, l'opération Artémis en Ituri est l'illustration de cette fonction d'intérim : elle est initiée pour relever une MONUC incapable d'enrayer la spirale de violences et laisser à l'ONU le temps nécessaire pour mettre sur pied une nouvelle Brigade Ituri, considérablement renforcée, au sein de la MONUC ; la durée de la mission Artémis correspond donc à un trimestre de préparation d'une nouvelle force de l'ONU (27). Le caractère temporaire du relais européen est d'ailleurs explicitement prévu dès l'origine, tant dans l'Action commune du Conseil de l'Union européenne, dont l'article 15 prévoit son expiration le 1^{er} septembre 2003, que dans la résolution 1484 du Conseil de sécurité, qui autorise le déploiement de la force «*jusqu'au 1^{er} septembre 2003*» (§1) et insiste sur «*le caractère strictement temporaire de cette force multinationale intérimaire*» (§2).

En second lieu, il ne faut pas exclure la possibilité que la mission à bref délai suffise à elle seule pour calmer durablement la crise, rendant inutile une présence internationale ultérieure. La force temporaire de sécurisation est alors relayée par un processus interne de consolidation de la paix. Force est de constater que cette hypothèse est néanmoins assez rare : de fait, dans le concept de groupements tactiques élaboré par la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne puis adopté par le Conseil le 22 novembre 2004, l'hypothèse privilégiée est celle du relais d'un groupement tactique par une opération de maintien de la paix des Nations Unies dans le cadre d'un mandat du chapitre VI (§18).

Une mission à mandat robuste

Dernière exigence : une mission de sécurisation dans les conditions d'Artémis, c'est-à-dire en situation de guerre, nécessite un mandat robuste pour remplir sa fonction de dissuasion à court terme. Cela n'empêche cependant pas le recours à une nation-cadre dans d'autres hypothèses d'interventions de moindre intensité.

Le mandat robuste signifie évidemment des règles d'engagement claires, permettant l'usage de la force armée non seulement en situation de légitime défense, ce qui est déjà le cas pour la moindre des opérations de maintien de la paix, mais également pour atteindre les objectifs de l'opération. Dans le cadre d'une opération habilitée par les Nations Unies, cela implique une résolution du Conseil de sécurité adoptée en vertu du chapitre VII et autorisant une capacité militaire coercitive. Pour mémoire, rappelons qu'une autorisation de recourir à la force non limitée à la légitime défense est donnée dans le cadre d'Artémis par la résolution 1484 : le Conseil de sécurité autorise en effet «*les Etats membres qui participent à la force multinationale*

(27) Sur la base de la résolution 1493 adoptée par le Conseil de sécurité le 28 juillet 2003 et fondée sur le chapitre VII de la Charte, la relève de la force européenne est effectuée par une brigade Ituri de près de 5 000 hommes à partir d'août 2003.

intérimaire d'urgence à prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution de son mandat» (28). Sur le terrain et conformément à l'esprit de l'opération, la force européenne a fait un usage résolu de ses armes, n'hésitant pas à ouvrir le feu dès les premiers accrochages. Cela a permis d'asseoir rapidement une réputation d'autorité crédible et d'imposer avec succès la transformation de Bunia en zone exempte d'armes visibles à partir du 25 juin 2003. D'une manière générale, la prédominance de la nation-cadre dans la force s'accommode bien du système de mandat robuste car cela facilite l'exécution de la mission en permettant une interprétation uniforme des règles d'engagement; de plus et à l'image de la satisfaction exprimée à l'issue d'Artémis, on peut souligner le penchant des armées vis-à-vis de ce type de mission à la fois adapté au métier militaire et sans dilution d'efficacité dans la multinationalité.

Fort heureusement, le recours à une nation-cadre n'est pas seulement envisagé pour des missions de sécurisation militaire ou, pour reprendre les termes de l'article 17 du Traité sur l'Union européenne, pour des «*missions de forces de combat pour la gestion des crises*». Bien au contraire. Dans le cadre européen, le dispositif avec nation-cadre pour une mission à mandat robuste est même au départ l'hypothèse la moins envisagée. Ainsi, le concept de nation-cadre adoptée le 24 juillet 2002 ne mentionne comme exemples, dans une liste certes non exhaustive, que les opérations d'évacuation liées à des catastrophes naturelles ou à d'autres actions d'assistance humanitaire (§ 14). Il est évident qu'un dispositif configuré autour d'une nation-cadre est également adapté à ce type de mission : l'Italie est d'ailleurs en train de développer une importante capacité d'intervention avec des forces de sécurité civile.

En revanche, dans le concept de groupements tactiques tel qu'il est actuellement défendu par la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, le mandat robuste apparaît comme l'hypothèse principale. Il est prévu que les groupements tactiques soient capables d'opérer sous mandat relevant du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et, d'une manière générale, pour mener des opérations de haute intensité (29).

* *
*

Au terme de cette étude sur l'agencement multinational, complexe et sans précédent, opéré à l'occasion de l'opération Artémis, il est possible de présenter quatre observations conclusives sur la question de sa valeur exemplaire.

(28) § 4 de la résolution 1484 du 30 mai 2003.

(29) Il est également prévu des groupements tactiques d'infanterie, spécialisés selon les types de combat : en milieu urbain, dans la jungle, en montagne, dans le désert, etc.

Premièrement, la configuration adoptée n'est pas le simple résultat d'une carence institutionnelle. Revendiquant un renforcement de la PESD, certains commentateurs considèrent l'opération Artémis comme un pis-aller et une solution provisoire en l'absence d'état-major européen capable de monter une opération à partir d'un dispositif totalement multinational. C'est là une erreur. Certes, l'Union européenne doit être capable d'assurer des missions difficiles à partir d'un dispositif multinational et gageons que ce sera bientôt le cas grâce à la «capacité de planification et de conduite d'opérations» européenne décidée en décembre 2003 (30). Toutefois, le recours à une nation-cadre, voire à une super-nation-cadre, a ses vertus propres et s'impose comme la solution idoine pour répondre efficacement à certaines situations de crise.

Deuxièmement, la crise en Ituri, marquée par une recrudescence des violences que la Force de maintien de la paix des Nations Unies est incapable de contenir, constitue précisément un cas où le recours à la nation-cadre est approprié. La mobilisation d'un Etat cumulant capacité opérationnelle globale, connaissance du théâtre et disponibilité immédiate garantit une facilité d'exécution pour cette opération à bref délai et de modeste envergure. Dans ces circonstances, elle permet notamment une projection rapide, la réalisation uniforme d'actions musclées et une évidente unité de commandement, en évitant les lenteurs et difficultés inhérentes à une trop grande multinationalité.

Troisièmement, le développement des instruments de la PESD doit préserver la solution de la nation-cadre et non la mépriser au nom d'une vision idyllique des relations internationales confondant et, surtout, voulant faire correspondre multinationalité politique et multinationalité opérationnelle. C'est évidemment la responsabilité politique de l'opération qui se doit d'être également assumée par tous les Etats membres de l'organisation internationale concernée, sans que cela implique la présence en grand nombre et à parts équivalentes de ces mêmes Etats dans l'organisation et le fonctionnement de la Force. De ce point de vue, on peut se réjouir de l'adoption par le Conseil de l'Union européenne, le 22 novembre 2004, du concept de groupements tactiques. En effet, la décision affirme explicitement la compatibilité entre l'utilisation de groupements tactiques et le recours à une nation-cadre au niveau stratégique. Il n'est donc pas question d'un choix alternatif entre la solution de la nation-cadre et un dispositif strictement multinational de groupement tactique. Dans le premier document de réflexion sur le sujet, présenté au Comité politique et de sécurité (COPS) le 10 février 2004 par les trois Etats initiateurs – Allemagne, France, Royaume-Uni –, il est d'ailleurs affirmé que le concept proposé s'appuie sur le précédent établi par l'opération Artémis (§1^{er}).

(30) Selon les termes du compromis de décembre 2003 qui, en plus de ce QG européen qui ne dit pas son nom, prévoit la création d'une cellule européenne au sein du centre de commandement de l'OTAN (SHAPE).

Quatrièmement, il apparaît que la solution de la nation-cadre va dans le sens des flexibilités que les Etats membres introduisent progressivement dans la PESC afin de disposer du plus large éventail possible de modes d'actions. L'Union européenne construit ainsi sa puissance internationale en tirant la leçon des nombreux précédents, souvent imputables à l'ensemble de la communauté internationale, où la lenteur de réaction oblige par la suite à une action longue et massive, plus dangereuse et plus coûteuse.