

**L'ONU ET LE RECOURS À LA FORCE, OU LE MARIAGE DE LA CARPE ET DU LAPIN**

**par Thierry Tardy \***

**DRAFT**

**Papier présenté au  
8<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de Science politique  
Lyon – 14/16 septembre 2005  
Atelier 32 : Puissance militaire et relations internationales  
(Pascal Vennesson et Thomas Lindemann)**

---

\* Thierry Tardy est Enseignant-chercheur et directeur du *European Training Course* au Centre de Politique de sécurité de Genève. (t.tardy@gcsp.ch)

## L'ONU ET LE RECOURS À LA FORCE, OU LE MARIAGE DE LA CARPE ET DU LAPIN

La création en 1945 de l'Organisation des Nations unies (ONU) marque un tournant dans les rapports qu'entretiennent les Etats avec le concept de recours à la force. Jusqu'alors, exception faite de quelques tentatives peu concluantes telles le traité de Versailles instituant la Société des Nations (1919) ou le pacte Briand-Kellogg (1928), aucun traité, aucun mécanisme rassemblant la communauté des Etats n'avait proposé un encadrement du recours à la force aussi élaboré.

En substance, la Charte des Nations unies proscriit l'usage de la force dans les relations internationales (art.2, par.4) et restreint cet usage aux deux seuls cas de la légitime défense (art.51) et des situations où, ayant constaté l'existence d'une menace à la paix et à la sécurité internationales (art.39), le Conseil de sécurité décide du recours à la force. Le *jus ad bellum* est ainsi défini de façon restrictive. Dans le même temps, la Charte érige en grands principes des relations internationales la souveraineté (art.2, par.1) et la non-intervention dans les affaires intérieures des Etats (art.2, par.7).

Ce faisant, la distinction traditionnelle entre ordre interne régulé et scène internationale anarchique est, à tout le moins théoriquement, remise en cause, dans la mesure où, conceptuellement, l'ONU s'apparente à l'organe de régulation qui fait défaut à la communauté des Etats. Elle doit être un coin dans l'état de nature, un acteur au-dessus des Etats, qu'elle est juridiquement habilitée à contraindre.

En pratique, la capacité de l'ONU à mettre en œuvre le mandat défini par la Charte a varié dans le temps, et fut largement dépendante du contexte international. Paralysée pendant la guerre froide, l'Organisation n'influence que marginalement la nature du système international dominé par la bipolarité et l'équilibre des grandes puissances. Les dispositions

de la Charte relatives au recours à la force restent secondaires, même si les principes de souveraineté et de non intervention sont largement acceptés par la communauté des Etats.<sup>1</sup> La période qui s'ouvre avec la fin de la guerre froide offre de nouvelles perspectives. L'évolution des relations internationales permet la revitalisation de l'ONU en général, de son rôle de garant de la légalité du recours à la force en particulier. Le Conseil de sécurité recouvre les prérogatives que la guerre froide lui avait niées et s'affirme comme un acteur essentiel de la gestion de la sécurité internationale. Il est l'organe qui dit le droit, légalise le recours à la force et, le cas échéant, condamne son usage par les Etats. Dans ce mouvement, l'ONU oscille entre une fonction de régulation propre à la conception idéaliste de ses pères fondateurs et une dimension interétatique la ramenant au statut d'outil au service des Etats. C'est au cœur de ce positionnement que se développent le lien entre l'ONU et la notion de recours à la force, et les contradictions y afférentes. L'ONU tire de sa Charte une légitimité forte en la matière, mais reste dépendante des Etats tant dans le processus de décision (au Conseil de sécurité) que dans la mise en œuvre. Le champ du maintien de la paix offre un terrain d'analyse particulier. Au début de la décennie 90, le recours à la force au sein des opérations de maintien de la paix caractérise en partie leur nature évolutive et doit aussi faire leur crédibilité. Dans les faits pourtant, il symbolise aussi leur impréparation et le décalage qui existe entre un maintien de la paix idéalisé et la réalité du terrain. Le recours à la force par l'ONU (*via* les Etats contributeurs de troupes) est remis en question, mais c'est aussi le rôle de l'ONU en tant que garant de la paix et de la sécurité internationales qui s'en trouve mis en cause.

Les contradictions de fond quant à la capacité de l'ONU à encadrer le recours à la force par les Etats restent cependant à venir. Les événements du Kosovo d'une part, du 11 septembre 2001 et d'Irak d'autre part, qui prennent place dans un environnement international en profonde mutation, vont faire apparaître la difficulté croissante de réconcilier les principes de la Charte des Nations unies relatifs au recours à la force avec les évolutions des formes de violence, les attentes des opinions publiques, l'érosion du principe de souveraineté ou les exigences de la lutte contre le terrorisme. C'est le débat sur l'adéquation du système

---

<sup>1</sup> Voir Raymond Vincent, *Nonintervention and International Order*, Princeton, Princeton University

onusien tel que défini en 1945 aux menaces à la paix et à la sécurité internationales du XXI<sup>e</sup> siècle qui est ainsi posé.

## **L'ONU ET LE RECOURS À LA FORCE : THÉORIE ET PRATIQUE D'UN MARIAGE CONTRE-NATURE**

### **Fondement théorique de l'ONU et recours à la force**

« Une organisation internationale est fondamentalement, même si non exclusivement, une réaction au problème de la guerre »<sup>2</sup> écrivait Inis Claude. Tel est le cas de l'Organisation des Nations unies, dont l'objectif premier fut et reste de « préserver les générations futures du fléau de la guerre ».<sup>3</sup> Par extension, la façon dont l'ONU traite du recours à la force<sup>4</sup> fait, par bien des aspects, la nature de l'Organisation. En référence aux dispositions de la Charte, c'est-à-dire aux principes établis par les pères fondateurs de l'Organisation, ou à la façon dont ces principes ont été appliqués depuis 1945, le recours à la force constitue l'un des facteurs déterminants de la nature et de l'activité onusiennes.

---

Press, 1974.

<sup>2</sup> Inis Claude, *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*, McGraw-Hill, 4<sup>e</sup> édition, 1984, p.215.

<sup>3</sup> Charte des Nations unies, préambule.

<sup>4</sup> L'analyse qui suit rend nécessaires deux remarques préliminaires relatives à la terminologie utilisée. La première est liée au caractère extrêmement réducteur et imprécis du terme « ONU », lequel ne rend pas compte de la grande diversité de ses composantes, de leur différence de nature et de rôle, et de leur différence dans leur relation aux Etats. Dans la problématique qui est la nôtre, le Secrétariat ne peut être placé sous le même référent que le Conseil de sécurité, tous deux organes principaux de ladite ONU. Le terme « ONU » sera néanmoins largement utilisé comme terme générique, notamment lorsqu'un tel usage ne prêterait pas à confusion. Cet usage ne signifie pas l'homogénéité de l'Organisation ni ne préjuge du débat sur sa qualité d'acteur des relations internationales.

La seconde remarque tient à la notion de recours à la force, et plus précisément à celle de *force*. Nous entendons ici par force la force armée, c'est-à-dire l'utilisation de moyens coercitifs pour contraindre un acteur donné à faire quelque chose. Cette définition inclut mais ne se résume pas à la notion de guerre.

Cette centralité de la notion de recours à la force se retrouve dans les débats et théories qui ont présidé à la naissance de l'Organisation. Les théories réalistes et libérales des relations internationales placent toutes deux le recours à la force au centre de leur réflexion, tout en divergeant, entre autres, sur le rôle de l'ONU dans la régulation de cet usage. Or ces deux approches offrent, chacune à leur manière et simultanément, les fondements théoriques de l'ONU, fruit du rapprochement entre une approche réaliste et une conception libérale des relations internationales. Ce rapprochement explique en partie la forte ambiguïté sur ce que l'ONU doit et peut effectivement faire en matière de recours à la force.

L'idée onusienne est en premier lieu par essence une idée qui relève du paradigme libéral,<sup>5</sup> inspiré par Kant et son projet de paix perpétuelle ou plus récemment par Wilson et la Société des Nations (SDN).<sup>6</sup> L'idéal de paix qui avait conduit à la création de la SDN et à son mécanisme de sécurité collective guide aussi les pères fondateurs de l'ONU, qui entendent cependant ne pas reproduire les erreurs de la SDN défunte.

Il s'agit, avec l'ONU, d'établir une institution dont l'un des principaux objectifs est de permettre aux Etats qui la composent de dépasser l'état de nature par le recours à la coopération, au droit, aux normes. L'on suppose ainsi que la régulation est possible, que les Etats ne sont pas condamnés à se faire la guerre. C'est le règlement pacifique des différends qui doit se substituer au recours à la force, la « logique de paix » qui doit l'emporter sur la « logique de guerre », Kant qui gagne du terrain face à Hobbes. Bien plus, alors que le recours à la force est une des caractéristiques fondamentales des relations inter-étatiques, la Charte des Nations unies met la guerre hors-la-loi. Celle-ci n'est plus, en droit, un moyen d'action légitime des Etats.

---

<sup>5</sup> Notons cependant qu'à la fin des années 40, l'analyse qui était faite des vertus libérales de l'ONU dans le monde académique était généralement pessimiste. Voir sur ce point Lisa Martin et Beth Simmons, « Theories and Empirical Studies of International Institutions », *International Organisation*, vol.52, n°4, automne 1998, pp.730-733. Pour une vision pessimiste, voir Leland Goodrich et Anne Simons, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, The Brookings Institution, Washington, 1955 ; pour une vision optimiste, voir Lincoln Bloomfield, *The United Nations and US Foreign Policy : A New Look at the National Interest*, Boston, Little, 1960.

De cette vision le recours à la force n'est pas totalement exclu. Mais outre les cas de légitime défense, il revient à l'ONU et à son Conseil de sécurité d'en décider, notamment par l'activation du système de sécurité collective. Un tel système doit en principe remplacer le « chacun pour soi » (*self-help*), en posant qu'une agression contre l'un des membres est considérée comme une agression contre tous et appelle en conséquence une réponse collective, le cas échéant armée. Il constitue la clé de voûte du système mis en place,<sup>7</sup> dans l'esprit du courant idéaliste et irénique de la fin du XIX<sup>e</sup> et de la première partie du XX<sup>e</sup> siècle.

Par ces différents éléments il est conféré à l'ONU un semblant de supra-nationalité. L'Organisation devient acteur des relations internationales ; elle est placée au centre de l'architecture internationale de sécurité, mais « au-dessus » des Etats, dont elle limite la capacité juridique à recourir à la force.

Ces caractéristiques libérales étant posées, l'ONU est, dans le même temps, la traduction d'une entreprise réaliste, dans le sens où elle reflète, par sa structure, par le rôle conféré à ses organes et certains Etats en leur sein, les logiques de puissance et rapports de force qui prévalent sur la scène internationale à l'issue de la Seconde guerre mondiale. La composition du Conseil de sécurité, ses prérogatives et les pouvoirs conférés à ses membres permanents en témoignent.

Deuxièmement, s'il est conféré à l'ONU autorité pour recourir à la force, en pratique, un tel recours, et par là même la mise en œuvre du concept de sécurité collective, passent par les Etats et leur capacités militaires, qu'ils doivent en principe mettre à la disposition du Conseil de sécurité conformément à l'article 43 de la Charte. Il n'est en effet pas prévu de mettre en place une « armée onusienne », qui seule permettrait de réduire la dépendance aux Etats. Par ailleurs, la primauté du Conseil de sécurité et de ses cinq membres permanents dans le processus de décision font de l'institution une organisation

---

<sup>6</sup> Voir Pierre Gerbet, Marie-Renée Mouton et Victor-Yves Ghebali, *Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU*, Imprimerie nationale, 1996.

objectivement dominée par les plus puissants de ses membres, lesquels ont œuvré pour conserver à l'Organisation une dimension intergouvernementale, et créé les mécanismes qui garantiraient la préservation de leurs intérêts (veto).<sup>8</sup> Les logiques de puissance ne sont donc pas évacuées et la dimension supranationale de l'organisation s'en trouve de fait remise en cause. Le caractère non révolutionnaire de l'idée onusienne est souligné par le Président Roosevelt lorsqu'il déclare : « Nous ne pensons pas à un super-Etat avec ses propres forces de police et autres appareils de coercition. Nous sommes à la recherche d'un accord et d'arrangements efficaces par lesquels les nations maintiendraient [...] des forces adéquates pour répondre aux besoins de la prévention de la guerre... »<sup>9</sup> Par bien des aspects donc, l'ONU vise à perpétuer dans la paix la domination que les puissants ont acquise dans la période de guerre,<sup>10</sup> et n'apparaît pas comme susceptible de remettre en cause l'état de nature et la prévalence du concept traditionnel de puissance.

Cette nature duale de l'ONU doit en principe en faire l'efficacité, *a contrario* de la Société des Nations qui n'avait su, par idéalisme, garantir la présence des Etats puissants. Mais de cette nature découle aussi une approche ambiguë du recours à la force, qui tente de concilier les deux visages de l'Organisation, mais qui, en pratique, a le plus souvent créé la confusion.

Au cours de la guerre froide, la paralysie de l'ensemble du système due à l'opposition des deux Grands au sein du Conseil de sécurité fait apparaître au grand jour la nature inter-étatique de l'Organisation et l'effacement simultané de la dimension libérale. Hormis les

---

<sup>7</sup> Voir Inis Claude, « Collective Security as an Approach to Peace », *op.cit.*, pp. 245-285 ; et Thomas Weiss, David Forsythe, Roger Coate, « The Theory of UN Collective Security » (chapitre 1), pp. 17-41, *The United Nations and Changing World Politics*, Westview Press, Oxford, 1994.

<sup>8</sup> Voir sur ce point Inis Claude, « The Origins of the UN System », *op.cit.*, pp. 57-80.

<sup>9</sup> Traduit en Français par l'auteur. *Postwar Foreign Policy Preparation. 1939-1945*, Département d'Etat des Etats-Unis, p.269.

<sup>10</sup> L'on distinguera pourtant ici les cas des Etats-Unis, de l'Union soviétique et du Royaume-Uni d'un côté, dont la puissance politique et militaire était avérée pendant la guerre, de la France et de la Chine de l'autre, dont le statut de « Grand » au sortir de la Seconde guerre mondiale est sujet à débat.

deux cas de la Rhodésie en 1972<sup>11</sup> et de l’Afrique du Sud en 1977<sup>12</sup>, le Conseil de sécurité ne recourt jamais à son Chapitre VII,<sup>13</sup> et se trouve dans la plupart des cas court-circuité par les Etats. Avec la fin de la guerre froide apparaît l’espoir d’une ère nouvelle dont l’ONU serait l’un des acteurs privilégiés. Le discours libéral autour du concept de nouvel ordre mondial resurgit et, suite à l’épisode de la guerre du Golfe au cours duquel le système de sécurité collective a été quasiment activé,<sup>14</sup> le Secrétaire général de l’ONU Boutros Boutros-Ghali appelle de ses vœux la mise en œuvre de l’article 43 de la Charte et introduit l’idée d’imposition de la paix par l’ONU dans son *Agenda pour la paix*.<sup>15</sup> L’euphorie est grande autour d’un monde enfin régulé par le droit, et où non seulement le recours à la force ne serait plus un outil de règlement des différends à la disposition des Etats, mais de surcroît tout usage intempestif de la force se verrait sanctionner par une ONU qui jouerait enfin son rôle d’entité de régulation internationale.

Très vite pourtant, si l’on constate une quasi-disparition des guerres inter-étatiques, la multiplication des conflits internes marque l’évolution de la nature de la violence tout autant que celle des acteurs, qu’ils soient auteurs ou victimes de cette violence. Dans le même temps, c’est tout le système de gestion de la violence qui subit une profonde évolution, notamment par l’affaiblissement de la distinction entre sphère interne et sphère externe des Etats, et l’évolution concomitante du concept d’intervention.<sup>16</sup> Dans ce processus, l’ONU tente, tant bien que mal, de prendre en compte les mutations du système, mais ne parvient que rarement à concilier son mandat de « maintien de la paix et de la

---

<sup>11</sup> Résolution 217 (1965) du 20 novembre 1965, résolution 221 (1966) du 9 avril 1966, et résolution 232 (1966) du 16 décembre 1966.

<sup>12</sup> Résolution 418 (1977) du 4 novembre 1977.

<sup>13</sup> Dans l’affaire de Corée, sans mentionner expressément le chapitre VII, les résolutions adoptées en juin 1950 par le Conseil de sécurité utilisent un vocabulaire et autorisent des actions qui placent clairement l’action du Conseil dans le cadre de ce chapitre. Cf. résolution 82, 83, 84 des 25 et 27 juin 1950.

<sup>14</sup> Voir Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, FNSP, 1992, 1<sup>è</sup> édition, p. 131 et Selim el Sayegh, *La crise du Golfe : de l’interdiction à l’autorisation du recours à la force*, LGDJ, Paris, 1993.

<sup>15</sup> *Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général, A/47/277, S/24111, 17 juin 1992.

<sup>16</sup> Voir Thierry Tardy, « L’intervention dans les années 90 : Réflexions autour d’un concept évolutif », *Annuaire français de relations internationales*, Bruylant, vol.2, 2001.

sécurité internationales » avec sa dépendance aux Etats, son instrumentalisation par quelques uns d'entre eux, ou sa condamnation pour son incapacité à apporter des réponses efficaces. En d'autres termes, contrainte dans sa qualité d'acteur sur la scène internationale par les Etats, l'ONU ne parvient pas à réconcilier les aspects théoriques de son mandat avec leurs nécessités opérationnelles, un décalage qui caractérise l'ONU en général mais qui s'exprime avec une acuité particulière dans le domaine du recours à la force.

### **Les trois « fonctions » de l'ONU face au recours à la force**

Dans ce contexte, la problématique liant l'ONU à la notion de recours à la force confère à l'Organisation trois fonctions distinctes : l'ONU comme substitut du recours à la force ; l'ONU comme gardienne du droit ; et l'ONU comme maîtresse d'œuvre du recours à la force.

Il y a en premier lieu le rôle de l'ONU en tant que substitut au recours à la force. Par essence, en tant que forum diplomatique, par les normes qu'elle diffuse et par ses mécanismes de règlement pacifique des différends<sup>17</sup>, l'ONU doit offrir aux Etats une alternative au recours à la force. En référence aux théories fonctionnalistes ou plus récemment à celles relevant de l'« institutionnalisme néo-libéral » et de la théorie des régimes appliquée aux organisations internationales, les Etats instituent *via* l'ONU différents niveaux de coopération qui doivent à terme éliminer le recours à la force de la gamme des options à leur disposition.

Deuxièmement, le Conseil de sécurité de l'ONU a une fonction de garante du respect des dispositions du droit international relatives au recours à la force (*jus ad bellum*), qui se traduit d'une part par la possibilité de condamner tout acte (impliquant le recours à la force) non conforme au *jus ad bellum*, d'autre part par la possibilité de rendre légal le recours à la force.<sup>18</sup> En dehors des cas de légitime défense, les Etats sont tenus de s'en remettre au Conseil de sécurité pour toute question susceptible de conduire au recours à la force sur la

---

<sup>17</sup> Définis entre autres dans le Chapitre VI de la Charte qui traite du « Règlement pacifique des différends ».

<sup>18</sup> En vertu du Chapitre VII de la Charte.

scène internationale. Le Conseil de sécurité jouit ici d'une prérogative exclusive, et n'est soumis dans ses décisions à aucune forme de contrôle.<sup>19</sup> Par ailleurs, le recours à la force susceptible d'être autorisé par le Conseil de sécurité ne fait pas l'objet d'une définition précise<sup>20</sup>, et peut dans les faits recouvrir tous types d'actions coercitives, des sanctions économiques et politiques aux opérations de guerre.

Troisièmement, l'ONU peut aussi – en théorie tout au moins – être maîtresse d'œuvre du recours à la force, même si, comme nous l'avons indiqué, cette capacité est largement contrainte par les Etats. Cette dimension est présente dans l'esprit de l'article 43 de la Charte relatif à la mise à disposition du Conseil de sécurité par les Etats de forces armées, et aussi d'une certaine façon dans les différents projets de « force permanente » de l'ONU. La notion d'imposition de la paix (*peace enforcement*) au sein des opérations de maintien de la paix, ou même du recours à la force ponctuellement dans ce que l'ONU appelle aujourd'hui le maintien de la paix « robuste », relèvent également de ce rôle coercitif joué par l'ONU.<sup>21</sup>

Bien sûr, de telles fonctions ne sauraient être analysées sans prendre en compte tous les cas où, depuis 1945, l'ONU a été mise à l'écart par les Etats qui ont recouru à la force en violation des dispositions de la Charte.<sup>22</sup> De même, il convient de noter que les débats relatifs au recours à la force, qu'ils soient théoriques (et largement dominés par les réalistes) ou davantage centrés sur les questions opérationnelles, ont, pendant toute la période de guerre froide, largement évacué le rôle de l'ONU en la matière, pour s'intéresser davantage à l'usage de la force au sein de la guerre (stratégies militaires), ou au thème de la

---

<sup>19</sup> Voir Mohammed Bedjaoui, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 1994 ; et les contributions de Alain Pellet, Francis Delon, Hervé Cassan et Mohammed Bedjaoui in « Les rapports entre les organes des Nations unies dans le nouveau cadre de la sécurité collective : bilan institutionnel » (3<sup>e</sup> partie), *Le chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Pédone, 1995.

<sup>20</sup> L'article 42 de la Charte parle de « toute action [que le Conseil de sécurité] juge nécessaire au maintien de la paix ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ». Nombre de résolutions du Conseil de sécurité utilisent l'expression « tous les moyens nécessaires ».

<sup>21</sup> L'on pourrait ajouter à cette liste le concept de diplomatie coercitive, par lequel l'ONU contraint un Etat à faire quelque chose par la menace de sanctions.

<sup>22</sup> Voir Mark Weisburd, *Use of force. The Practice of States since World War II*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997.

dissuasion, nucléaire en particulier.<sup>23</sup> Ce n'est qu'avec la fin de la guerre froide que les débats ont redonné à l'ONU une certaine centralité, autour de la question du recours à la force dans les opérations de maintien de la paix notamment.

Enfin, relevons que si, par nature et à l'origine, l'ONU ignore la violence qui prend place à l'intérieur des Etats (pour autant que celle-ci ne constitue pas une menace à la paix et à la sécurité internationales), les évolutions des quinze dernières années ont ouvertement, et non sans débats, remis en cause cette tenue à l'écart de l'ONU des affaires intérieures des Etats.

#### **FACE AUX NOUVELLES FORMES DE VIOLENCE : LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX ET LE (NON) RECOURS À LA FORCE**

Sans forcément les créer, la fin de la guerre froide fait apparaître au grand jour nombre de mutations du système international, auxquelles l'ONU se trouve de fait confrontée. En particulier, l'évolution des formes de conflictualité et de violence, qui font que le concept de guerre perd de sa pertinence et dont l'une des expressions est la généralisation des conflits intra-étatiques,<sup>24</sup> l'érosion du concept de souveraineté couplée à une plus grande prise en compte de facteurs moraux ou éthiques dans le champ des relations internationales, et enfin la revitalisation de l'ONU en tant qu'acteur de régulation du système, conduisent à un développement important des mécanismes de gestion des conflits, et en conséquence à l'utilisation des forces armées dans des configurations variées. Les opérations de maintien de la paix constituent l'un des outils principaux de cette gestion des crises. De telles opérations ont toujours entretenu avec le concept de recours à la force une relation ambiguë. Cette ambiguïté concerne d'une part la nature des opérations et ce qu'elles

---

<sup>23</sup> Voir par exemple les différentes éditions de Robert Art et Kenneth Waltz, *The Use of Force. Military Power and International Politics* (première édition en 1971, sixième édition en 2004).

<sup>24</sup> Voir sur ce point Holsti, Kalevi J. *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996 ; et Ted Gurr et Monty Marshall, *Peace and Conflict 2005. A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 3<sup>e</sup> édition, mai 2005.

représentent pour les Etats qui, par leur biais, projettent leurs forces armées dans un Etat tiers ; et d'autre part le rôle et la signification du recours à la violence en leur sein.

### **Le maintien de la paix : la « force armée » sans la guerre**

Les opérations de maintien de la paix de l'ONU incarnent une évolution fondamentale de l'activité des forces armées. Cette évolution tient au fait que de telles opérations se caractérisent avant tout par ce qu'elles ne sont pas : des opérations de guerre. Les opérations de maintien de la paix sont en effet des opérations qui ne répondent pas aux caractéristiques traditionnelles de la guerre. Elles ne relèvent pas d'un « acte de violence dont l'objet est de contraindre l'adversaire à se plier à notre volonté ».<sup>25</sup> Elles n'ont pas pour objet une « lutte armée et sanglante entre groupements organisés. »<sup>26</sup>

Elles prennent certes la forme de déploiements de forces armées, mais sans qu'y soit associé ce qui les caractérise avant tout, le recours à la force. A l'origine, de telles opérations répondaient aux trois principes fondamentaux d'impartialité, de consentement des parties et de non recours à la force.<sup>27</sup> Le principe d'impartialité<sup>28</sup> signifie qu'aucun ennemi n'est identifié et que l'objectif de l'opération n'est pas la neutralisation d'une des parties (objectif de la guerre). Le principe de consentement des parties signifie que l'Etat hôte continue de jouir pleinement de sa souveraineté et que la présence internationale ne constitue pas une remise en cause de celle-ci. Enfin le principe de non recours à la force place toute opération dans une logique non coercitive, fondée en droit sur le chapitre VI de la Charte, créant ainsi le paradoxe de ces opérations qui déploient des militaires auxquels on ôte le principal moyen d'action, la contrainte armée. Les évolutions ultérieures du maintien de la paix (voir *infra*), et notamment le recours croissant et presque systématique

---

<sup>25</sup> Carl von Clausewitz, *De la guerre* (édition abrégée), Perrin, 1999, p.31.

<sup>26</sup> Gaston Bouthoul, *Traité de polémologie. Sociologie des guerres*, Paris, Payot, 1970.

<sup>27</sup> Sur les principes de base du maintien de la paix, voir « Principes fondamentaux », § 154 à 193, rapport du Secrétaire général de l'ONU, *Force d'urgence des Nations unies. Etude sommaire sur l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de la Force*, A/3943, 9 octobre 1958 ; voir aussi Indarjit Rikhye, Michael Harbottle et Bjorn Egge, *The Thin Blue Line. International Peacekeeping and its Future*, Yale University Press, Londres, 1974.

au chapitre VII de la Charte des Nations unies, n'ont pas fondamentalement modifié ce paradoxe contenu dans l'oxymore « soldat de la paix »<sup>29</sup>.

Par ces différentes caractéristiques, les opérations de maintien de la paix sont conceptuellement différentes de ce que la sécurité collective, telle que définie par la Charte, prévoyait, puisqu'il ne s'agit pas de répondre par la force à une agression. A titre d'exemple, la sécurité collective trouve une meilleure illustration dans le processus de légalisation de l'opération menée contre l'Irak en 1991 que dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU. L'opération de maintien de la paix est en cela une création hors Charte. Le concept de maintien de la paix relève certes de l'esprit de ses chapitres VI et VII, mais est dans les faits le fruit d'une interprétation de ceux-ci.

Dans la quasi totalité des cas, les forces des Nations unies ne se substituent pas aux autorités locales, et l'Etat hôte continue de jouir en théorie de son monopole de la violence légitime. Plusieurs niveaux de « partage » entre l'Etat hôte et les forces extérieures sont néanmoins possibles. Dans les cas du Kosovo ou du Timor Leste,<sup>30</sup> placés sous administration transitoire de l'ONU, celle-ci prend en charge les activités régaliennes. Dans de nombreux autres cas, l'opération onusienne prend place là où le contrat social est inexistant ; elle a alors pour objectif de le recréer et, dans l'intervalle, d'assumer certaines fonctions essentielles (système judiciaire, juges, officiers de police, préfets). Quel que soit cependant le degré d'intrusion, le déploiement de l'opération se fait toujours avec le consentement de l'Etat hôte, et l'ONU n'envisage pas de se substituer aux pouvoirs régaliens des Etats sans leur consentement. En ce sens, l'idée d' « imposition de la paix » par l'ONU, c'est-à-dire du recours à la force pour imposer un règlement de paix, relève du concept plus que de la réalité.

---

<sup>28</sup> Pendant la guerre froide, le terme de neutralité était utilisé.

<sup>29</sup> Sur ce point, voir entre autres Marie-Claude Smouts (dir.), *L'ONU et la guerre. La diplomatie en kaki*, Complexe, 1994.

<sup>30</sup> Au Kosovo, la MINUK (Mission des Nations unies au Kosovo) fut déployée en juin 1999 ; au Timor Leste, l'ATNUTO (Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental) place l'île sous administration onusienne entre octobre 1999 et mai 2002.

Les débats de théorie des relations internationales qui suivent cette évolution ne sont pas très abondants,<sup>31</sup> et contrastent avec les travaux pléthoriques menés par les chercheurs et praticiens traitant d'aspects plus opérationnels (*policy*). Les débats théoriques portent davantage sur la signification même du concept de maintien de la paix que sur le recours à la force. Les libéraux voient dans ces opérations une illustration de l'émergence d'une société internationale, soutenue par les opinions, et qui s'attèle à la gestion de la sécurité internationale, par le multilatéralisme, le règlement pacifique des différends, voire la sécurité collective. Les constructivistes s'intéressent en particulier aux politiques de consolidation de la paix dans des environnements post-confliktuels, lesquelles s'articulent autour de la dissémination de normes et de valeurs, de paix positive et de sécurité humaine ;<sup>32</sup> mais s'interrogent aussi sur les vertus de ces politiques et le modèle qu'elles imposent.<sup>33</sup> Pour les réalistes en revanche, même si nombre d'aspects des opérations onusiennes relèvent d'une logique de puissance, le concept même d'opération de maintien de la paix suscite un grand scepticisme. D'abord les réalistes sont d'une façon générale sceptiques face aux interventions militaires, qu'ils considèrent comme portant atteinte au concept de souveraineté et porteuses d'effets pervers.<sup>34</sup> S'agissant des opérations de

---

<sup>31</sup> Sur la relative rareté des travaux, voir Michael Pugh, « Peacekeeping and IR Theory : Phantom of the Opera ? », *International Peacekeeping*, vol.10, n°4, hiver 2003.

<sup>32</sup> Voir A. B. Fetherston, *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*, New York: St. Martin's Press, 1994, pp.91-101 ; Kenneth Bush et Fuat Keyman, « Identity-Based Conflict: Rethinking Security in a Post-cold War World », *Global Governance*, Vol.3, No.3, 1997; Beverly Crawford et Ronnie Lipschutz, « Discourses of War: Security and the Case of Yugoslavia », in Keith Krause et Michael Williams (dir.), *Critical Security Studies*, Minneapolis: University of Minneapolis Press, 1997 ; Charles-Philippe David, « Visions constructivistes et réalistes de la consolidation de la paix en Bosnie ou quand *Alice au pays des merveilles* rencontre le monstre de Frankenstein », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°4-5, août-octobre 1999 ; Michael Pugh, « Peacekeeping and Critical Theory », *International Peacekeeping*, vol.11, n°1, printemps 2004.

<sup>33</sup> Voir Roland Paris, « Peacebuilding and the Limits of International Liberalism », *International Security*, Vol.22, No.2, automne 1997 ; Roland Paris, *At War's End : Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 ; Oliver Richmond, « UN Peace Operations and the Dilemmas of the Peacebuilding Consensus », *International Peacekeeping*, vol.11, n°1, printemps 2004.

<sup>34</sup> Voir Pascal Vennesson, « Les "réalistes" contre les interventions: arguments, délibérations et politique étrangère », *Annuaire français des Relations internationales*, Bruylant, 2001; et Michael Doyle, « International Intervention », *Ways of War and Peace*, New York, Norton, 1997.

maintien de la paix, outre qu'elles sont perçues comme utilisant la « force armée » à contre-emploi, elles sont jugées inadéquates pour gérer des conflits inhérents aux relations entre Etats ou même entre communautés. Les institutions internationales n'ont ni la crédibilité ni les moyens pour altérer le dilemme de sécurité,<sup>35</sup> tandis que les intérêts nationaux des Etats intervenants sont trop mal définis pour que l'opération puisse être véritablement efficace.<sup>36</sup>

### **Les Casques bleus « badinent »<sup>37</sup> avec la force**

La question de l'usage de la force au sein des opérations de maintien de la paix n'a pas été évacuée par la simple invocation des principes de consentement des parties et de non-coercition. En réalité, une telle question a toujours été intimement liée aux opérations, depuis celle du Congo entre 1960 et 1964 et les débats sur l'existence d'un chapitre « VI et demi ».<sup>38</sup> Mais c'est surtout depuis la fin de la guerre froide et les évolutions de fond des opérations que cette question a resurgi. A partir des années 90 en effet, les opérations onusiennes ont de plus en plus intégré la dimension coercitive, en vertu du chapitre VII de la Charte, faisant du recours à la force en leur sein un élément central du débat.<sup>39</sup> Dans la plupart des cas, outre la légitime défense, le recours à la force par les Casques bleus se comprend comme l'usage de la contrainte armée afin de permettre la mise en œuvre du mandat. Cet usage est limité dans l'espace et dans le temps, et ne doit pas faire changer la

---

<sup>35</sup> Voir Barry Posen, « The Security Dilemma and Ethnic Conflict », in Michael Brown (dir.), *Ethnic Conflict and International Security*, Princeton: Princeton University Press, 1993 ; et John Mearsheimer, « The False Promise of International Institutions », *International Security*, Vol.19, No.3, hiver 1994/95.

<sup>36</sup> Voir sur ce point Edward Luttwak, « Give War a Chance », *Foreign Affairs*, Vol.78, No.4, juillet-août 1999, p.44 ; John Mearsheimer et Stephen Van Evera, « When Peace Means War », *The New Republic*, décembre 1995, et John Mearsheimer, « The Case for Partitioning Kosovo », in Ted Galen Carpenter (dir.), *NATO's Empty Victory. A Postmortem on the Balkan War*, Washington DC: Cato Institute, 2001.

<sup>37</sup> En référence à l'article de Pierre Hassner, « On ne badine pas avec la force », in *La terreur et l'Empire. La violence et la paix II*, Seuil, Paris, 2003.

<sup>38</sup> Dans les années 60, la difficulté à faire relever les opérations de maintien de la paix de l'un des deux chapitres VI ou VII avait conduit à l'évocation d'un chapitre virtuel « VI et demi », placé entre les chapitres VI et VII, et traitant du maintien de la paix.

nature de l'opération, et en particulier son impartialité de principe. Dans les opérations récentes, où l'idée de maintien de la paix « robuste » prévaut, le recours à la force est prévu en particulier dans la neutralisation des auteurs de troubles (« *spoilers* ») et dans la protection des civils lorsque ceux-ci sont immédiatement menacés. Ainsi défini, le recours à la force place le Casque bleu dans une situation plus proche de celle d'un policier que de celle d'un militaire. Dans le maintien de la paix comme dans une opération de police, le recours à la force est conçu de façon fondamentalement différente du recours à la force dans une opération de guerre. Dans les deux premiers cas, la personne que l'on combat n'est pas l'ennemi qu'il s'agit de détruire mais plus un adversaire occasionnel, qui empêche la mise en œuvre d'un accord dans le cas du maintien de la paix, qui trouble l'ordre public dans le cas des activités de police.<sup>40</sup> L'on pourrait ici faire référence à la distinction faite en France entre combat mis en œuvre par les militaires et maintien de l'ordre mis en œuvre par les gendarmes.<sup>41</sup>

En pratique, certaines opérations ont plus ou moins explicitement intégré dans leur mandat le recours à la force par les Casques bleus (Bosnie-Herzégovine, Somalie et plus récemment République démocratique du Congo), tandis que d'autres s'en tiennent à une approche plus traditionnelle (Cambodge, Salvador, Mozambique). Sans entrer dans une analyse approfondie de ces opérations, ce qui ressort de celles ayant intégré le recours à la force est avant tout l'absence de réflexion conceptuelle et doctrinale, aussi bien au niveau du Secrétariat de l'ONU qu'à celui des Etats, sur la signification de ce recours à la force, autour, par exemple, des quatre questions suivantes : dans quelles conditions les Casques bleus peuvent-ils recourir à la force ? avec quels objectifs ? avec quels moyens ? avec quel impact sur la philosophie générale du maintien de la paix ? Au sein du Secrétariat de l'ONU, la conception du recours à la force a toujours été extrêmement ambiguë, traduisant

---

<sup>39</sup> Voir Trevor Findlay, « After the Cold War : Use-of-force Dilemmas Resurface », *The Use of Force in UN Peace Operations*, SIPRI-Oxford University Press, New York, 2002.

<sup>40</sup> Les termes de ce débat se trouvent modifiés par la lutte contre le terrorisme, laquelle peut alternativement prendre la forme d'une guerre contre des ennemis (approche américaine) ou d'une lutte contre des criminels (approche européenne).

<sup>41</sup> Voir sur ce point la « Notice relative à la préparation des armées aux opérations de maintien de l'ordre », Etat-major des armées, ministère de la Défense, 1995.

l'« inconfort » de l'Organisation face à un concept qui lui était, au début des années 90, étranger. De fait, le Secrétariat a constamment oscillé entre une conception philosophique du rôle de l'ONU l'incitant à rejeter le recours à la force comme option à sa disposition et une approche pragmatique le conduisant à favoriser l'intégration du recours à la force dans le mandat des opérations. Cette ambiguïté n'a jamais été résolue, ni même véritablement traitée. En 1992, le très ambitieux *Agenda pour la paix* du Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali traduit cette insuffisance en proposant la création d'« unités d'imposition de la paix [...] plus lourdement armées que les forces de maintien de la paix », sans que soient clarifiées ni leur fonction exacte, ni la finalité du recours à la force, ni l'articulation avec les forces de maintien de la paix traditionnelles.<sup>42</sup> Trois ans plus tard, le *Supplément à l'Agenda pour la paix* prend acte des difficultés rencontrées en Bosnie-Herzégovine et en Somalie et en revient à une approche plus modeste de la capacité onusienne, qui se traduit sur le terrain par un retour à un maintien de la paix plus traditionnel.

Cette absence de réflexion de fond a conduit à une improvisation générale (plus ou moins tempérée par les cultures militaires nationales) qui a placé les Casques bleus dans des situations complexes où, en fin de compte, ils ont « badiné »<sup>43</sup> avec la force. Il y ont eu recours – ou se sont abstenus d'y recourir – dans différents scénarii qui ne relevaient ni d'une conception traditionnelle de l'usage de la force armée, ni d'une conception propre au maintien de la paix (laquelle n'existe d'ailleurs pas). Est ainsi mis en lumière l'usage à contre-emploi du militaire, qui évolue dans cette « zone grise » du maintien de la paix, dans laquelle le maintien de la paix s'éloigne de l'approche traditionnelle pour intégrer la dimension coercitive sans pour autant être assimilable à la guerre.

L'ambiguïté trouve une illustration tragique au cours de l'opération en Bosnie-Herzégovine entre 1992 et 1995, et lors de la chute de l'enclave de Srebrenica en juillet 1995, en dépit de

---

<sup>42</sup> *Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général, A/47/277, S/24111, 17 juin 1992, §44.

<sup>43</sup> En référence à l'article de Pierre Hassner, « On ne badine pas avec la force », in *La terreur et l'Empire. La violence et la paix II*, Seuil, Paris, 2003. Du même auteur, voir aussi « Ex-Yougoslavie : le 'maintien de la paix' sans paix », in Marie-Claude Smouts (dir.), *L'ONU et la guerre, op.cit.*

son statut de zone de sécurité placée sous la protection des Nations unies. D'une façon générale, les Casques bleus ont dû combiné action humanitaire consensuelle et mandat coercitif, sans que ni le Secrétariat, ni les Etats membres du Conseil de sécurité<sup>44</sup>, ni les Etats contributeurs de troupes ne sachent trancher entre option diplomatique et épreuve de force. Dans le rapport de l'ONU sur la chute de Srebrenica, le Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan admet que les principaux responsables onusiens de la FORPRONU<sup>45</sup> étaient « tous profondément hostiles au recours à la force aérienne contre les Serbes », notamment parce que « Nous croyions que si l'on optait pour cette solution, on penserait que nous étions entrés en guerre avec les Serbes, ce qui n'avait pas été autorisé par le Conseil de sécurité et pouvait être catastrophique pour une opération de maintien de la paix. »<sup>46</sup> Dans ses conclusions, le rapport souligne par ailleurs « l'ambivalence profonde de l'ONU par rapport au rôle de la force dans la poursuite de la paix » et s'interroge sur « son idéologie d'impartialité, y compris face aux tentatives de génocide. »<sup>47</sup>

En 2000, le rapport Brahimi sur les opérations de paix, dont l'objectif est entre autres l'étude des zones grises du maintien de la paix, et donc de la place du recours à la force en leur sein, n'apporte que peu de réponses. Certes, il établit clairement que « les Nations unies ne font pas la guerre », précisant que « lorsqu'il a fallu prendre des mesures coercitives, elles ont toujours été confiées à des coalitions d'Etats volontaires, avec l'autorisation du Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte ». <sup>48</sup> Il affirme par ailleurs qu' « une fois que l'ONU envoie ses forces quelque part pour y soutenir la paix, ces forces devraient être en mesure d'affronter sur place les forces rémanentes de la guerre et de la violence avec les moyens et la volonté de les vaincre. »<sup>49</sup> Il reconnaît par là

---

<sup>44</sup> A l'exception des Etats-Unis qui, assez rapidement se sont prononcés pour le retrait des Casques bleus, éventuellement accompagné d'un recours à la force par voie aérienne afin d'imposer un plan de paix, selon l'option *Lift and Strike*.

<sup>45</sup> Force de Protection des Nations unies (FORPRONU).

<sup>46</sup> *La chute de Srebrenica*, Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale, A/54/549, 15 novembre 1999, § 482.

<sup>47</sup> *Ibid.*, § 505.

<sup>48</sup> Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU, Nations unies, A/55/305, S/2000/809, 21 août 2000, § 53.

<sup>49</sup> *Ibid.*, § 1.

que le recours à la force fait partie intégrante des opérations, mais il ne traite ni des conditions ni des conséquences de ce recours à la force.<sup>50</sup> En revanche, se dessine un partage des tâches entre d'un côté des coalitions d'Etats ou des organisations régionales mettant en œuvre des opérations de stabilisation le cas échéant à dimension coercitive, et de l'autre l'ONU, incapable d'imposer la paix, mais devant pouvoir, une fois la situation stabilisée, mettre en œuvre un maintien de la paix 'robuste'. Kofi Annan appelle de ses vœux une telle évolution,<sup>51</sup> tout en soulignant que « La question de l'avenir du maintien de la paix dit 'robuste' mérite que les Etats Membres lui consacrent un débat approfondi. »<sup>52</sup>

### **Le recours à la force, l'ONU et l'ordre wesphalien**

Les difficultés rencontrées par l'ONU dans son approche du recours à la force au sein du maintien de la paix dépassent le débat sur l'inefficacité de la structure onusienne ou sur l'inadéquation de la culture onusienne aux exigences du maintien de la paix moderne. Elles ont pour aussi pour fondement l'essence intergouvernementale de l'Organisation, c'est-à-dire sa forte dépendance vis-à-vis des Etats pour toute activité impliquant le recours à la force. L'ONU ne possède pas en propre de forces armées et cette « défaillance » constitue l'une des limites incontournables de sa qualité d'organisation à dimension supra-nationale. Le « combien de divisions ? » de Staline à propos du Vatican trouve dans le cas de l'ONU quelque pertinence.

Dans le cas du maintien de la paix, le rôle du Secrétariat (et de son Département des opérations de maintien de la paix) est certes central aux trois niveaux philosophique, politique et militaire de la constitution d'une culture du maintien de la paix, de la définition des mandats des opérations, et de la conduite de celles-ci. Mais il reste que les opérations de maintien de la paix sont créées par le Conseil de sécurité et ses Etats membres, et qu'elles sont mises en œuvre par les forces armées mises à disposition par les Etats. Ce sont

---

<sup>50</sup> Le terme de « recours à la force » n'apparaît qu'à trois reprises dans le rapport.

<sup>51</sup> « Application de la Déclaration du Millénaire adoptée par l'Organisation des Nations unies », rapport du Secrétaire général, A/58/323, 2 septembre 2003, § 35-36.

<sup>52</sup> Ibid., § 35-36.

ces mêmes Etats qui définissent l'utilisation qui peut être faite de leurs forces armées, et ce qui est possible – ou pas – dans le domaine du recours à la force.

Or, la grande majorité des Etats qui participent aux opérations de maintien de la paix n'ont intégré que tardivement les changements politiques et militaires qu'induisaient cette nouvelle forme d'utilisation des forces armées et, au sein des opérations, de recours à la force. Dans l'immédiat après-guerre froide, les Etats qui participent aux opérations de nouvelle génération le font sans que soit menée en parallèle une réflexion de fond sur ce que de telles opérations signifient. En France et au Royaume-Uni, ces opérations ne sont pas sans rappeler certaines actions de type colonial et la rupture entre guerre et maintien de la paix n'est donc pas reçue comme révolutionnaire. Mais d'une façon générale, les conséquences de l'utilisation des forces armées dans le maintien de la paix sur les doctrines militaires et le format des armées d'une part, le lien entre fins (du maintien de la paix) et moyens alloués d'autre part, ne font pas l'objet d'une analyse poussée.<sup>53</sup> Au niveau politique, sans entrer dans le débat complexe des motivations des Etats intervenants, on trouve dans le maintien de la paix l'idée de gestion des déséquilibres, de projection de la sécurité et d'utilisation *a minima* de la violence, dans une logique qui rappelle celle de la dialectique du bourgeois et du barbare<sup>54</sup> et de la rencontre entre deux types de société, celle, post-héroïque, qui projette de la sécurité dans celle qui appartient encore au système « pré-moderne ».<sup>55</sup> Les militaires restent pour leur part sceptiques quant au rôle qu'on leur fait jouer. En France, beaucoup embrassent ces nouvelles missions qu'ils considèrent être dans la continuité de leur « mission pacificatrice », mais déplorent aussi une certaine forme de dévoiement du métier militaire qu'elles induisent ; et se demandent si ces opérations ne mettent finalement pas à mal leur compétences premières de guerriers. Quoi qu'il en soit, ils doivent constater qu'alors que ces nouvelles missions ne correspondent pas au métier

---

<sup>53</sup> En France, le *Livre blanc sur la Défense* de 1994 intègre les « opérations en faveur de la paix et du droit international » comme l'un des six scénarios d'emploi des armées (chapitre 4), et relève que le recours à la force est fréquemment autorisé (chapitre 3), mais n'évalue pas en profondeur les conséquences de ces évolutions.

<sup>54</sup> Pierre Hassner, « De la guerre et la paix à la violence et l'intervention : les contextes politiques passent, les dilemmes moraux demeurent », *op.cit.*, p. 119.

qu'ils ont appris, elles constituent néanmoins l'essentiel de leurs activités. Ainsi les armées – occidentales en particulier – font-elles de moins en moins la guerre et participent-elles de plus en plus à des missions de paix.

La même forme d'improvisation est observée s'agissant du recours à la force. Il faut par exemple attendre 1995 pour que la France définisse quelque peu précisément ce qu'elle entend, sur le plan militaire, par « maintien de la paix », « restauration de la paix » et « imposition de la paix »<sup>56</sup>, et lie ces trois types d'opérations à des niveaux de recours à la force identifiés. La même année, un processus d'harmonisation avec les concepts britanniques est amorcé,<sup>57</sup> mais les divergences demeurent entre conception française et britannique d'un côté, et approche onusienne – souvent proche des conceptions nordiques – de l'autre.

En substance, ces lacunes et ambiguïtés traduisent les difficultés auxquelles l'ONU et les Etats en général sont confrontés dans la gestion des nouvelles formes de conflictualité. Face aux conflits intra-étatiques et à leurs logiques en termes d'acteurs (milices, seigneurs de guerre, enfants soldats), de motivations et de pratiques, les concepts d'emploi de la force des forces armées intervenant en configuration de maintien de la paix (même robuste) s'avèrent le plus souvent inadaptés. En d'autres termes, les Etats ne savent pas recourir à la violence dans les opérations de maintien de la paix ; ils n'en ont défini ni les conditions, ni les objectifs, ni les moyens nécessaires, ni les conséquences.<sup>58</sup>

Par ailleurs, alors qu'un des principes de base de l'utilisation de la force armée est son inscription dans un cadre politique, le recours à la force au sein des opérations de maintien de la paix se trouve souvent déconnecté de tout projet politique. Ramenée à l'analyse du

---

<sup>55</sup> Voir Robert Cooper, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Grove Press, New York, pp. 16-18.

<sup>56</sup> Voir *Lettre datée du 18 janvier 1996, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de la France auprès des Nations unies*, document A/50/869, S/1996/71, 30 janvier 1996 ; et la « *Directive Lanxade* », « Orientations pour la conception, la préparation, la planification, le commandement et l'emploi des forces françaises dans les opérations militaires fondées sur une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU », Etat-major des Armées, 6 mars 1995.

<sup>57</sup> Aux Etats-Unis, le *Army Field Manual 100-23 (Peace Operations)* de décembre 1994 propose une série de définitions assez complète.

<sup>58</sup> En France, les travaux du général Loup Francart font à ce titre figure d'exception. Voir par exemple *Maîtriser la violence : une option stratégique*, Paris, Economica, 1999.

système international et de ses évolutions, les questions ainsi soulevées traduisent aussi le décalage entre d'une part le système westphalien fondé sur l'Etat et quelques principes y afférant (souveraineté, monopole du recours à la violence légitime entre autres) et d'autre part les configurations observées dans nombre de conflits et qui se caractérisent par l'absence ou la négation des principes de l'ordre westphalien. La problématique du recours à la force dans les opérations de gestion de crise, et plus largement celle des politiques de consolidation de la paix, doivent être analysées à la lumière de ce décalage.

Enfin, la relation de l'ONU avec ses Etats membres conduit logiquement à celle qui existe entre fin et moyens.<sup>59</sup> Plus précisément, les réticences à recourir à la force sont-elles le résultat d'une culture propre à l'ONU ou plus simplement la conséquence de la faiblesse de ses moyens ? Croit-on à l'ONU à l'obsolescence du recours à la force ou a-t-on succombé à ce que Robert Kagan appelle la « psychologie de la faiblesse » ?<sup>60</sup>

Si tant est que l'on puisse parler d'une conception qui serait propre à l'ONU, l'on peut en effet avancer qu'il existe une approche foncièrement idéaliste au sein du Secrétariat qui suggère l'obsolescence du recours à la force dans la gestion des relations internationales, et surtout le fait que l'ONU ne peut jouer les premiers rôles dans ce domaine. D'une certaine façon, ce courant s'est exprimé en Bosnie-Herzégovine entre 1992 et 1995, mais transparaît également dans des rapports importants tels que le rapport Brahimi sur les opérations de paix ou le rapport du Secrétaire général *Dans une liberté plus grande*. Cela étant, il apparaît également que la problématique générale du maintien de la paix onusien s'est toujours articulée autour de la question des moyens que les Etats étaient disposés à mettre à la disposition de l'Organisation. Dans ces débats, la question des moyens coercitifs est particulièrement sensible puisqu'ils touchent au cœur de la souveraineté des Etats. Ainsi, dans de nombreux cas, c'est la mise à disposition par les Etats de moyens robustes qui fait ou pas l'efficacité et la crédibilité de l'opération. De fait, alors que l'on souligne à l'envi la différence entre le maintien de la paix et les opérations militaires « classiques », l'on relève

---

<sup>59</sup> Sur la dialectique entre fins et moyens, voir l'argumentation de Ernst Haas et le commentaire de Pierre Hassner dans Hassner, *op.cit.*, p.130.

<sup>60</sup> Robert Kagan, « Power and Weakness », *Policy Review*, no.113, juin-juillet 2002.

aussi leur similitude et le fait que le maintien de la paix n'est efficace que s'il dispose de capacités (réaction rapide, commandement et contrôle, renseignement, moyens logistiques, etc.) et compétences (contrôle de la violence) propres aux armées les plus aguerries.<sup>61</sup> D'où les appels récurrents du Secrétaire général de l'ONU aux Etats industrialisés afin que ceux-ci contribuent davantage aux opérations onusiennes, et fournissent en particulier leurs unités spécialisées. Dans la même logique de retour du balancier vers le métier militaire dans le maintien de la paix se trouvent les organisations régionales telles que l'OTAN et l'Union européenne, lesquelles mettent en œuvre un maintien de la paix plus robuste, qui fait appel à des moyens militaires plus lourds. Dans ces différents cas, un lien évident est fait entre efficacité des opérations d'un côté, capacités et compétences militaires de l'autre. Le recours à la force fait ici partie des options, même si le principe d'impartialité n'est pas évacué et la distinction avec la guerre reste pertinente.<sup>62</sup>

Il ressort de ces différents éléments que le défi du maintien de la paix conduit par l'ONU est de savoir concilier les deux approches, entre idéalisme des pères fondateurs et prise en compte des réalités du maintien de la paix moderne.

#### **« RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER » ET TERRORISME : L'ONU FACE AUX NOUVEAUX PARADIGMES DU RECOURS À LA FORCE**

Depuis sa création, la question fondamentale à laquelle l'ONU a toujours été confrontée est celle de savoir « quand et comment »<sup>63</sup> le recours à la force dans les relations

---

<sup>61</sup> Voir Richard Cobbold, « Opérations de stabilisation. Faire la guerre, maintenir la paix », *Annuaire français des relations internationales*, Bruylant, vol.4, 2003, p.246.

<sup>62</sup> Notons toutefois qu'en Afghanistan, la possible fusion de la FIAS de l'OTAN (qui répond à la définition large de l'opération de maintien de la paix) avec l'opération *Enduring Freedom* (qui est une opération de guerre de traque des talibans dans les montagnes afghanes) rendrait difficile la distinction entre maintien de la paix et guerre.

<sup>63</sup> Le rapport du Secrétaire général *Dans une liberté plus grande* dit que le « consensus que nous recherchons doit absolument établir quand et comment il est possible de recourir à la force pour défendre la paix et la sécurité internationales. » (§ 122).

internationales est possible ; c'est la question centrale de sa fonction de régulation du système international. En 1945, de la réponse à cette question est née la Charte des Nations unies, et depuis son entrée en vigueur, la question s'est posée avec plus ou moins d'acuité en fonction du contexte international. Depuis la fin de la guerre froide, le débat a porté d'une part sur le recours à la force au sein des opérations de maintien de la paix, avec les hésitations et faiblesses que nous avons relevées, d'autre part sur la capacité du Conseil de sécurité à offrir un cadre juridique au recours à la force par les Etats. A ces différents niveaux, s'il s'est vite avéré que « les Nations unies ne font pas la guerre »,<sup>64</sup> le Conseil de sécurité s'est imposé comme un organe central et quasi exclusif de la légalisation du recours à la force. Parallèlement, la combinaison du rôle accru du Conseil de sécurité, de l'élargissement de la notion de « menace à la paix et à la sécurité internationales » et des mutations du système international a conduit à une érosion de certains des grands principes régissant ledit système, tels que les principes de souveraineté ou de centralité de l'Etat en tant qu'acteur des relations internationales. Dans ce contexte, les trois événements majeurs que sont l'opération de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie en 1999, les attaques terroristes contre les Etats-Unis le 11 septembre 2001, et la guerre conduite par les Etats-Unis et le Royaume-Uni contre l'Irak en 2003, ont, chacun à leur niveau, posé la question de l'adéquation de l'ONU et de sa Charte aux évolutions de la situation internationale. Les trois événements ont leurs particularités propres et les conditions dans lesquelles le recours à la force s'est effectué sont très différentes, mais chacun vient alimenter le débat sur le statut d'organe légalisant et légitimant du recours à la force conféré au Conseil de sécurité, et pose la question de la compatibilité entre les dispositions de la Charte et l'évolution de la réflexion et des pratiques relatives au recours à la force. C'est en partie pour répondre à ces différentes questions que le Secrétaire général de l'ONU a lancé un nouveau processus de réforme autour du rapport du Panel de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement<sup>65</sup> et de son propre rapport *Dans une liberté plus grande*.

---

<sup>64</sup> Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU, Nations unies, A/55/305, S/2000/809, 21 août 2000, § 53.

<sup>65</sup> Le Panel avait pour mandat « d'évaluer les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales, de dire en quoi nos politiques et nos institutions actuelles nous permettent d'y faire

## **Le Kosovo et ses suites : la « responsabilité de protéger » en tant que réhabilitation du recours à la force**

Plusieurs lectures sont possibles de l'opération de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie en 1999. Une lecture réaliste combine d'une part la réticence à l'égard d'une intervention conduite en contradiction avec certains principes acceptés par les réalistes (principes de non-intervention et de souveraineté des Etats) et d'autre part l'acceptation d'une opération où le recours à la force vient en soutien de la défense d'intérêts stratégiques menacés. A l'inverse, une lecture libérale y voit la mise en œuvre du concept d'intervention humanitaire, c'est-à-dire d'une intervention militaire destinée à servir des objectifs humanitaires.<sup>66</sup> Est aussi remis en cause le principe de souveraineté dans ce qu'il a de rigide, et surtout de protecteur pour les dirigeants qui oppressent leur propre population. Ainsi le Secrétaire général de l'ONU parle-t-il de deux concepts de la souveraineté, l'une, au sens le plus fondamental, autour de l'Etat, et l'autre, fruit des évolutions de la « norme internationale », basée sur l'individu.<sup>67</sup>

Paradoxalement, les deux lectures permettent de justifier la mise à l'écart de l'ONU dans la légalisation du recours à la force. L'approche réaliste parce que la norme incarnée par le Conseil de sécurité ne saurait faire obstacle à l'action des Etats lorsque celle-ci est jugée nécessaire ; l'approche libérale parce que la protection de populations civiles dont les droits sont massivement bafoués doit pouvoir justifier que le Conseil de sécurité soit provisoirement et exceptionnellement contourné.

---

face et de recommander des mesures propres à donner à l'Organisation des Nations Unies les moyens de pourvoir à la sécurité collective au XXI<sup>e</sup> siècle. » § 3 du rapport.

<sup>66</sup> Gareth Evans, « When is it Right to Fight ? », *Survival*, vol.46, n°3, automne 2004.

<sup>67</sup> Kofi Annan, « Deux concepts de la souveraineté », *Le Monde*, 22 septembre 1999.

Cet épisode met à mal l'autorité du Conseil de sécurité dans sa fonction d'encadrement juridique du recours à la force.<sup>68</sup> Plus fondamentalement, il pose la double question de la validité du recours à la force sur le territoire d'un Etat souverain pour des raisons humanitaires (avec l'aval du Conseil de sécurité ou pas) et des conditions dans lesquelles les Etats peuvent s'affranchir de l'autorisation du Conseil de sécurité pour recourir à la force. Dans ce débat apparaît une distinction entre légalité et légitimité du recours à la force, les partisans de l'opération arguant du fait que si l'absence de résolution du Conseil de sécurité ôte à celle-ci sa légalité, les objectifs humanitaires de l'opération en font en revanche la légitimité.<sup>69</sup> Il est par ailleurs avancé que l'OTAN, composée de dix-neuf démocraties – et implicitement comparée aux quinze membres du Conseil de sécurité, pas tous des Etats démocratiques – est par elle-même source de légitimité, laquelle viendrait se substituer à celle, manquante, qui émane du Conseil de sécurité.

Une telle problématique est reprise par la « Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats », qui réfléchit au concept d'intervention humanitaire et donne naissance à celui de « Responsabilité de protéger »<sup>70</sup>. Il s'agit par ce concept de dépasser les controverses dont le terme « intervention humanitaire » est porteur, mais aussi d'inverser les termes du débat en plaçant la souveraineté des Etats et la protection de leurs citoyens au cœur de la problématique. En posant que « Les États souverains ont la responsabilité de protéger leurs propres citoyens » et que s'ils ne sont pas « disposés à le faire ou n'en sont pas capables, cette responsabilité doit être assumée par l'ensemble de la communauté des États », le cas échéant par le recours à la force,<sup>71</sup> le concept vise à rendre compatible souveraineté de l'Etat et intervention extérieure. Ce n'est plus le *droit d'intervention* qui est mis en avant, mais le *droit à la protection* des victimes. Est en outre établi un lien fort entre

---

<sup>68</sup> Michael Glennon parle d'« effondrement de l'ordre légaliste gouvernant l'usage de la force », et de l'apparition de deux systèmes, l'un *de facto* et l'autre *de jure*. Voir Glennon, *Limits of Law, Prerogatives of Power. Interventionism after Kosovo*, New York, Palgrave, 2001, p.177.

<sup>69</sup> Voir sur ce point *Kosovo Report, Independent International Commission on Kosovo*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp.166-176 et pp.185-198.

<sup>70</sup> « La responsabilité de protéger », Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, Ottawa, décembre 2001.

<sup>71</sup> La responsabilité de protéger ne se résume pas à l'intervention militaire ; elle se décline en 'responsabilité de prévenir', 'responsabilité de réagir', et 'responsabilité de reconstruire'.

légalité et légitimité d'une opération militaire. Si la légalité émane du Conseil de sécurité, sa légitimité repose sur le caractère moral de l'entreprise et le respect d'un certain nombre de principes,<sup>72</sup> en référence à la théorie de la guerre juste.

Le thème de la responsabilité de protéger intéresse notre problématique du lien entre ONU et recours à la force en ce qu'il pose la question de la compatibilité entre les dispositions de la Charte et le recours à la force face à l'urgence humanitaire.<sup>73</sup> Il alimente par ailleurs le débat sur la relation entre approche libérale du recours à la force et ce qui relève de la *Realpolitik*. S'agissant du premier point, la responsabilité de protéger ne parvient qu'imparfaitement à réconcilier ses principes avec la Charte des Nations unies. Certes, le rapport de la Commission internationale réaffirme la centralité du Conseil de sécurité et pose qu'il convient davantage de renforcer son rôle que d'y chercher des alternatives.<sup>74</sup> Mais il est également établi que dans le cas où le Conseil de sécurité n'assumerait pas sa responsabilité face à une situation qui appelle une intervention d'urgence, « il serait irréaliste de s'attendre à ce que les Etats concernés renoncent à tout autre moyen de faire face à la gravité et à l'urgence de la situation. »<sup>75</sup> Il y a ici, implicitement et malgré les nombreuses précautions prises par la Commission canadienne, une remise en cause de l'autorité du Conseil de sécurité, dont le blocage ne saurait empêcher le recours à la force si celui-ci est mis au service de la juste cause. En d'autres termes, un conflit entre la norme émanant de la Charte et la nécessité morale à agir doit pouvoir être dépassé au profit de la morale ; la légitimité de l'opération (par le respect des critères) doit permettre de pallier son éventuelle illégalité.

---

<sup>72</sup> Les principes sont ceux de « bonne intention », de « dernier recours », de « proportionnalité des moyens » et de « perspectives raisonnables ».

<sup>73</sup> Voir sur ce point David Chandler, « Imposing the Liberal Peace ? », *International Peacekeeping*, vol.11, n°1, printemps 2004.

<sup>74</sup> « La responsabilité de protéger », Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, Ottawa, décembre 2001, p. 54.

<sup>75</sup> Ibid., p. XIII.

Le concept est repris dans ses principes par le Panel de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement,<sup>76</sup> puis par le Secrétaire général de l'ONU dans son rapport *Dans une liberté plus grande*.<sup>77</sup> Mais, dans son rôle, le Secrétaire général ancre toute action impliquant le recours à la force dans la légalité de la Charte des Nations unies. Selon lui, le Conseil de sécurité doit être renforcé, notamment par son élargissement, mais les grands principes régissant le recours à la force restent valides et ne nécessitent pas d'être reformulés. Si des violations massives des droits de l'Homme sont observées et constituent une « menace à la paix et à la sécurité internationales », elles peuvent conduire le Conseil de sécurité à décider d'une action coercitive, à l'intérieur d'un Etat le cas échéant. Le Secrétaire général ne traite cependant pas des cas où le Conseil de sécurité ne pourrait ou ne souhaiterait pas prendre une décision face à une urgence d'ordre humanitaire.

La deuxième question soulevée par le concept de responsabilité de protéger concerne le lien entre approche libérale et ce qui relève de la *Realpolitik* dans la mise en œuvre. Dans son principe, l'intervention militaire pour des motifs d'ordre humanitaire réconcilie les libéraux avec le recours à la force.<sup>78</sup> La fin recherchée vient légitimer les moyens utilisés. Il s'agit par ailleurs de faire en sorte que les politiques étrangères des Etats soient façonnées par des considérations d'ordre moral, et ne se réduisent donc pas à la prise en compte d'intérêts nationaux strictement définis. Ce faisant, le recours à la force pour des motifs moraux doit s'ériger en norme internationale. Cette argumentation se trouve par ailleurs couplée à la

---

<sup>76</sup> Tout en reconnaissant que « l'idée que l'État et la communauté internationale ont la responsabilité de protéger les civils contre les effets de la guerre et les violations des droits de l'homme ne s'est pas encore imposée » (§ 36), le rapport du Panel de haut niveau pose que le « Groupe souscrit à la nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection ». (§ 203)

<sup>77</sup> Le Secrétaire général préconise que « Nous devons également avancer sur la voie de l'adoption et de l'application du principe de la 'responsabilité de protéger' les victimes, potentielles ou réelles, d'atrocités massives » (§ 132) et recommande au Conseil de sécurité d'adopter une résolution établissant les principes de légitimité de l'intervention et « faisant part de son intention de s'en inspirer lorsqu'il décide d'autoriser ou de demander le recours à la force » (§ 126).

<sup>78</sup> Parmi les libéraux se sont toujours opposés les « interventionnistes », pour lesquels certaines interventions pouvaient être justifiées (en référence par exemple à la théorie de la guerre juste), celles de l'OTAN en Bosnie et au Kosovo par exemple ; et les « non interventionnistes », pour lesquels tout type d'intervention est à bannir. Voir sur ce point Michael Doyle, « International

nécessité de promouvoir la « paix libérale » au sein des Etats qui font l'objet d'une intervention, et rejoint ainsi les débats sur les politiques de consolidation de la paix. C'est une autre conception du système international qui se dessine, dans laquelle l'Etat n'est plus sujet exclusif de la sécurité, et où l'individu accède au rang de sujet de la sécurité, selon le concept de sécurité humaine.

Une telle approche n'est cependant pas sans poser un certain nombre de contradictions. D'abord, nous avons vu que, dans son principe comme dans sa mise en oeuvre, le recours à la force pour des motifs humanitaires peut entrer en conflit avec la norme incarnée par la Charte des Nations unies, en particulier lorsque la légalisation du recours à la force par le Conseil de sécurité n'est pas possible. Plus fondamentalement, alors que l'intervention pour des motifs humanitaires relève dans son principe d'une idéologie libérale, une telle approche sous-estime le lien entre les principes moraux qui fondent le concept et les conditions qui conduisent un ou plusieurs Etats à recourir à la force armée. Dans son application en effet, l'intervention à des fins humanitaires passe par les Etats, et ne peut donc faire l'impasse sur certains des principes qui guident leur action. Or la considération de ces principes nous ramène inéluctablement aux préceptes de la théorie réaliste, qui font que les motivations des Etats intervenants ne relèveront, dans le meilleur des cas, que partiellement de considérations éthiques. Certes, l'intérêt à agir d'un Etat est subjectif, évolutif et irrationnel, et les considérations morales sont plus ou moins explicitement intégrées dans l'élaboration de cet intérêt, notamment sous la pression des opinions publiques. Mais cette prise en compte ne suffit pas à justifier qu'un Etat risque la vie de ses propres citoyens. Surtout, le renversement de la problématique contenue dans le concept de responsabilité de protéger et qui consiste à placer au centre de la réflexion le droit à la protection des victimes plutôt que les intérêts des potentiels intervenants, est difficilement réconciliable avec la pratique des relations internationales contemporaines.<sup>79</sup> En outre, s'agissant des conditions de faisabilité et d'efficacité de ces interventions, l'analyse portera sur le potentiel des Etats candidats à l'intervention en termes de puissance militaire, de

---

Intervention » (section « Liberals : For and Against »), *Ways of War and Peace*, New York, Norton, 1997.

capacité de projection de forces, de disponibilité et d'efficacité des forces spéciales, autant d'éléments qui font partie intégrante de la problématique de la responsabilité de protéger et qui pourtant relèvent d'une approche traditionnelle des attributs de la puissance. Sans entrer dans le débat sur le caractère universel de la notion d'humanitaire<sup>80</sup> et sur l'opposition nord-sud que le concept suscite, se pose aussi la question de la manipulation de la norme, afin de justifier une intervention militaire dont les objectifs seraient plus difficiles à invoquer publiquement. Un tel risque existe et l'invocation de principes moraux à des fins de *realpolitik* serait préjudiciable à la norme, mais il est aussi convenu que c'est davantage l'abstention face à l'urgence qui est à craindre que la manipulation de la norme.<sup>81</sup>

Le cas de l'Irak en 2003 fournit pourtant une illustration des risques de manipulation. Dans le processus de justification de l'opération militaire, ni les Etats-Unis ni le Royaume-Uni ne se sont explicitement placé dans une logique d'intervention humanitaire. En revanche, les références à des considérations d'ordre moral ont été récurrentes. Du côté américain, l'approche néo-conservatrice est par nature empreinte d'une certaine forme d'idéalisme qui associe la mission civilisatrice de l'Amérique à la promotion de la démocratie, au respect des droits de l'Homme et des libertés individuelles.<sup>82</sup> Cette rhétorique apparaît dans la quasi-totalité des discours des principaux leaders américains précédant le déclenchement de la guerre.<sup>83</sup> La dialectique du bien contre le mal, dans laquelle le recours à la force est mis au service du premier contre le second, est théoriquement proche du raisonnement

---

<sup>79</sup> Voir par exemple Paul Williams et Alex Bellamy, « The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur », *Security Dialogue*, vol.36, n°1, mars 2005.

<sup>80</sup> Voir sur ce point Jürgen Habermas, *La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*, éditions du Cerf, Paris, 2005.

<sup>81</sup> Voir sur ce point Thomas Weiss, « The Sunset of Humanitarian Intervention ? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era », *Security Dialogue*, vol.35, n°2, juin 2004.

<sup>82</sup> Voir Lawrence Kaplan et William Kristol, *The War over Iraq: Saddam's Tyranny and America's Mission*, San Francisco, Encounter Books, 2003.

<sup>83</sup> Voir entre autres le discours du président Bush devant l'Assemblée générale de l'ONU, New York, 12 septembre 2002 et la conférence de presse du président Bush et du premier ministre Blair, Camp David, 27 mars 2003.

développé par les partisans de la responsabilité de protéger, même si ceux-ci insistent sur la différence des deux approches.<sup>84</sup>

### **La guerre contre l'Irak : la *Realpolitik* contre la norme**

Dans un contexte différent de celui du Kosovo – et de celui de la réponse aux attaques du 11 septembre 2001, où le recours à la force en légitime défense fut largement accepté<sup>85</sup> –, le processus qui a conduit à la guerre contre l'Irak au printemps 2003 a lui aussi illustré la difficulté de réconcilier les dispositions de la Charte de l'ONU relatives au recours à la force et la réalité des relations internationales. En substance, les deux questions étaient d'une part celle de la capacité de l'ONU à encadrer juridiquement l'action des Etats-Unis et d'autre part celle de la validité de l'invocation de la légitime défense pour faire face à une menace considérée comme non imminente.

La relation ONU–Etats-Unis doit être analysée en tenant compte des trois éléments déterminants que sont la suprématie de la puissance américaine, les implications des événements du 11 septembre 2001 sur la politique de sécurité américaine et les prédispositions de l'administration républicaine vis-à-vis de l'ONU. Dans ce contexte, et dans la gestion de l'affaire irakienne, l'ONU n'est de prime abord perçue par le pouvoir américain ni comme capable de répondre de façon adéquate à la menace constituée par l'Irak, ni comme susceptible de contrer les Etats-Unis dans leur éventuelle entreprise militaire. Paradoxalement pourtant, l'ONU apparaît au cours des six mois qui précèdent la guerre à la fois comme le forum principal de gestion de la crise et comme une contrainte politique et juridique s'imposant aux Américains. D'une certaine façon en effet, la bataille diplomatique de l'automne et de l'hiver 2002/03 autour de la nécessité d'obtenir des

---

<sup>84</sup> Voir Neil Macfarlane, Carolin Thielking et Thomas Weiss, « *The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?* », *Third World Quarterly*, Vol.25, no.5, 2004, pp.983-985 et David Chandler, « *Imposing the Liberal Peace?* », *International Peacekeeping*, vol.11, n°1, printemps 2004, pp72-75.

<sup>85</sup> Voir entre autres Christine Gray, « *The use of force against terrorism : a new war for a new century* » (chapitre 6), *International Law and the Use of Force*, 2<sup>e</sup> édition, Oxford, Oxford University Press, 2004.

résolutions du Conseil de sécurité légalisant le recours à la force atteste de la centralité de l'organe et de la reconnaissance, par les Etats-Unis, des pouvoirs qui lui sont conférés.<sup>86</sup> En revanche, l'issue de la crise et le déclenchement de l'action armée sans résolution du Conseil de sécurité marque un nouveau désaveu pour l'ONU, et la défaite du droit face à la puissance. En acceptant de placer la gestion de la crise irakienne au sein du Conseil de sécurité, les Américains ont accepté la contrainte associée au multilatéralisme et à la soumission aux normes avec l'espoir qu'ils obtiendraient en retour une autorisation de recourir à la force.<sup>87</sup> Mais l'acceptation de cette contrainte fut rompue dès lors que le gain espéré s'est avéré hors d'atteinte. La logique de puissance l'a alors emporté sur le respect de la norme.<sup>88</sup> Pour les Américains, la leçon est d'une part que le jeu diplomatique au sein du Conseil de sécurité ne vaut pas d'être joué lorsque ce qu'ils considèrent être leurs intérêts vitaux sont en jeu, et d'autre part que l'ONU n'est plus « pertinente » (*relevant*)<sup>89</sup> face aux menaces à la sécurité internationales telles que le terrorisme ou la prolifération des armes de destruction massive. En conséquence, le recours à la force doit pouvoir se faire en dehors d'un système de sécurité jugé obsolète et inadéquat. Et ce d'autant plus que l'administration américaine se dit productrice de sa propre légitimité, laquelle se substitue à celle émanant du Conseil de sécurité, remise en cause en raison de sa composition et de la présence en son sein d'Etats non démocratiques.<sup>90</sup> Dans ce débat pourtant, une autre lecture est que le Conseil de sécurité a joué son rôle de garant de la légalité internationale, précisément en n'entérinant pas une action qui ne se justifiait pas et qui aurait été imposée

---

<sup>86</sup> Voir sur ce point Thierry Tardy, « The United Nations and Iraq : A Role Beyond Expectations », *International Peacekeeping*, vol.11, n° 4, Hiver 2004.

<sup>87</sup> Jack Snyder fait remarquer que le président Bush a davantage recherché l'aval du Conseil de sécurité que son prédécesseur Bill Clinton ne l'avait fait dans le cas du Kosovo ; voir Snyder, « Imperial Temptations », *The National Interest*, n°71, printemps 2003, p.34.

<sup>88</sup> Voir Michael Glennon, « Why the Security Council Failed », *Foreign Affairs*, vol.82, n°3, mai-juin 2003.

<sup>89</sup> Le thème de la « pertinence » de l'ONU est abordé par le président Bush dans son discours devant l'Assemblée générale de l'ONU le 12 septembre 2002. Il est repris lors du déclenchement de la guerre en mars 2003, suite à l'échec dans le vote d'une deuxième résolution.

<sup>90</sup> Voir sur ce point le discours de John Bolton prononcé le 13 novembre 2003 à Washington et intitulé « 'Legitimacy' in International Affairs : The American Perspective in Theory and

par la puissance. Apparaissent ici les deux chemins à ne pas prendre pour le Conseil de sécurité : celui de la marginalisation par des Etats qui le contourneraient et celui de la soumission à l'Etat le plus puissant. A terme, de sa capacité à répondre à cette double menace dépendra le statut du Conseil de sécurité en tant que pouvoir légalisant et légitimant du recours à la force.

La deuxième question soulevée par la crise en Irak concerne l'interprétation de l'article 51 de la Charte des Nations unies sur le recours à la force en légitime défense. Les Américains ont développé une interprétation large de cet article et en particulier de la notion d'imminence de la menace, ce qui les conduit à introduire le terme d'action préemptive. La *National Security Strategy* pose en effet qu'il convient d'« adapter le concept de menace imminente aux capacités et objectifs des adversaires d'aujourd'hui. »<sup>91</sup> Face à de tels adversaires et au danger que représente l'association de groupes terroristes et des armes de destruction massive, « les Etats-Unis agiront, si nécessaire, de façon préemptive. »<sup>92</sup> Une fois encore, la norme entre en conflit avec la lecture que fait l'un des Etats membres des impératifs de la gestion des menaces à sa sécurité. Pour les Américains, ce sont les deux voies d'autorisation du recours à la force prévues par la Charte qui se trouvent remises en cause : celle relative à la légitime défense parce qu'inadaptée à la menace constituée par le terrorisme international, et celle relevant du Chapitre VII parce que dépendante d'un accord du Conseil de sécurité. Parce qu'elle signifie que la défense des intérêts vitaux des Etats-Unis se décide en partie à l'extérieur du pays, une telle dépendance est inacceptable. Par extension, c'est la question de la compatibilité entre la puissance et le droit qui est ici posée.<sup>93</sup> Au-delà de la crise irakienne, la situation d'unipolarité est-elle compatible avec le système d'autorisation du recours à la force établi en 1945 ? Dans quelle mesure la puissance américaine peut-elle être contrainte par les dispositions de la Charte ?

---

Operation » ; voir aussi Robert Kagan, *Le revers de la puissance. Les Etats-Unis en quête de légitimité*, Paris, Plon, 2003.

<sup>91</sup> *The National Security Strategy of the USA*, Washington DC, White House, 20 septembre 2002, p.15.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Voir Michael Glennon, *op.cit.*, pp.16-21.

En réponse à ces différents questionnements, le rapport du Panel de haut niveau tout comme celui du Secrétaire général de l'ONU adoptent une position orthodoxe et s'en remettent à la Charte ; ils ne préconisent aucune réforme de ses principes régissant le recours à la force.<sup>94</sup> S'appuyant sur la jurisprudence et la littérature juridique relative à la notion de légitime défense et de menace imminente,<sup>95</sup> les deux rapports rejettent la notion de légitime défense préventive.<sup>96</sup> Pour le rapport du Secrétaire général, « les menaces imminentes sont pleinement couvertes par l'article 51 de la Charte » ; et « lorsque les menaces ne sont pas imminentes mais latentes, la Charte donne au Conseil de sécurité pleine autorité pour employer la force armée, y compris de manière préventive, afin de préserver la paix et la sécurité internationales. »<sup>97</sup> Il ne s'agit alors pas d'une action relevant de la légitime défense. Dans le cas de l'Irak par exemple, un accord au sein du Conseil de sécurité sur l'opération n'aurait pas pour autant avaliser le concept de légitime défense préventive, puisque la base juridique de l'opération aurait été la menace à la paix et à la sécurité internationale, laquelle peut conduire le Conseil de sécurité à autoriser tous types de mesure afin de restaurer la paix internationale.

L'analyse succincte de ces deux cas où le recours à la force s'est fait en dehors de la légalité conférée par le Conseil de sécurité révèle une certaine forme d'inadéquation des mécanismes existants à l'évolution des pratiques étatiques, que celles-ci relèvent de

---

<sup>94</sup> Outre celle relative à l'élargissement du Conseil de sécurité.

<sup>95</sup> Voir sur ce point Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, New York, 2004 ; Abraham Sofaer, « On the Necessity of Pre-emption », *European Journal of International Law*, vol.14, n°2, 2003 ; Anthony Arend et Robert Beck, *International Law and the Use of Force : Beyond the UN Charter Paradigm*, London, Routledge, 1993 ; sur l'Irak en particulier, voir Adam Roberts, « Law and the Use of Force after Iraq », *Survival*, vol.45, n°2, été 2003 ; Miriam Sapiro, « Iraq : The Shifting Sands of Preemptive Self-Defense », *The American Journal of International Law*, vol.97, n°3, juillet 2004 ; Jutta Brunnée et Stephen Toope, « The Use of Force : International Law after Iraq », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 53, octobre 2004.

<sup>96</sup> Voir le rapport du Panel de Haut niveau, « IX. L'usage de la force : règles et directives », § 183-209 ; et le rapport du Secrétaire général, « E. Recours à la force », § 122-126.

<sup>97</sup> Rapport du Secrétaire général, *Dans une liberté plus grande*, mars 2005, § 125.

principes moraux ou d'une acception plus traditionnelle de la *Realpolitik*. Cette inadéquation est correctement diagnostiquée et analysée dans les deux rapports du Panel de Haut niveau et du Secrétaire général de l'ONU. Mais leur approche prescriptive est conservatrice et les réformes proposées ne concernent qu'à la marge les conditions du recours à la force. Elles sont donc peu susceptibles d'apporter des réponses aux questions de fond posées par les événements du Kosovo et de l'Irak.

Pourtant, s'il est convenu de constater l'inadaptation du système établi en 1945 à la situation qui prévaut au début du XXI<sup>e</sup> siècle, un tel constat doit être relativisé. D'abord, si le Conseil de sécurité s'est trouvé contourné dans les deux cas du Kosovo et de l'Irak, les conditions d'un tel contournement revêtent un caractère exceptionnel. L'observation des pratiques étatiques ne permet pas de conclure à l'émergence d'une norme ou d'une jurisprudence qui remettraient en cause les principes de la Charte des Nations unies relatifs au recours à la force. Par ailleurs, la fonction exclusive du Conseil de sécurité en tant qu'organe légalisant et légitimant du recours à la force n'est pas fondamentalement contestée par la communauté des 191 Etats membres de l'ONU. Cette centralité est régulièrement réaffirmée par les Etats et par les organisations régionales, en dépit des critiques simultanément formulées à l'égard de l'ONU.<sup>98</sup> A aucun niveau de l'architecture internationale de sécurité n'apparaît une autorité susceptible de contester au Conseil de sécurité son exclusivité en matière de recours à la force. Dans les deux cas du Kosovo et de l'Irak, les efforts prodigués par les différents Etats impliqués pour replacer leur action dans la « légalité internationale » – *via* les résolutions du Conseil de sécurité – une fois l'opération armée conduite, attestent de cette persistante centralité du Conseil en tant que source de légalité et de légitimité.

---

<sup>98</sup> Voir Mats Berdal, « The UN Security Council : Ineffective but Indispensable », *Survival*, vol.45, n°2, été 2003.

## **Conclusion**

Le système de réglementation du recours à la force défini par la Charte des Nations unies fut établi dans un environnement à l'évidence différent de celui qui prévaut au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Il est donc confronté aux mutations du système et à des évolutions des pratiques étatiques face qui révèlent ses limites. L'inadaptation constatée aujourd'hui n'est pourtant que l'expression de la contradiction originelle du système, contenue dans la combinaison d'une approche libérale des relations internationales et sa traduction dans la réglementation du recours à la force d'une part et d'une approche réaliste qui rend difficile l'acceptation de la contrainte émanant d'une organisation internationale dans le domaine du recours à la force d'autre part.

Avec la fin de la guerre froide, la notion même de recours à la force a changé, mais ni les Etats ni l'ONU n'ont su appréhender dans toute leur complexité les implications de ces changements, qu'il s'agisse du recours à la force au sein des opérations de maintien de la paix, pour des motifs humanitaires, ou dans un cadre plus classique d'exercice de la puissance. Dans ce contexte en évolution, l'élément de continuité réside dans le fait qu'aujourd'hui comme hier, c'est la capacité de l'ONU et de sa Charte à encadrer en droit et à légitimer le recours à la force qui est en jeu. Dans le monde bipolaire de la guerre froide, cette capacité était quasi inexistante. Dans le monde unipolaire de l'après-guerre froide, elle semble plus évidente, mais malgré tout contestée par le double effet de la remise en cause de certains des principes sacro-saints du système stato-centré (souveraineté, non-intervention, distinction entre sphère interne et sphère externe) et de la domination de l'unipole.