

AUTEUR

Alexandra Novosseloff

Chercheuse-associée au Centre Thucydide
de l'Université Paris-Panthéon-Assas
(Paris 2).

DIRECTEURS

Jocelyn Coulon et
Stéphane Roussel

RÉDACTEUR EN CHEF

Évariste Sonon

COORDONNATRICE

Léa Pelletier-Marcotte

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Niagalé Bagayoko

Université du Sussex

Anne-Laurence Brugère

Université de Genève

Marie-Eve Desrosiers

Université d'Ottawa

Jean Kenfack

Institut des Relations Internationales
du Cameroun

Michel Liégeois

Université Catholique de Louvain

Jean-François Thibault

Université de Moncton

Marie-Joëlle Zahar

Université de Montréal



en politiques étrangères
et de défense canadiennes



CHAPITRE VII ET MAINTIEN DE LA PAIX : UNE AMBIGUÏTÉ À DÉCONSTRUIRE

Alexandra Novosseloff

La question de l'usage de la force armée a été au cœur des débats entre 1939 et 1945 pour construire une organisation internationale efficace pour maintenir la paix. Le résultat de ces discussions a été la rédaction du Chapitre V et du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, véritables innovations de l'ONU par rapport à la Société des Nations. Les rédacteurs de la Charte ont voulu créer une sorte de directoire à la tête de l'Organisation, prenant des «mesures directes» pour régler les différends internationaux et ayant les moyens (notamment militaires) de ses décisions. Le Chapitre V crée un Conseil de sécurité, organe restreint aux pouvoirs discrétionnaires, qui s'appuie sur l'entente entre les Cinq Grands pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Le Chapitre VII prévoit quant à lui la mise sur pied d'un dispositif permettant d'agir au cas où l'ordre international serait menacé et les principes fondamentaux de la Charte violés : des forces mises à disposition (à partir d'accords spéciaux), principalement par les cinq membres permanents du Conseil et dirigées au plan stratégique par un Comité d'état-major. Ce dispositif n'a pu être mis en place en raison de la mésentente entre les Cinq Grands et de l'entrée dans la guerre froide à partir de 1947. Le Conseil de sécurité a donc dû «se rabattre» sur le Chapitre VI, le règlement pacifique des différends pour faire face aux crises menaçant la sécurité internationale. Mais pouvait-il réellement s'en tenir là?

À côté des missions d'observation mises sur pied dès 1948, une nouvelle forme d'action est élaborée, à partir de 1956, dans le contexte de la crise de Suez : la force d'interposition composée de contingents armés nationaux fournis de façon volontaire par les Etats membres autres que les cinq grandes puissances, mais dont la

conduite est déléguée au Secrétaire général et à ses services (Département des Affaires politiques spéciales). Ce nouveau type d'intervention, les «opérations de maintien de la paix», véritable invention onusienne, est donc allée de pair avec l'incapacité de mettre en œuvre les dispositions et le système d'intervention originel du Chapitre VII. Pourtant, depuis la fin de la guerre froide, ces opérations multidimensionnelles ont été de plus en plus créées «en vertu des dispositions du Chapitre VII». L'objectif des lignes qui suivent est d'examiner l'origine de cette pratique, de ses effets et de son utilité au regard de la question de l'usage de la force. Comment le Chapitre VII s'est en quelque sorte «invité» dans le maintien de la paix ? Quelles en sont les conséquences : dérive ou évolution vers un maintien de la paix robuste ? La thèse présentée ici est que le Chapitre VII ne peut se suffire à lui seul et que sa référence excessive crée de fausses attentes ou des craintes injustifiées quant aux objectifs et aux moyens des Casques bleus, ces «soldats sans ennemis» déployés dans des situations de crise.

Le «Chapitre VI et demi», base juridique des opérations de maintien de la paix ?

Les opérations de maintien de la paix conçues par Dag Hammarskjöld et Lester B. Pearson constituent un mécanisme «conçu sur la base des principes de la Charte, mais ne résultant pas cependant directement des dispositions précises de celle-ci»(1). Les concepteurs du maintien de la paix ont parlé du «Chapitre VI et demi» pour donner une base politico-juridique à ce nouveau type d'opération. Cette expression peut signifier que ces opérations se situent quelque part entre le Chapitre VI et le Chapitre VII, formant ainsi en quelque sorte un chapitre en soi. On peut aussi considérer que les opérations de maintien

de la paix relèvent des deux chapitres en même temps et qu'il n'y a pas d'exclusive entre le Chapitre VI et le Chapitre VII.

Les opérations de maintien de la paix constituent, de fait, un autre moyen d'action que les enquêtes, médiations, conciliations, arbitrages ou règlements judiciaires prévus à l'Article 33 du Chapitre VI. Le but de cet autre moyen d'action n'en reste pas moins une forme de règlement pacifique des différends. Les opérations de maintien de la paix sont, en effet, d'abord et avant tout l'instrument d'une action politique et diplomatique de gestion des crises internationales. Il s'agit d'apaiser les conflits en s'interposant entre les combattants pour que la diplomatie reprenne le dessus. La logique de ces opérations est avant tout politique et non militaire. Les Articles 37 et 38 de la Charte prévoient que si les voies du règlement pacifique des conflits ne suffisent pas et que «la prolongation du différend semble menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales», le Conseil de sécurité peut alors recommander «tels termes de règlement qu'il juge appropriés».

Cet autre moyen d'action peut aussi être utilisé par le Conseil dans le type de situations prévu à l'Article 39 de menace contre la paix ou de rupture de la paix. De fait, les opérations de maintien de la paix constituent «des mesures provisoires qui ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées, des mesures pour empêcher la situation de s'aggraver et que le conflit ne s'étende» (Article 40). Les dispositions des Articles 37, 38 et 40 tendent à se rejoindre, rendant non pertinente la distinction entre Chapitre VI et Chapitre VII. L'Article 40 pourrait même constituer à lui seul le «Chapitre VI et demi» ; mais placé au sein du Chapitre VII, il a une force obligatoire qu'il n'aurait pas au sein du Chapitre VI. Le professeur Jean-Marc Sorel conclut qu'il faut dresser, «un constat d'incertitude (...) à propos de l'Article 40 : placement incertain, fondements juridiques disparates, nature des

mesures aléatoire, etc., font de cet article à la fois un mystère et un fourre-tout modulable selon les circonstances»(2). En fait, le Conseil de sécurité a toute latitude pour décider de la nature des mesures prises dans le cadre des opérations de maintien de la paix : soit se situer dans un esprit de conciliation, soit dans une posture plus contraignante et dissuasive. D'ailleurs, la doctrine des Nations Unies publiée en 2008 considère que ce qui compte dans la conduite du mandat, ce sont les termes utilisés par le Conseil de sécurité dans sa résolution, non sa référence à tel ou tel chapitre(3).

Le Chapitre VII et le maintien de la paix onusien : une histoire récente

Au départ, le seul lien entre le maintien de la paix et le Chapitre VII est d'ordre circonstanciel : les opérations de maintien de la paix se déploient dans des situations prévues par le Chapitre VII. Entre 1946 et 1986, les dispositions du Chapitre VII n'ont été utilisées que 14 fois pour des cas d'embargo (Rhodésie du Sud, Article 41) ou de mesures prises par des Etats (Article 48). Les missions d'observation et les opérations de maintien de la paix sont créées sans référence à un Chapitre ou à des articles spécifiques de la Charte, y compris pour la création et la conduite de l'opération au Congo (ONUC), seule opération de maintien de la paix du temps de la Guerre froide expressément autorisée à utiliser la force armée. Le Secrétaire général considéra que les résolutions du Conseil sur le Congo pouvaient être considérées comme se référant implicitement à l'Article 40 (4). Pour la première fois, le Conseil de sécurité a délégué explicitement au Secrétaire général l'usage de la force armée : il «demande que l'ONU prenne immédiatement toutes mesures appropriées pour empêcher le déclenchement d'une guerre civile au Congo» (Résolution 161). Par la résolution 169 (1961), il «autorise le Secrétaire général à entreprendre une action vigoureuse, y compris, le cas échéant, l'emploi de la force dans la mesure requise». Ainsi, pour l'opé-

ration au Congo, la mention du Chapitre VII n'a pas été jugée indispensable pour permettre l'emploi de la force armée.

A partir des années 90, le Conseil de sécurité fait référence de manière systématique au Chapitre VII. Entre 1987 et 1994, le Conseil de sécurité adopte 75 résolutions au titre du Chapitre VII et 94 entre 1995 et 2001. Le Chapitre VII est alors envisagé comme un tout, comme une globalité, que symbolise la formule consacrée : «agissant en vertu du Chapitre VII». Ainsi, la grande majorité des résolutions (35 sur 40) concernant la situation en ex-Yougoslavie, entre 1992 et 1995, a été adoptée «en vertu du Chapitre VII». Le problème est que certaines d'entre elles ne comportaient aucune mesure effective et n'impliquaient pas sur le terrain une augmentation correspondante des moyens militaires. Cette référence au Chapitre VII s'est trouvée disjointe de l'autorisation du recours à la force. Ainsi, «le mandat de la FORPRO-NU était devenu sur le papier plus musclé que ne l'était la Force elle-même» (rapport sur Srebrenica). Or, ce qui est «important dans le Chapitre VII, c'est beaucoup plus la compétence opérationnelle que la compétence décisionnelle»(5). La tendance du Conseil à se référer de façon quelque peu virtuelle au Chapitre VII, à marquer de son sceau décisionnel des résolutions déclaratoires qui ne sont pas accompagnées ou suivies des moyens correspondants a entraîné une dérive préjudiciable pour le Conseil lui-même, alors qu'il «ne suffit pas de décréter qu'une décision est obligatoire en vertu de la Charte pour qu'elle s'applique effectivement sur le terrain»(6). Cette invocation systématique du Chapitre VII a affaibli les termes mêmes des articles du Chapitre VII qui ne deviennent, en fin de compte, pas plus obligatoires que les autres articles de la Charte.

Dans les années 2000, le Conseil de sécurité a eu tendance à persister dans sa pratique d'adopter des résolutions au titre du Chapitre VII pour créer des opérations : Darfour et Soudan, Côte d'Ivoire, Haïti, Congo.

Il a aussi introduit une nouvelle pratique consistant à ne mettre sous Chapitre VII qu'une partie du mandat, celle autorisant l'emploi de «toutes les mesures nécessaires». Il a de ce fait réconcilié le Chapitre VII avec les dispositions régissant l'emploi de la force. Toutefois, une certaine confusion demeure. Quelles en sont les raisons?

Raisons et effets d'une référence constante au Chapitre VII

Les résolutions adoptées lors de la guerre du Golfe ont sans doute contribué à ce que le Chapitre VII soit considéré comme «une forme de stade suprême de l'obligatoire, de droit d'exception, que les Etats sont particulièrement invités à respecter»(7). La guerre du Golfe a constitué le cas d'école prévu par la Charte. Mais, dans le contexte des opérations de maintien de la paix, la référence systématique au Chapitre VII est, comme esquissé plus haut, plus ambiguë.

Cette référence globale (voire globalisante) au Chapitre VII permet d'abord au Conseil de sécurité de se saisir d'une situation dont il a préalablement constaté qu'elle menaçait ou risquait de menacer la paix et la sécurité internationales. Cela permet aussi de briser le tabou de l'Article 2§7 concernant la non ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat, principe qui toutefois «ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII». Invoquer le Chapitre VII permet au Conseil de sécurité de contourner l'Article 2§7 et de «traiter» tout particulièrement les conflits d'ordre interne, sans préjuger des moyens utilisés, comme de se prémunir contre les accusations d'ingérence. Comme le précise Laura Pineschi, «la nature coercitive d'une opération n'est pas déterminée par l'autorisation de l'emploi de la force, mais par le fait d'agir en faisant abstraction du consentement de l'Etat hôte»(8). Enfin, cela permet au Conseil de sécurité de se situer dans «l'esprit du Chapitre VII», qui est celui de la contrainte et de l'usage de la force, pour montrer sa détermination à agir.

Pour autant, il est possible de considérer que la simple référence systématique et indifférenciée au Chapitre VII constitue une dérive des dispositions de la Charte appliquée au maintien de la paix. Ceci pour plusieurs raisons :

- Tout d'abord, elle donne l'illusion que le Secrétariat dispose des moyens et le Conseil de sécurité de la volonté politique nécessaire pour imposer sur le terrain l'application des mandats votés par le Conseil. Or, tout cela dépend moins d'une mention du Chapitre VII que de l'unité du Conseil de sécurité dans l'application et le respect des résolutions et de la mise à disposition de moyens adaptés par les contributeurs de troupes. Une référence au «chapitre de la contrainte» n'implique pas la mise à disposition automatique des moyens de cette contrainte.

- Comme le constate la Capstone Doctrine, «l'invocation du Chapitre VII (...) est aussi un moyen pour le Conseil de sécurité de souligner son engagement politique ferme et de rappeler aux parties, ainsi qu'à l'ensemble des Etats membres des Nations Unies, la responsabilité qui leur incombe de donner suite à ses décisions». Or, mentionner le Chapitre VII uniquement pour signifier le caractère obligatoire des résolutions amène en réalité à une dépréciation de l'Article 25 de la Charte, selon lequel toute décision du Conseil de sécurité est obligatoire pour l'ensemble des Etats membres de l'Organisation.

- Elle conduit aussi à une certaine confusion des genres, entre maintien et imposition de la paix, entre consentement et contrainte, donnant l'impression que les Casques bleus pourraient aller au-delà du maintien de la paix. Or, ni le Chapitre VII ni l'expression «toutes les mesures nécessaires» ne signifient que l'emploi de la force peut être illimité ; au contraire, celui-ci doit être «calibré, précis, proportionnel et approprié, conformément au principe de la force minimale nécessaire pour atteindre l'objectif escompté» (Doctrine). De plus, souvent la référence faite au Chapitre

VII dans les résolutions créant ou faisant évoluer une opération de maintien de la paix l'a souvent été en corrélation avec des sanctions pesant déjà sur les parties au conflit (Bosnie, Libéria, Sierra Leone). Ceci avait peu à voir avec les moyens de l'opération elle-même.

- Enfin, une dernière dérive est apparue quand la référence au Chapitre VII a été interprétée par certains Etats occidentaux comme donnant un droit automatique à prendre des mesures contraignantes, sans nouveau passage devant le Conseil, équivalant à une sorte de blanc-seing pour aller au-delà du maintien de la paix (cas de l'opération anglo-américaine «Renard du désert» de 1998 et de l'intervention de 2003, cas des frappes aériennes de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie en 1999). Cette pratique des «autorisations implicites» a conduit certains Etats à se méfier des résolutions du Conseil de sécurité adoptées en vertu du Chapitre VII. Cette méfiance a notamment été invoquée par le gouvernement de Khartoum pour refuser, en 2006-2007, la présence de Casques bleus au Darfour parce qu'il y voyait un bras armé potentiel de la Cour pénale internationale. Ceci a également amené à une certaine opposition au sein de contributeurs de troupes venant du Sud à cette référence perçue comme un blanc-seing pour imposer la paix ou mener un maintien de la paix plus «robuste» que nécessaire, contre les Etats-hôtes qui seraient devenus réticents à la présence de la force onusienne.

Chapitre VII et usage de la force sans imposition de la paix

Cette référence fréquente au Chapitre VII correspond donc plus à un état d'esprit que le Conseil de sécurité veut se donner qu'à des moyens dont il disposerait ou qu'il obligerait les Etats à fournir. Il y a dérive quand le Conseil reste vague sur ses intentions et quand cette mention tend à conférer un caractère opératoire au Chapitre VII, qu'il n'a pas en tant que tel. De plus, le

Chapitre VII n'a pas vocation à changer la philosophie et la nature du maintien de la paix ou à brouiller sa spécificité. Il ne peut d'ailleurs se suffire à lui seul pour signifier une pratique plus robuste du maintien de la paix confronté à un consentement des parties toujours fluctuant. En ce sens, le Chapitre VII n'est pas synonyme d'imposition puisque le maintien de la paix des Nations Unies se déploie dans une logique de consentement.

Le cas de la FINUL semble d'ailleurs montrer qu'il est possible de se passer de la mention explicite du Chapitre VII. Ainsi, le Conseil de sécurité a placé son action dans le cadre de l'Article 39 et la Résolution 1701 a permis le renforcement des effectifs et la mise à disposition de capacités robustes ainsi que l'élaboration des règles d'engagement correspondantes. Mais d'une certaine manière, ces moyens ont été aussi, voire avant tout, le fait d'une décision des contributeurs de troupes (européens) de la Force. Les termes qui permettent l'emploi de la force se retrouvent dans l'autorisation à utiliser «toutes les mesures nécessaires» pour accomplir le mandat. La simple mention (trop vague) du Chapitre VII ne peut remplacer une telle autorisation. La simple mention du Chapitre VII n'a pas d'effet exécutoire en soi : c'est ce qui est écrit dans le dispositif des résolutions qui en a et qui permet la rédaction des documents de base de l'opération (concept d'opération, plan d'opération, règles d'engagement).

Dans le contexte des opérations de maintien de la paix, la référence au Chapitre VII est donc utile mais pas indispensable, car ce qui compte, ce sont les moyens réellement mis à disposition la façon de conduire l'opération. La Résolution 1701 a, de ce point de vue, servi d'exemple pour permettre de sortir de cette dérive liée à l'utilisation excessive du Chapitre VII et revenir à un esprit plus conforme à la Charte.

Une clarification indispensable par le Conseil de sécurité

Le Conseil de sécurité devrait, dans la rédaction de ses résolutions, clarifier la

signification réelle du Chapitre VII afin d'éviter les attentes trop fortes ou les craintes inutiles de ceux à qui elles sont destinées et de ceux qui sont chargés de les mettre en œuvre. Il devrait rappeler que Chapitre VII ne veut pas dire usage de la force au niveau stratégique ou imposition de la paix. Fondamentalement, dans les opérations de maintien de la paix, il sert à montrer que son action se situe dans le cadre prévu à l'Article 39. Ceci permettrait également d'atténuer la dilution des responsabilités existant au sein des Nations Unies. Par le passé, le Conseil de sécurité reportait trop facilement les échecs des opérations qu'il décidait sur un Secrétariat à qui il refusait souvent de disposer de tous les moyens nécessaires pour accomplir son mandat. L'utilisation excessive des dispositions du Chapitre VII a, dans ce cadre, souvent été un moyen de cacher cette contradiction.

Au contraire, aujourd'hui, la réussite d'une opération de maintien de la paix nécessite son appropriation par chacun de ses acteurs (décisionnels et opérationnels) comme par les populations locales. Ceci passe par un meilleur dialogue, «inclusif et transparent»(9), entre tous ces acteurs sur les moyens et les conditions de mise en œuvre, pour une meilleure efficacité de ces opérations dont le succès répond à certains principes fondamentaux : le soutien d'un Conseil de sécurité uni, l'implication des pays contributeurs de troupes, le consentement de l'Etat hôte, le confinement de la zone de crise, l'accompagnement d'un processus politique. Une opération de maintien de la paix peut bien entendu être créée sans que ces facteurs potentiels de succès soient réunis, mais alors elle court le risque d'être bloquée sur place, d'être instrumentalisée par les parties au conflit et de geler la situation. Le respect de ces principes est un véritable défi en soi face à des situations toutes différentes qui

requièrent une large gamme d'action, de l'observation du cessez-le-feu au maintien de l'ordre et à la construction d'un Etat de droit. Dans la conduite de ces actions, les Casques bleus doivent se faire respecter et, par conséquent, gérer la zone grise existant entre le maintien de la paix dit classique et le maintien de la paix dit robuste qui utilise la force de manière tactique. En ce sens, la paix ne s'impose jamais, elle se construit. Au Conseil de sécurité de trouver les mots pour faire comprendre cette dynamique autrement que par des catégorisations inopérantes et une utilisation contre-productive du Chapitre VII. ☺

- (1) Paul TAVERNIER, *Les casques bleus*, 1996, Paris, Presses universitaires de France, QSJ n° 3169, p. 32.
- (2) In Jean-Pierre COT/Alain PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*, 2005 (3e édition), Paris, éditions Economica, p.1194
- (3) DOMP, «Opérations de maintien de la paix des Nations Unies: Principes et Orientations», p.14. http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/capstone_doctrine_fr.pdf
- (4) *Rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation (A/4800*, 1961, p. 27).
- (5) Serge SUR, «Leçons de terrain», in Jean COT (dir.), *Opérations des Nations Unies: Leçons de terrain*, 1995, Paris, FED, collection Perspectives stratégiques, p.385.
- (6) Paul TAVERNIER, *op. cit.*, p. 79.
- (7) Jean-Marc SOREL, in Jean-Pierre COT/Alain PELLET, *op. cit.*, p. 1190. Sur 20 résolutions adoptées suite à l'invasion du Koweït par l'Iraq, 3 seulement ne sont pas prises en vertu du Chapitre VII.
- (8) Laura Pineschi, «L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies «robustes» : conditions et limites juridiques», in M.Arcari/L. Balmond, *La sécurité collective, entre légalité et défis à la légalité*, 2009, Milan.
- (9) *The New Horizon Initiative : Progress Report* n°1, octobre 2010.

Le bulletin *Le Maintien de la paix* est publié dans le cadre du Forum sur la sécurité et la défense (FSD) du ministère de la Défense nationale du Canada. Les archives sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.cepes.uqam.ca>, sous la rubrique «Bulletin». Vous pouvez nous joindre à l'adresse cepes@uqam.ca. ISSN 1192-909X