

Université de Montréal

**L'autorisation de recourir à la force accordée par le Conseil  
de sécurité des Nations Unies**

par

EKOMODI TOTSHINGO Patrice

Faculté de droit

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de Maître en droit (LL.M.)

Option : droit international

Août 2009

© Ekomodì Totshingo Patrice, 2009.

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

**L'autorisation de recourir à la force accordée par le Conseil  
de sécurité des Nations Unies**

présenté par :

EKOMODI TOTSHINGO Patrice

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Stéphane Beaulac

Président-rapporteur

Daniel Turp

Directeur de recherche

Isabelle Duplessis

Membre du jury

## Résumé

L'autorisation de recourir à la force est une pratique par laquelle le Conseil de sécurité permet à des États membres des Nations Unies ou à des accords ou organismes régionaux, voire au Secrétaire général des Nations Unies de recourir à la coercition militaire. Elle est l'une des circonstances excluant l'illicéité face à l'interdiction de recourir à la force dans les relations internationales dont la règle est posée à l'article 2, § 4 de la Charte des Nations Unies.

Il est évident que cette pratique ne correspond pas clairement à la lettre de la Charte mais elle tire sa légitimité du fait qu'elle permet au Conseil de sécurité de s'acquitter de sa mission principale de maintien de la paix et de la sécurité internationales, étant donné que le système de coercition militaire prévu par la Charte s'avère inapplicable dans la pratique. Il reste que cette pratique est empreinte d'ambiguïté : elle apparaît tantôt comme une intervention des Nations Unies, tantôt comme une action unilatérale au profit de certaines puissances capables de mener des opérations de grande envergure. Cette ambiguïté est encore exacerbée par le problème de l'autorisation présumée que certains États pourraient déduire des actes du Conseil de sécurité, pour intervenir dans divers conflits.

Dans les faits, la pratique de l'autorisation de recourir à la force semble actualiser une tendance belliciste qui caractérisait les époques antérieures. Elle peut, si l'on n'y prend garde, refondre, par pans entiers, les legs du droit contre la guerre (*jus contra bellum*) issu du XX<sup>ème</sup> siècle, droit qui a été le fruit de longues tribulations dans l'histoire des relations internationales. Le danger le plus grave est que des acquis chèrement négociés risquent d'être jetés par-dessus bord avec trop de facilité et sans délai, pour servir des visées à court terme.

**Mots clés :** droit international, droit des conflits armés, Charte des Nations Unies, résolutions du Conseil de sécurité, résolutions de l'Assemblée générale, sécurité collective, unilatéralisme, autorisation de recourir à la force, présomption d'autorisation de recourir à la force.

## **Abstract**

Authorization to use force is a practice whereby the Security Council allows member States of the United Nations or regional arrangements or agencies or the Secretary General of the United Nations to use military coercion. Such authorization circumvents the wrongfulness of using force in international relations as prohibited by article 2, § 4 of the UN Charter.

It is obvious that this practice does not match the letter of the Charter, but it derives its legitimacy from the fact that it allows the Security Council to fulfill its primary mission of maintaining peace and security, since the system of military coercion under the Charter is inapplicable in practice. Nonetheless, this practice is marked by ambiguity: sometimes it appears as a UN intervention, and yet sometimes as a unilateral action of certain powers capable of conducting major operations. This ambiguity is exacerbated by the issue of presumed consent to intervene in various conflicts that some States attribute to the Security Council.

In fact, the practice of authorization reinforces a hawkish tendency that characterized earlier periods. It can, if unchecked, undo the legacy of the law against war (*jus contra bellum*) of the twentieth century, which was the fruit of much effort in the history of international relations. The most serious danger is that hard-won negotiated achievements be thrown easily overboard and without delay, in order to serve short term goals.

**Keywords:** international law of armed conflict, UN Charter, resolutions of the Security Council, resolutions of the General Assembly, collective security, unilateralism, authorization to use force, presumption of authorization to use force.

## Table des matières

Résumé.....	iii
Abstract.....	iv
Table des matières.....	v
Abréviations et acronymes.....	viii
Introduction.....	1
Partie 1 : Du droit d'autoriser le recours à la force : la pratique du Conseil de sécurité <sup>12</sup>	
Chapitre 1 : Les destinataires des résolutions portant autorisation de recourir à la force.....	22
A – L'autorisation décernée aux accords ou organismes régionaux.....	24
1 – La subordination des accords ou organismes régionaux au Conseil de sécurité des Nations Unies .....	25
a – La base juridique de la subordination .....	25
b – Les limites de la subordination.....	26
2 – La question de l'émancipation des accords ou organismes régionaux.....	29
a – Le rejet de l'émancipation des accords ou organismes régionaux et la réaffirmation de l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies dans l' <i>opinio juris</i> des États .....	31
b – Les efforts en vue d'émanciper les accords ou organismes régionaux....	35
B – L'autorisation accordée aux États .....	43
1 – L'antinomie de l'autorisation accordée aux États par rapport à la Charte des Nations Unies .....	43
a – L'absence de base juridique explicite.....	44
b – La mort de l'article 42 .....	44
2 – L'application pratique de la Charte par le Conseil de sécurité.....	46
a – Les pouvoirs implicites du Conseil de sécurité .....	47
b – La coutume comme fondement de l'autorisation accordée aux États .....	51
Chapitre 2 : Les conditions de validité de l'autorisation de recourir à la force.....	53
A – La condition de forme .....	58
1 – Une résolution préalable du Conseil de sécurité autorisant le recours à la force.....	59
a – Une résolution explicite .....	59
b – Une résolution implicite .....	60
2 – La nature de la résolution autorisant le recours à la force.....	61
a – Les résolutions-recommandations .....	61
b – Les résolutions-décisions.....	63

B – Les conditions de fond .....	68
1 – L'exécution de la résolution .....	68
a – La composition des Forces .....	68
b – La responsabilité du commandement .....	69
c – Le financement de l'intervention .....	69
2 – Le contrôle exercé sur les Forces autorisées .....	70
a – Les formes du contrôle .....	71
b – Les domaines du contrôle .....	74
Partie 2 : De la possibilité de présumer l'autorisation de recourir à la force : l'argument des États .....	85
Chapitre 1 : Le rejet de la possibilité de présumer l'autorisation de recourir à la force .....	89
A – L'autorisation présumée sur la base des résolutions du Conseil de sécurité précédant le recours à la force .....	89
1 – L'existence d'une autorisation .....	89
a – L'opération « Provide Comfort » contre l'Irak en 1991 .....	90
b – L'opération « Force alliée » contre la Yougoslavie en 1999 .....	93
c – L'opération « Liberté immuable » contre l'Afghanistan en 2001 .....	98
2 – Le maintien d'une autorisation .....	101
a – Les opérations militaires ciblées dirigées contre l'Irak .....	101
b – L'opération « Iraqi Freedom » contre l'Irak en 2003 .....	105
B – L'autorisation présumée sur la base des actes du Conseil de sécurité postérieurs au recours à la force .....	113
1 – L'autorisation explicite déduite de l'approbation postérieure par le Conseil de sécurité .....	114
a – L'intervention de la CÉDÉAO au Libéria .....	114
b – L'intervention de la CÉDÉAO en Sierra Leone .....	122
c – L'intervention de la CÉI en Géorgie .....	124
2 – L'autorisation implicite déduite du silence du Conseil de sécurité .....	126
a – L'intervention de l'OTAN menée contre la Yougoslavie (1999) .....	127
b – L'intervention américaine menée contre l'Afghanistan (2001) .....	130
c – L'intervention de la coalition anglo-américaine menée contre l'Irak (2003) .....	131
Chapitre 2 : Vers l'acceptation de la possibilité de présumer l'autorisation de recourir à la force ? .....	136
A – Les obstacles à l'acceptation de la possibilité de présumer l'autorisation du Conseil de sécurité .....	138
1 – La constance de l' <i>opinio juris</i> des États .....	138
2 – L'incompatibilité de l'autorisation présumée avec la Charte des Nations Unies .....	143

3 – La jurisprudence de la Cour internationale de Justice.....	145
B – L’avenir de la thèse de l’autorisation présumée.....	146
1 – La persistance des acteurs .....	146
2 – La persistance des causes .....	148
Conclusion .....	149
Bibliographie.....	153

## Abréviations et acronymes

<i>ADI</i>	<i>Actualité et droit international</i>
AIÉA	Agence internationale de l'énergie atomique
<i>AFDI</i>	<i>Annuaire français de droit international</i>
AGNU	Assemblée générale des Nations Unies
<i>AIDI</i>	<i>Annuaire de l'Institut de droit international</i>
<i>ACDI</i>	<i>Annuaire de la Commission du droit international</i>
<i>AJIL</i>	<i>American Journal of International Law</i>
<i>ASIL Proceedings</i>	<i>Proceedings of the American Society of International Law</i>
<i>BYBIL</i>	<i>British Yearbook of International Law</i>
CÉDÉAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CÉI	Communauté des États indépendants
CHARTE	Charte des Nations Unies
CIJ	Cour internationale de Justice
CIISÉ	Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États
Conseil	Conseil de sécurité des Nations Unies
Doc.	Document
ECOMOG	Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group
<i>EJIL</i>	<i>European Journal of International Law</i>

<i>Études i</i>	<i>Études internationales</i>
FIAS	Force internationale d'assistance à la sécurité
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies
FUNU	Force d'urgence des Nations Unies
<i>ICLQ</i>	<i>International and Comparative Law Quarterly</i>
IFOR	Implementation Force
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
MINUAR	Mission des Nations Unies au Rwanda
MINUHA	Mission des Nations Unies en Haïti
MINUTO	Mission des Nations Unies au Timor Oriental
MONUG	Mission des Nations Unies en Géorgie
MONUL	Mission des Nations Unies au Libéria
MONUSIL	Mission des Nations Unies en Sierra Leone
NU	Nations Unies
<i>NYIL</i>	<i>Netherlands Yearbook of International Law</i>
OÉA	Organisation des États américains
OÉCO	Organisation des États des Caraïbes orientales
Off.	Officiel
OMP	Opérations de maintien de la paix
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'Unité africaine
Par.	Paragraphe
PV	Procès verbal
<i>RADIC</i>	<i>Revue africaine de droit international et comparé</i>
<i>RBDI</i>	<i>Revue belge de droit international</i>
<i>RCADI</i>	<i>Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye</i>
Rec.	Recueil
<i>RÉDI</i>	<i>Revue égyptienne de droit international</i>
RÉS (ou Rés.)	Résolution
RFY	République Fédérale de Yougoslavie
<i>RGDIP</i>	<i>Revue générale de droit international Public</i>
<i>RICR</i>	<i>Revue internationale de la Croix-Rouge</i>
RTNU	Recueil des Traités des Nations Unies
SDN	Société des Nations
SFDI	Société française pour le droit international
UA	Union africaine
UE	Union européenne
ULB	Université libre de Bruxelles
URSS	Union des Républiques soviétiques et socialistes
<i>ZaöRV</i>	<i>Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht</i>

*À ma chère mère Rachel*

*À Nicolas Manga*

*À mon épouse et à mes deux filles*

## *Remerciements*

Je tiens tout d'abord à remercier mon Directeur de recherche, le Professeur Daniel Turp. La rigueur intellectuelle, la minutie et la passion pour le droit international sont ses qualités exceptionnelles qui m'ont grandement inspiré tout au long de la rédaction. Qu'il soit rassuré de toute ma gratitude, plus particulièrement pour le temps qu'il m'a si généreusement accordé et la célérité de ses rétroactions sur mon travail. C'est un privilège rare pour moi de travailler avec un Professeur dont l'hospitalité est une règle de vie. Mon rêve est de marcher sur ses sillages!

Je tiens également à exprimer ma gratitude envers tous les professeurs de la Faculté de droit de l'Université de Montréal, plus particulièrement à Aya Khalaf, Isabelle Duplessis, Karim Benyekhlef, Martin Scully, Suzanne Lalonde et Thérèse Leroux, pour leur précieuse contribution dans la fondation de cet édifice et leur encadrement continu que je ne cesse de bénéficier.

Il m'est aussi agréable d'exprimer mes remerciements, déférences et hommages à tous ceux et celles qui ont toujours cru en mon potentiel et dont l'aide tant matérielle que morale m'a servi d'un grand secours tout au long de ce parcours. Je pense notamment à Albert Makola, Aristide Mafuta, Cao Mulembela, Étienne Mbuyi, Maître François Ohomahoma, Maître Junior Onadikondo, Maître Thomas Omonombe et le grand mécène Toussaint Assumani.

À tous ceux et celles dont l'oubli du nom n'est pas celui du cœur, je voudrais adresser un remerciement collectif.

## Introduction

Du vide au trop plein ? Le Conseil de sécurité est-il victime de ses succès ? Durant la guerre froide, le Conseil de sécurité était perçu comme un organe essentiellement chargé de proposer des mesures visant à régler des différends entre États ou de prendre parcimonieusement des mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Il s'était enfermé dans le mutisme, impuissant pour agir à cause des obstacles de caractère procédural. D'aucuns s'interrogeaient sur l'efficacité de l'action de cet organe et surtout sur l'avenir des relations internationales. Malgré les multiples menaces contre la paix qui ont émaillé toute la durée de la guerre froide, le Conseil de sécurité n'a pris des mesures que dans les cas assez rares où il existait un consensus des grandes puissances. Plus précisément, parmi les résolutions adoptées pendant cette période, le Conseil n'a eu recours au chapitre VII qu'à neuf reprises<sup>1</sup>. Ces mesures étaient rendues possibles par le fait que les grandes puissances avaient eu l'intérêt commun de contenir certaines situations et d'en empêcher la dégénération en conflits qui risquaient de les faire s'affronter de façon directe et immédiate<sup>2</sup>. Dans ces circonstances, la question de l'étendue des pouvoirs du Conseil de sécurité ne se posait vraiment pas, au contraire.

Ces rares décisions du Conseil de sécurité étaient peu controversées, sauf quelques inquiétudes concernant l'intervention en Corée. Il s'agit des résolutions 82 à 85 (1950)

---

<sup>1</sup> Résolutions 232 du 16 décembre 1966, 253 du 29 mai 1968, 277 du 18 mars 1970, 288 du 17 novembre 1970, 314 du 28 février 1972, 388 du 6 avril 1976, 409 du 27 mai 1977, 418 du 4 novembre 1977 et 460 du 21 décembre 1979.

<sup>2</sup> Michael BOTHE, « Les limites des pouvoirs du Conseil de sécurité », dans Colloque de l'Académie de droit international de la Haye (éd.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, p. 67, à la page 81.

ayant légitimé, largement *a posteriori* l'intervention américaine menée contre la Corée et, bien sûr, la question de leur validité pouvait légitimement être posée : sur le fond, leur conformité au système de sécurité collective envisagé par la Charte était loin d'être évidente, et les conditions de leur adoption, marquée par la désapprobation temporaire de l'URSS, étaient pour le moins sujettes à caution. Il eût été normal que l'on se préoccupât alors du fondement des actions du Conseil de sécurité ou de celles qu'il légitimait. Mais il ne s'agit là que d'un accident de parcours et les petits États ont pu être rapidement rassurés : le Conseil de sécurité est bien vite retombé dans la léthargie forcée à laquelle le condamnaient les vetos interposés; pas d'actions, guère de mesures, peu de décisions et même de recommandations<sup>3</sup>.

Depuis que la chute du mur de Berlin l'a relevé de ses supplices, le libérant de ce rocher d'inactivité où il était enchaîné et d'une guerre froide qui le rongait lentement, le Conseil de sécurité paraît vraiment déchaîné<sup>4</sup>. La disparition du conflit entre les deux superpuissances a également fait disparaître le veto quasi automatique quand le Conseil de sécurité voulait intervenir dans des conflits internationaux. Le nombre des résolutions autorisant le recours à la force adoptées lors de ces deux dernières décennies<sup>5</sup> par rapport à ses 45 premières années d'existence témoigne de la renaissance des activités du Conseil de sécurité. L'effervescence de ces activités s'est accélérée plus encore après le 11 septembre 2001.

---

<sup>3</sup> Alain PELLET, « Rapport introductif : peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité ? », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pédone, 1995, p. 221, à la page 238.

<sup>4</sup> Théodore CHRISTAKIS, « Avant-propos », (2004) 37 *RBDI* 459, 459.

<sup>5</sup> Nous reviendrons sur ces résolutions (ayant recours au chapitre VII) lorsque nous parlerons des conditions générales de validité de l'autorisation de recourir à la force, *infra*, Partie 1, chap. II.

Mais si cette évolution est très importante, la qualité de l'activité du Conseil est encore plus impressionnante et prend parfois les airs d'une véritable révolution<sup>6</sup>. La relance de son action a suscité plus d'inquiétudes qu'elle n'a nourri des espoirs; elle a déchaîné plus de feux qu'elle n'en a éteints. Plus encore, le Conseil agit désormais non seulement sur la base des pouvoirs que la Charte lui attribue expressément, mais aussi sur la base de ceux dont le fondement est douteux. De ce fait, tous les thèmes dormants qui se sont assoupis sans bruit dans les brumes givrantes de la guerre froide se sont réveillés<sup>7</sup>. Des questions sérieuses se sont posées concernant la légalité ou au moins le fondement juridique de l'exercice des pouvoirs du Conseil de sécurité<sup>8</sup>. Ainsi s'est posé, depuis le conflit du Golfe des années '90, opposant l'Irak au Koweït, le problème de la possibilité que le Conseil s'est progressivement reconnue d'autoriser certains États membres des Nations Unies ou certains accords ou organismes régionaux, voire le Secrétaire général des Nations Unies à recourir à la force à sa place et en son nom, plutôt que de le faire lui-même. Cette pratique a eu des implications considérables quant à la linéarité des efforts en vue d'exproprier la faculté des États de recourir à la force dans les relations internationales.

On sait que, du moins en théorie, les Nations Unies ne font pas la guerre, elles l'empêchent. La Charte des Nations Unies finalise le processus du refoulement du *jus ad bellum* (droit de faire la guerre) dont l'ébauche commençait à Rome antique par les doctrines du pacifisme et de *justum bellum* (guerre juste). On a même pu dire de cette

---

<sup>6</sup> T. CHRISTAKIS, « Avant-propos », préc., note 4, p.459-461.

<sup>7</sup> Mohammed BEDJAOUÏ, « Un contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité est-il possible ? », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, p. 255, à la page 297.

<sup>8</sup> M. BOTHE, « Les limites des pouvoirs du Conseil de sécurité », dans Colloque de l'Académie de droit international de la Haye (éd.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, préc., note 2, p. 68.

Charte qu'elle est l'astre le plus ardent dans le ciel de l'interdiction de recourir à la force<sup>9</sup>, en ce qu'elle tire les ultimes conséquences et colmate définitivement les fissures les plus graves du *jus contra bellum* (droit contre la guerre) élaboré auparavant par le Pacte de la Société des Nations et le Pacte Briand/Kellogg, malmené et interrompu par la parenthèse de la seconde guerre mondiale. La notion clé de la Charte est celle de « la paix et la sécurité internationales », à tel point qu'elle y a été reprise 28 fois<sup>10</sup>. La Charte ne concède que deux exceptions à l'interdiction de recourir à la force posée à l'article 2, § 4<sup>11</sup>. L'une décentralisée, car liée aux États *uti singuli* en attendant l'action du Conseil (article 51) et l'autre centralisée, car son exercice requiert l'autorisation du Conseil de sécurité (articles 42, 53, voire 94, § 2; d'autres dispositions étant désuètes (articles 106 et 107))<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Robert KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, 2003, n° 80, p. 39.

<sup>10</sup> M. BEDJAOUÏ, « Du contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité », dans *Hommage à François Rigaux : Nouveaux itinéraires en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 69, à la page 87.

<sup>11</sup> La Charte interdit le recours à la force contrairement aux instruments précédents, par exemple le Pacte Briand/Kellogg qui n'interdisait que la guerre. Elle évite le terme « guerre » en lui préférant celui de « force », ce dernier étant plus large que le terme « guerre ». La Charte ferme ainsi les brèches qui ont permis aux États de recourir à la force dans les relations internationales tout en affirmant qu'il ne s'agissait pas de guerre. C'est la raison pour laquelle l'article 2, par. 4 a été qualifié de « Heart of the Charter » (Oscar Schachter, *International Law in Theory and Practice: General Course of Public International Law, RCADI*, vol. 178, 1982 – V, p. 133.) ou de « [C]ardinal rule of international law and cornerstone of peaceful relations among States » (Eduardo Jiménez de Aréchaga, *International Law in the Past Third of a Century, RCADI*, vol. 159, 1978 – I, p. 87).

<sup>12</sup> Il s'agit de la légitime défense individuelle ou collective à l'article 51; l'article 42 parle des actions coercitives *entreprises* par le Conseil de sécurité; l'article 53 permet au Conseil de sécurité d'utiliser des accords ou organismes régionaux pour recourir à la force ou de les y autoriser; l'article 94, par. 2 concerne l'emploi de la force par le Conseil de sécurité pour faire exécuter les arrêts de la Cour internationale de Justice; l'article 106 dispose qu'en attendant l'entrée en vigueur des accords spéciaux mentionnés à l'article 43, les Alliés peuvent entreprendre toute action qui pourrait être nécessaire pour maintenir la paix et la sécurité internationales. C'est une disposition transitoire qui semble désuète; il en est également de l'article 107 concernant les États ennemis aux Nations Unies durant la deuxième guerre mondiale. Dans les faits, ces exceptions ont été interprétées le plus largement possible par des États plus enclins à la force afin d'obtenir des licences d'action. Cette recherche des possibilités permissives a érigé le cendrillon du système de sécurité internationale (article 51) en pivot central du système, dans des proportions marquant un retour vers les époques antérieures. Ainsi par exemple durant la guerre froide, l'OTAN et le Pacte de Varsovie avaient leur base dans la légitime défense collective que l'article 51 permet. On a même pu dire que la sécurité internationale pendant la guerre froide a été maintenue non pas par le Conseil, bloqué par le

Pour ce qui nous concerne particulièrement ici à savoir l'autorisation de recourir à la force, le constat est qu'à chaque circonstance, les commandements des États autorisés s'engagent, au sens matériel, sinon strictement juridique du terme, dans une « guerre<sup>13</sup> ». Le conflit du Golfe de 1990-91, les interventions menées contre l'ex-Yougoslavie en 1999 et contre l'Irak en 2003 pour ne citer que ces exemples, ont démontré les dangers de l'autorisation de recourir à la force, surtout lorsque le Conseil de sécurité ne conserve pas un droit de regard sur les opérations, en décidant quand les commencer et y mettre un terme mais aussi en déterminant le droit applicable à leur conduite. De l'analyse de ces précédents, il ressort que les mesures autorisées correspondent largement à une éviction de toute structure onusienne de conduite des Forces et d'un détournement de procédure au profit d'une coalition d'États<sup>14</sup>. Ainsi, on peut se demander à propos des campagnes de bombardement menées par les Forces de la coalition notamment contre l'Irak, l'ex-Yougoslavie si celles-ci étaient soumises à des limitations juridiques en vertu du droit international pour ce qui est de la proportionnalité, des cibles et des types de munitions, ou encore si ces mesures obéissaient à des restrictions découlant du droit des conflits armés. Au total, ces débordements contribuent à la dilution de la règle de l'interdiction de recourir à la force, voire au démantèlement de la sécurité collective.

Il est évident que l'autorisation de recourir à la force a permis au Conseil de sécurité de se doter, dans certaines circonstances, du bras armé qui avait pu parfois lui faire cruellement

---

veto, mais qu'elle était tout entière fondée sur l'article 51. Ces récents modes de légitimation de l'emploi de la force montrent l'existence d'une tendance qui vise la répudiation du système de la Charte, au profit de l'action unilatérale. Ils se fondent sur l'emploi « légitime » de la force et non plus seulement sur l'emploi « légal » de celle-ci.

<sup>13</sup> L'intervention en Yougoslavie est révélatrice à cet égard. En effet, tous les commentaires s'accordent à dire que les dégâts causés par l'OTAN en Yougoslavie étaient de loin pires que la violation des droits de l'Homme par Milosevic.

<sup>14</sup> Patrick DAILLIER, « Débats sous la présidence de Jean Combacau », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, p. 201, à la page 205.

défaut pour obtenir le respect de ses décisions et pour restaurer la paix et la sécurité internationales, faute de mener une opération militaire lui-même<sup>15</sup>. Il reste que dans les faits, cette pratique est empreinte d'ambiguïté : elle apparaît tantôt comme une intervention des Nations Unies, tantôt comme une action unilatérale au profit de certaines puissances capables de mener des opérations de grande envergure. Cette ambiguïté est encore exacerbée par le problème de l'autorisation présumée que certains États pourraient déduire des actes du Conseil de sécurité, pour intervenir dans divers conflits.

Ces apories nous incitent à nous interroger sur la licéité et la pertinence de la pratique de l'autorisation de recourir à la force et sur la plus-value qu'elle apporte à l'action de l'ONU. Son développement constitue-t-il un progrès pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ? Où sont les limites entre la décentralisation de la sécurité collective que cette pratique instaure et l'unilatéralisme ? Quelle est la substance de la règle de l'interdiction de recourir à la force dans les relations internationales ? Le Conseil de sécurité a-t-il le droit d'autoriser le recours à la force ? Si oui, quelles seraient les conditions de validité d'une telle autorisation ? Pourrait-on présumer une autorisation de recourir à la force ?

À une époque marquée par l'évolution rapide des moyens et mesures que préconise un Conseil de sécurité extrêmement actif, cette problématique n'a rien de théorique. Son intérêt est dû au fait qu'à l'heure actuelle où d'une part, la liste des conflits dont le Conseil de sécurité a à connaître ne cesse de s'allonger, il est devenu pratique courante pour le Secrétaire général de proposer au Conseil, dans les rapports qu'il lui adresse, une

---

<sup>15</sup> L'opération en Corée en 1950 étant tout à fait spécifique. En effet, même si les Forces qui y sont intervenues le faisaient sous le couvert de l'ONU, le commandement était en réalité américain. Voir *infra*, Partie I, chap. II.

gamme d'options possibles dont l'autorisation de recourir à la force. D'autre part, parce que le Conseil est généralement peu enclin à fonder ses décisions sur un cadre juridique précis, à identifier clairement les dispositions de la Charte en vertu desquelles il agit, il est fréquent que la base juridique exacte desdites décisions ne soit pas évidente, d'où des divergences d'interprétations conduisant presque toujours à la dilution de l'interdiction de recourir à la force.

Ainsi, l'objet du présent mémoire est l'analyse de l'autorisation de recourir à la force décernée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, dans la mesure où, par lui-même, il ne peut que décider mais ne peut agir<sup>16</sup>. Il ne s'agira pas d'étudier, sauf incidemment, les opérations de maintien de la paix qui, en théorie, ne sont pas coercitives, malgré leur glissement du *peace-keeping* consensuel et *soft* vers un *peace-keeping* coercitif et *hard* (le cas d'ONUSOM II par exemple). Par ailleurs, le mot « force » pourrait couvrir les mesures diversifiées<sup>17</sup>. Notre propos se limite au cas unique du recours à la force « armée » dans les relations internationales<sup>18</sup>. Il faut également signaler que nous n'avons pas l'intention de contribuer au débat sempiternel consistant à savoir si le Conseil serait le seul à pouvoir autoriser le recours à la force. Ce débat est un chef-d'œuvre d'argumentation juridique pleine d'adresse et de force auquel même la Cour internationale de Justice n'a pas réussi à donner un dénouement attendu<sup>19</sup>. Ce qui importe

---

<sup>16</sup> Serge SUR, « Conclusions générales », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, p. 311, à la page 322.

<sup>17</sup> Il pourrait comprendre les mesures politique, économique ou diplomatique par exemple.

<sup>18</sup> Cette autorisation peut être constitutive ou déclarative. L'autorisation est constitutive lorsqu'elle permet d'exercer la coercition au sens de l'article 42. Elle est déclarative lorsqu'elle permet d'user de la légitime défense. En effet, il est des fois où, malgré l'existence du droit naturel de légitime défense ne nécessitant pas l'autorisation du Conseil, ce dernier s'est permis, dans certains cas, d'autoriser les États à s'unir pour assumer l'exercice de ce droit. Ainsi en est-il par exemple des résolutions 83 (1950), 678 (1990) et 1368 (2001). Pour plus de détails, voir R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 241, p. 105.

<sup>19</sup> CIJ, *Affaire de certaines dépenses*, Rec., 1962, p.163-165 et 168.

ici est le destinataire de l'autorisation et non son titulaire qui est, pour l'essentiel, l'Organisation.

En plus de ces limites, une précision méthodologique s'impose avant tout développement au fond. La présente étude s'inscrit d'abord dans le cadre d'une démarche relevant du positivisme juridique. La Charte des Nations Unies constitue le cadre normatif fondamental de cette étude. Mais, il ne s'agira pas de figer l'attention sur la seule volonté des États telle qu'elle s'est exprimée en 1945, lors de l'adoption du texte de la Charte, et qui transparaît des travaux préparatoires. Les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU mais aussi les déclarations faites par son Président ainsi que les débats tenus en son sein, les résolutions et les accords de principes adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies, les rapports du Secrétaire général des Nations Unies et ceux des commissions *ad hoc*<sup>20</sup>, les actes gouvernementaux et intergouvernementaux forment le matériau complémentaire de notre recherche. Par ailleurs, bien qu'ayant résisté à tous les changements, excepté les plus formels<sup>21</sup>, la Charte est un instrument souple qui a évolué dans les faits en fonction des enseignements de la pratique<sup>22</sup>. On a pu constater une pratique novatrice et évolutive de presque tous les organes politiques des Nations Unies et en particulier le Conseil de sécurité<sup>23</sup>. C'est la raison pour laquelle, cette étude

---

<sup>20</sup> Tels le Groupe des personnalités de haut niveau et la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États.

<sup>21</sup> Des amendements ont été adoptés en 1963, 1965 et 1971. Ils concernent l'élargissement du Conseil de sécurité de 11 à 15 Membres et du Conseil économique et social de 18 à 21 Membres.

<sup>22</sup> Ralph ZACKLIN, « Le droit applicable aux Forces d'intervention sous les auspices de l'ONU », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, p. 191, à la page 199.

<sup>23</sup> S'agissant de la pratique novatrice d'autres organes des Nations Unies tels le Secrétariat et l'Assemblée générale, voir Paul TAVERNIER, « Le Secrétaire général de l'ONU et la sécurité collective », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005, p. 43, à la page 54; Habib SLIM, « La Charte et la sécurité collective : de San Francisco à Bagdad », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005, p. 13, à la page 32. On se rappellera à cet égard que par exemple, pour échapper au blocage du système au Conseil de sécurité, les Américains ont pris l'initiative

fait appel aux éléments d'analyse complémentaires qui ont une influence certaine sur le régime de la Charte. Ces éléments sont notamment la pratique, la jurisprudence internationale, la doctrine, la sociologie et l'histoire. Ce pluralisme tient sans doute au fait que le droit du Conseil de sécurité n'est pas un droit fait par et pour les juristes<sup>24</sup>. C'est un droit d'urgence, un droit d'exception, et en tout cas un droit d'injonction et de commandement, de telle sorte que le juriste ne saurait instruire le procès du Conseil de sécurité sur la base du positivisme juridique seul. Encore que les résolutions du Conseil dépassent le principe de relativité des conventions : *pacta tertiis ne nocent nec prosunt*<sup>25</sup>.

Le mythe fondateur de l'ordre international n'est pas, qu'on le regrette ou non, celui d'un ordre légal, mais celui d'un ordre pacifique, et tout s'ordonne à partir et en fonction du maintien de la paix, ce qui veut dire non seulement autonomie mais suprématie politique<sup>26</sup>. Le Conseil de sécurité n'a pas pour fonction de faire respecter le droit. Il a pour fonction de maintenir et de rétablir la paix. Malgré le développement actuel de son

---

de la Résolution Acheson, adoptée le 3 novembre 1950 par laquelle l'Assemblée générale a provoqué, sur la base de l'article 12 de la Charte et dans des termes discutables, un transfert de compétence à son profit, en matière de sécurité collective, dès lors que le Conseil se trouve bloqué par un veto et qu'il n'est donc plus en mesure de remplir ses fonctions. Cette situation a eu des implications sérieuses sur l'évolution du rôle de l'Assemblée générale. S'agissant de la pratique du Secrétariat, on peut noter sous la plume du Professeur P. Tavernier, que les différents titulaires de la fonction sont sortis d'un cadre juridique étiré et ont su s'adapter – compte tenu de leur personnalité propre et spécifique – à des contextes diplomatiques et politiques fort différents. Les exemples de cette activité novatrice sont très nombreux, aussi bien pour Dag Hammarskjöld qui fut l'un des « inventeurs » des OMP, que pour Kofi Annan, qui, dans le cadre d'une « diplomatie tranquille » (*quiet diplomacy*), n'a pas hésité à transposer en quelque sorte le modèle de la « palabre africaine » au domaine de l'exécution des arrêts de la Cour internationale de Justice, où ses prédécesseurs ne s'étaient pas encore aventurés. À ce sujet, voir par exemple le rôle joué par Kofi Annan au sujet de l'exécution de l'arrêt de la CIJ concernant l'affaire de l'île de Bakassi, opposant le Cameroun au Nigéria.

<sup>24</sup> S. SUR, « Conclusions générales », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, préc., note 16, p. 311.

<sup>25</sup> Voir par exemple l'article 2, par. 6 de la Charte qui oblige les États non membres d'agir conformément à la Charte en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

<sup>26</sup> Cette orientation plus politique que juridique de la Charte explique l'obsolescence de certaines de ses dispositions, notamment les articles 43 à 47.

rôle, le Conseil de sécurité agit principalement au titre du maintien de la paix et non de l'application du droit<sup>27</sup>.

À la lumière de ce qui précède, il convient à présent d'entamer notre développement qui s'articule en deux temps. La première Partie vise à analyser le droit pour le Conseil de sécurité d'autoriser le recours à la force. Il s'agit d'une part, de comprendre comment certains « ratés » ont contraint le Conseil de sécurité à autoriser le recours à la force par d'autres entités<sup>28</sup> pour accomplir des missions plus ou moins ambitieuses, dans des conflits très divers<sup>29</sup>. D'autre part, puisque la Charte est restée muette sur les conditions ou les formalités à remplir pour qu'une telle autorisation soit valide, référence sera faite aux conditions déduites par la doctrine sur la base des multiples résolutions du Conseil de sécurité relatives à l'autorisation de recourir à la force. Ces conditions qui, lorsqu'elles sont observées, légitiment la pratique d'autorisation de recourir à la force, nous permettront d'aborder la seconde Partie relative à l'argument de l'autorisation présumée. Il sera question, dans un premier chapitre, de mettre en évidence le fait que parallèlement aux autorisations légitimes qui ont été décernées par le Conseil de sécurité, certains États ou certains accords ou organismes régionaux ont souvent recouru à la force, arguant

---

<sup>27</sup> Hans KELSEN, « Collective Security and Collective Self-Defence under the Charter of United Nations », (1948) 42 *AJIL* 783, 789. Pour l'auteur, « [s]ince peace is not necessarily identical with law, the enforcement machinery established by the Charter is no guarantee for the maintenance or restoration of existing law ». Voir également S. SUR, « Conclusions générales », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, préc., note 16, p. 316.

<sup>28</sup> Les destinataires des résolutions portant autorisation de recourir à la force sont généralement « les États membres de l'ONU ». Il arrive parfois que certaines résolutions précisent que l'autorisation est donnée aux États « à titre national ou dans le cadre d'accords ou organismes régionaux ». Plus rarement encore des résolutions « individualisent » l'autorisation, soit en faisant référence à un État particulier qui doit assurer le commandement de la Force multinationale (exemple la résolution 1546 du 8 juin 2004, § 31, concernant l'invasion de l'Irak en 2003, qui donne implicitement ce rôle aux États-Unis), soit en réservant exclusivement l'autorisation à un groupe d'États déterminé (exemple la CÉDÉAO) voire à un État nommément désigné (par exemple la France, dans le cadre de la résolution 1528 du 27 février 2004 concernant la situation en Côte-d'Ivoire).

<sup>29</sup> T. CHRISTAKIS et Karine BANNELIER, « Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les États autorisés à recourir à la force », (2004) 37 *RBDI* 498, 499.

d'une autorisation présumée qu'ils auraient tenue du Conseil de sécurité sur la base des indices variés. On a même prétendu que certains textes, ainsi que la pratique qui s'est développée à partir des années 1990, témoignent des progrès d'une interprétation souple des dispositions de la Charte, en particulier en ce qui concerne la possibilité de présumer l'autorisation de recourir à la force. Compte tenu de la répétition récurrente de cet argument, et en l'absence d'une prise de position claire du Conseil de sécurité ou d'une autre instance internationale compétente, il convient d'articuler le deuxième chapitre sous forme d'une interrogation pour savoir si l'on va vers l'acceptation de l'argument de l'autorisation présumée de recourir à la force. Ce chapitre vise d'une part, non pas à énumérer les innombrables violations des règles relatives à l'autorisation de recourir à la force, mais à décrire et interpréter ces règles telles qu'elles continuent d'être reconnues par la communauté internationale, en dépit de toutes les violations. D'autre part, s'abstenant de proposer une *lex ferenda*, ce chapitre prend acte de l'évolution qu'a connue la pratique de l'autorisation de recourir à la force dans les relations internationales.

## **Partie 1 : Du droit d'autoriser le recours à la force : la pratique du Conseil de sécurité**

En 1945, les rédacteurs de la Charte des Nations Unies ont instauré un système de sécurité collective, reposant sur le postulat selon lequel l'atteinte à la paix et la sécurité internationales d'un État devrait entraîner une réaction de l'ensemble de la communauté des États membres, canalisée et dirigée par le Conseil de sécurité, qui s'impose de droit comme l'élément moteur du système. Plus précisément, d'après le chapitre VII de la Charte, après avoir qualifié la situation conformément à l'article 39 (acte d'agression, rupture de la paix ou menace contre la paix), le Conseil de sécurité peut, en préalable, en parallèle ou à la suite de l'imposition des sanctions économiques prévues à l'article 41, entreprendre, aux termes de l'article 42, « au moyen des forces aériennes, navales ou terrestres, toute action nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales »; notamment, « des démonstrations, des mesures de blocus, et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres des Membres des Nations Unies », avec le concours éventuel des accords ou organismes régionaux<sup>30</sup>; l'article 45 prévoyant en outre l'exécution d'une action coercitive internationale d'urgence<sup>31</sup>. À cet effet, en vertu de l'article 43, tous les États membres « s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Pour permettre la nécessaire coordination de telles Forces, par nature très disparates – mais

---

<sup>30</sup> Article 53 de la Charte.

<sup>31</sup> Philippe LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005, p. 55 à la page 94.

également et surtout pour conserver un rôle premier aux Nations Unies –, la Charte prévoit que « les plans de recours à la force armée sont établis par le Conseil de sécurité avec l'aide du Comité d'état-major<sup>32</sup> ». Ce Comité, composé des Chefs d'état-major des Membres permanents du Conseil ou de leurs représentants, doit effectivement conseiller le Conseil de sécurité sur toutes les questions relatives à ses besoins militaires, à l'emploi et au commandement des Forces, à la réglementation des armements et au désarmement éventuel<sup>33</sup>. Mais, surtout, le Comité d'état-major doit être responsable, sous l'autorité du Conseil de sécurité, de la direction stratégique de toutes les Forces mises à la disposition de ce dernier organe<sup>34</sup>. Ce Comité se place ainsi, au-dessous des organes principaux énumérés limitativement par la Charte<sup>35</sup> : Conseil de sécurité, Assemblée générale, Cour internationale de Justice, Secrétariat général, Conseil économique et social, Conseil de tutelle<sup>36</sup>. Pour autant son statut paraît quelque peu ambigu puisqu'il ne semble pas pouvoir être considéré comme un organe subsidiaire au sens de l'article 29 de la Charte, compte tenu en particulier des dispositions du § 2 de l'article 7<sup>37</sup>. Il apparaît, cependant, clairement, à la lecture de la Charte, qu'il est considéré comme un organe technique à la disposition du Conseil de sécurité pour expertiser, exprimer des avis, répondre à des consultations. La Charte règle ainsi le problème de l'articulation du pouvoir politique – Conseil de sécurité – avec la conduite militaire des Forces – Comité d'état-major – dont

---

<sup>32</sup> Article 46 de la Charte.

<sup>33</sup> Article 47 de la Charte.

<sup>34</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 56.

<sup>35</sup> Michel VOELCKEL, « La coordination des Forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du chapitre VII : bilan, prospective et perspectives », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, p. 161, à la page 190.

<sup>36</sup> Article 7, par. 1 de la Charte.

<sup>37</sup> Après avoir cité les organes principaux au par. 1, le par. 2 de l'article 7 dispose que « les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présente Charte ». On suppose que le Comité d'état-major ne pouvait plus être considéré comme un organe subsidiaire car, si tel était le cas, il ne serait pas cité dans le texte de la Charte, il suffirait que le Conseil vienne le créer en vertu de la Charte.

elle fait son prolongement technique expressément placé sous son « autorité » et cantonné dans son rôle de conseiller<sup>38</sup>. Autrement dit, selon l'interprétation textuelle de la Charte, si le Conseil de sécurité a bien la charge de maintenir la paix, et la possibilité pour ce faire d'utiliser des Forces fournies par les États membres<sup>39</sup>, ces Forces doivent cependant, avoir été, par avance<sup>40</sup>, mises à sa disposition par des accords spéciaux et constamment demeurer contrôlées et dirigées par lui, lors de l'action collective, au moyen du Comité d'état-major<sup>41</sup>. Deux conditions fondamentales dont s'éloigne sensiblement la pratique actuelle du Conseil de sécurité.

On sait en effet que, bien que négociés, ces accords spéciaux de l'article 43 n'ont jamais pu être conclus, pas plus du reste que n'a été véritablement concrétisée l'autre innovation<sup>42</sup> majeure de la Charte en matière d'action coercitive : le Comité d'état-major.

---

<sup>38</sup> M. VOELCKEL, « La coordination des Forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du chapitre VII : bilan, prospective et perspectives », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, préc., note 35, p. 163.

<sup>39</sup> Louis CAVARÉ, « Les sanctions dans le Pacte de la Société des Nations et dans la Charte des Nations Unies », (1950) 21 *RGDIP* 647, 670. Il ne s'agit pas d'une armée « onusienne » permanente recrutée directement par l'Organisation, mais plutôt d'une Force armée internationale à apports nationaux.

<sup>40</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 56.

<sup>41</sup> *Id.*

<sup>42</sup> L'innovation n'est toutefois pas dans la création d'un tel Comité, mais dans les dispositions prévoyant l'emploi de la force armée. La formule n'est pas nouvelle dans la conduite des Forces multinationales, car on peut évoquer deux précédents : l'un remonte à la Société des Nations et l'autre à la seconde guerre mondiale. Le Pacte de la SDN avait prévu dans son article 9 une « Commission permanente » chargée de donner un avis au Conseil sur « l'exécution des dispositions des articles 1 à 8 » et, d'une façon générale « sur les questions militaires, navales et aériennes. Cette « Commission permanente », à l'appellation plus civile que militaire et plus consultative que décisionnelle, n'avait toutefois d'existence que par rapport au Conseil de la SDN – comme le Comité d'état-major n'en a que par rapport au Conseil de sécurité – mais les compétences de celui-ci pour ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont bien plus étendues que celles que possédait le Conseil de la SDN. Le volet le plus important des attributions du Comité d'état-major concerne non ses attributions consultatives, de nature analogue à celles de la « Commission permanente », mais ses attributions actives. Il s'agit de la responsabilité de la « direction stratégique de toutes Forces mises à la disposition du Conseil » (article 47, par. 3 de la Charte). Ces attributions actives sont totalement absentes des dispositions concernant la « Commission permanente ». Le second précédent généralement cité est, quant à lui, tout à fait militaire et guerrier. Il s'agit de la « Réunion ou organisation combinée des Chefs d'état-major » ou « *Combined Chiefs of Staff* » créée en 1942 par les gouvernements britannique et américain. Mais cette structure est à la fois plus vaste et plus restreinte que le « Comité d'état-major » de la Charte. Plus vaste car cette entité proprement militaire ne s'intéressait pas

Dès 1945, faute de l'entente entre les Membres permanents du Conseil de sécurité – et singulièrement, celle des deux superpuissances –, la condition essentielle du bon fonctionnement des Nations Unies ne fut qu'exceptionnellement réalisée. Le Comité d'état-major n'a eu qu'une vie de pure apparence<sup>43</sup>.

Il faut signaler qu'à la demande du Conseil de sécurité, le Comité d'état-major a remis, sous la signature du Général d'armée soviétique, son Président, un rapport sur « les principes généraux gouvernant l'organisation des Forces mises à la disposition du Conseil de sécurité par les Membres des Nations Unies<sup>44</sup> ». Ce rapport donna lieu à de vifs débats

---

seulement à la conduite des Forces mais étendait sa compétence, *via* des comités spécialisés au renseignement et à la logistique. Au surplus, elle s'intégrait dans un ensemble des « commissions combinées » à compétence économique tournées notamment vers la satisfaction des besoins en nourriture et en matières premières. Plus restreinte car limitée aux deux pays dans le contexte d'une guerre qu'il fallait à tout prix gagner. Or le rôle du « Comité d'état-major » de la Charte n'est pas de conduire des opérations militaires mais de les empêcher. L'article 26 de la Charte dispose que ce Comité d'état-major doit seconder le Conseil de sécurité dans sa tâche de désarmement « afin de favoriser l'établissement et le maintien de la paix en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde ». Voir M. VOELCKEL, « La coordination des Forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du chapitre VII : bilan, prospective et perspectives », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, préc., note 35, p.163-166.

<sup>43</sup> Charles CHAUMONT, « L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'Organisation », (1965) 11 *AFDI* 428, 430. L'auteur soulignait en son temps qu'il paraît « un peu artificiel de déplorer, comme c'est une tradition de le faire, l'absence de création de l'armée internationale prévue à l'article 43 de la Charte, par suite de l'incapacité des grandes puissances entre 1946 et 1949 à s'entendre sur les modalités de cette création ». En effet, les Membres des Nations Unies n'ont jamais pu s'entendre pour réunir les Forces prévues aux articles 43 et 45 et instaurer de façon durable le Comité d'état-major des articles 46 et 47. Aussi, bien qu'en théorie ces dispositions ne soient pas caduques, elles le sont devenues de fait, faute de pouvoir raisonnablement penser qu'elles pourront un jour se concrétiser. Une telle situation s'explique par des considérations politiques, et notamment par la volonté de toutes les grandes puissances de ne pas se laisser ligoter par le veto d'une autre, mais aussi et surtout par un souci plus général d'efficacité dans l'action, que le système initial ne peut garantir. Une étude approfondie de la question conduit en effet à nécessairement constater l'irréalisme d'une telle Force internationale reposant sur des Forces et un commandement véritablement intégrés. Cette Force, si elle devait se constituer, éprouverait de nombreuses difficultés à se maintenir opérationnelle face à l'évolution des armements, comme à celle du nombre croissant des demandes d'intervention. Surtout, une Force de ce type relève encore aujourd'hui du domaine de l'utopie, en raison de l'impossibilité d'obtenir des États une telle remise en cause d'un attribut majeur de leur souveraineté. Mieux vaut, au contraire, se féliciter du fait que les grandes puissances aient parfois réussi à dépasser leurs contradictions pour définir un système coercitif qui, s'il ne correspond pas à celui initialement prévu par les rédacteurs de la Charte, a du moins le mérite d'être efficace et de constituer le bras séculier de l'Organisation, qui lui faisait tant défaut. Voir Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 57.

<sup>44</sup> Rapport daté du 30 avril 1947. Pour plus de détails à ce sujet, voir M. VOELCKEL, « La coordination des Forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du chapitre VII : bilan, prospective et perspectives »,

au sein du Conseil de sécurité en juillet 1947<sup>45</sup>. Même les articles ayant suscité l'unanimité au sein du Comité furent contestés au sein du Conseil par certains Membres non permanents tels l'Australie et la Belgique<sup>46</sup>. À partir du 15 juillet de la même année cependant<sup>47</sup>, le Conseil de sécurité n'a plus discuté de cette question et aucun organe des Nations Unies n'a plus pris de décision quant à l'application des articles 43 à 47 de la Charte concernant le Comité d'état-major<sup>48</sup>. Il n'est pas excessif de dire que la guerre froide a tué la sécurité collective. En effet, les Membres permanents du Conseil n'ont vu aucun intérêt à mettre en œuvre ce volet de la Charte, les articles 43 et suivants étant en trop criante contradiction avec leurs intérêts. Il s'est trouvé que le système du *peace enforcement* prévu par le chapitre VII a été bloqué car, la Charte est basée sur une séparation nette du règlement des différends (chapitre VI) et de l'action coercitive (chapitre VII). Le chapitre VI est fondé sur des recommandations; le chapitre VII sur l'action concrète, avec l'idée qu'entre les deux, il n'y a place pour rien : *nihil est medium*<sup>49</sup>. Ainsi, toute base pour une action concrète des Nations Unies semblait venir à manquer.

Prenant acte de cet état de fait, le Conseil de sécurité, pour assurer sa mission de maintien de la paix, a dû rapidement s'adapter et recourir à des palliatifs, des succédanés. Dans les faits, la coordination des Forces par l'ONU relèvera des schémas très différents et parfois

---

dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, préc., note 35, p. 166.

<sup>45</sup> Doc. off. CS NU, 1947, 138<sup>e</sup> séance.

<sup>46</sup> M. VOELCKEL, « La coordination des Forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du chapitre VII : bilan, prospective et perspectives », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, préc., note 35, p. 167.

<sup>47</sup> Doc. off. CS NU, 1947, 157<sup>e</sup> séance.

<sup>48</sup> M. VOELCKEL, « La coordination des Forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du chapitre VII : bilan, prospective et perspectives », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, préc., note 35, p. 167.

<sup>49</sup> R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 355, p. 154.

à l'opposé du dispositif prévu par la Charte<sup>50</sup>. Étant donné qu'il ne pouvait maintenir la paix et la sécurité internationales par la force, le Conseil de sécurité a développé la pratique des opérations de maintien de la paix<sup>51</sup>, qui sont des opérations menées par des Forces internationales<sup>52</sup> mais auxquelles, en principe, les dispositions du chapitre VII ne s'appliquent pas<sup>53</sup>, et dont le propre est, en théorie, de ne jamais s'imposer aux Parties au conflit<sup>54</sup>. De la même façon, faute de disposer de Forces pour imposer la paix, il a choisi d'autoriser d'autres entités, lorsque les conditions politiques le permettaient, à recourir à la force pour le faire à sa place et en son nom<sup>55</sup>.

S'est de fait empiriquement instaurée une forme de « division internationale du travail<sup>56</sup> » entre, d'une part, les opérations autorisées, impliquant des États membres regroupés en

---

<sup>50</sup> M. VOELCKEL, « La coordination des Forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du chapitre VII : bilan, prospective et perspectives », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, préc., note 35, p. 167.

<sup>51</sup> En tant qu'action concrète, mais non coercitive, on a dit que ces opérations se situent exactement entre le chapitre VI et le chapitre VII. C'est la raison pour laquelle la doctrine a construit la théorie de « chapitre VI bis » ou « chapitre VI et demi ». À l'heure actuelle, on peut dire qu'il s'agit du droit de la Charte non écrit, issu d'une coutume institutionnelle subséquente au sein des Nations Unies. On doit la paternité de cette innovation à D. Hammarskjöld, ancien Secrétaire général de l'ONU, qui prit l'initiative de proposer une Force d'interposition qui séparerait les Parties après le conflit de Suez et faciliterait la désescalade dans la région. C'était la FUNU I, en 1956. Auparavant, il n'y avait que des missions d'observation militaire, par exemple en Indonésie en 1947.

<sup>52</sup> L'expression « Force internationale » est justifiée par le fait que dans le cadre des OMP, le personnel militaire est fourni par des États membres ou non membres des Nations Unies, sur une base volontaire. Seul le personnel militaire des Membres permanents n'est pas envoyé, voir R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 363, p. 156.

<sup>53</sup> La Force d'interposition ne peut pas utiliser les armes, sauf en cas de légitime défense, c'est-à-dire quand elle est attaquée. Des cas d'utilisation plus libérale de la force ont été rares jusqu'en 1990, soit avant qu'une évolution se dessine vers le *peace-keeping* robuste. Cela fut le cas dans la crise du Congo des années 1960, notamment pour s'opposer à la sécession du Katanga. Des controverses s'étaient ensuivies sur ce point.

<sup>54</sup> Dans la mesure où ces autorisations concernent des « casques bleus » opérant sous le commandement et la responsabilité de l'ONU, elles ne nous intéresseront pas, en principe, dans le cadre de cette étude.

<sup>55</sup> Derek W. BOWETT, *United Nations Forces: Legal Study*, Praeger, New York, 1964. En Corée, en 1950, le Conseil de sécurité a invité les États membres à placer leurs contingents militaires à la disposition d'un commandement unifié sous l'autorité des États-Unis qui a été intégré au dispositif militaire américain en Asie du Sud-Est; la véritable chaîne de commandement partait du Président des États-Unis, passait par le Secrétaire d'État à la défense, les Chefs d'état-major, le Chef d'état-major de l'armée, le Général Mac Arthur pour aboutir aux commandants de division.

<sup>56</sup> Brigitte STERN, « Nouveaux défis pour l'ONU », dans Y. DAUDET (dir.), *La crise d'Haïti (1991-1996)*, Cahiers du CEDIN, Montchrestien, Paris, 1996, p. 7 à la page 12.

Forces multinationales<sup>57</sup> habilitées à recourir à la contrainte des armes en dehors de la légitime défense et prioritairement chargées d'imposer la paix à des acteurs réticents<sup>58</sup>, et, d'autre part, les opérations de maintien de la paix, engageant des Forces internationales chargées de maintenir la paix entre des Parties consentantes et ayant théoriquement renoncé à la violence<sup>59</sup>. Ces dernières ne peuvent recourir à la contrainte armée que dans des situations très limitées de la légitime défense. Bien que les éléments de *peace-keeping* et de *peace enforcement* tendent à s'enchevêtrer selon le *Rapport Brahimi*<sup>60</sup>, lui-même basé sur le travail de Boutros B. Ghali<sup>61</sup>, une différence fondamentale subsiste encore de fait entre les opérations supposant un recours à la force en dehors de la légitime défense et celles menées par des Casques bleus.

Même si le texte de la Charte est resté figé, la pratique a créé une situation dans laquelle le rôle des organes principaux a été transformé. La responsabilité du Secrétaire général n'a cessé de s'accroître qu'il s'agisse de la constitution des Forces ou de la conduite des opérations militaires. La situation a évolué vers une certaine « militarisation » des

---

<sup>57</sup> Ces Forces sont multinationales et non internationales car un État ne saurait fournir le personnel militaire à volonté. L'article 48 laisse au Conseil de sécurité une discrétion sur les États membres qu'il veut mandater de tâches coercitives. Cet article est conçu comme suit : « 1. Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil ». Cela veut dire qu'en cas des actions militaires en vertu de l'article 42, il est toujours envisagé qu'il n'y ait que quelques États qui agissent; ce qui fait ressembler ces résolutions à des sortes d'« appels d'offres ».

<sup>58</sup> Le commandement d'une telle coalition appartient aux États et tout se déroule presque en dehors de l'Organisation.

<sup>59</sup> Le consentement était censé donner une base juridique et politique incontestable à des actions qui s'écartaient de la lettre de la Charte, mais non de son esprit.

<sup>60</sup> *Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU*, A/55/305-S/2000/809, 21 août 2000. Tirant les leçons de l'extension des mandats de l'Organisation à des opérations d'imposition ou de reconstruction de la paix, les rapporteurs utilisent tout au long du document le terme d'« opérations de paix », ne spécifiant les termes maintien, imposition, rétablissement ou consolidation de la paix que dans les cas où une telle distinction s'avère indispensable.

<sup>61</sup> Boutros B. GHALI, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, par. 20. Il s'agit de la substitution de la notion générale d'opération de paix à celles plus précises de maintien, d'imposition et de rétablissement de la paix. (Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la Déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, (Doc. NU A/47/277 – S/24111 du 17 juin 1992)).

structures du Secrétariat général au détriment du Conseil de sécurité<sup>62</sup>. Pour faire face à l'accroissement de ses pouvoirs, le Secrétaire général a demandé et obtenu la création d'un Comité consultatif pour pallier la carence du Comité d'état-major<sup>63</sup>. Même si le Comité consultatif l'assiste, son rôle est loin de celui joué par le Comité d'état-major par rapport au Conseil de sécurité. Composé des représentants des États ayant fourni des contingents, le Comité n'intervient pas, en effet, dans la conduite des opérations militaires. Il est chargé d'aider le Secrétaire général dans l'étude des aspects du plan concernant la Force ou son fonctionnement<sup>64</sup>.

Cette métamorphose de la coordination des Forces rend le mécanisme coercitif lourd et plein de dérapages, laissant les préoccupations pour l'activation du Comité d'état-major toujours d'actualité, surtout lorsque les interventions militaires de l'ONU vont en se multipliant. On n'exclut pas que le Comité d'état-major soit une institution d'avenir<sup>65</sup>.

En effet, depuis 1947, l'activation du Comité d'état-major est évoquée, mais de façon sporadique, sans déboucher sur des résultats concrets. En 1950, l'Assemblée générale recommandait au Conseil de sécurité, dans la fameuse résolution *Dean Acheson* « d'élaborer des mesures en vue de mettre en œuvre au plutôt les dispositions des articles 43, 45, 46 et 47 de la Charte des Nations Unies concernant notamment le fonctionnement efficace du Comité d'état-major<sup>66</sup> ». En 1990, le Conseil de sécurité demandait aux États

---

<sup>62</sup>Dans le cadre des OMP, c'est le Secrétaire général qui tient la chaîne de commandement. Le rapport S/24111 du 19 juin 1992 (« Agenda pour la paix ») en fait du Secrétaire général, le « Commandant en chef ». Il est le véritable métronome de l'action des Forces, quitte à lui de rendre compte au Conseil ou à l'Assemblée.

<sup>63</sup> Voir la résolution 1001 (ES-I) de l'Assemblée générale du 7 novembre 1956.

<sup>64</sup> Jacques BALLALOU, *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Paris, Pedone, 1971, p. 113.

<sup>65</sup> M. VOELCKEL, « La coordination des Forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du chapitre VII : bilan, prospective et perspectives », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, préc., note 35, p. 169.

<sup>66</sup> Résolution 377 (V) du 3 novembre 1950.

intéressés de coordonner leur action dans le domaine de l'embargo dirigé contre l'Irak tout en faisant appel en tant que de besoin aux mécanismes du Comité d'état-major<sup>67</sup>. En 1992, le Secrétaire général, ne manquait pas, à son tour, d'appeler à la mise en place effective du Comité en précisant que celle-ci doit se situer dans le cadre du chapitre VII et non celui des opérations de maintien de la paix<sup>68</sup>. Toujours en 1992, l'Assemblée générale approuvait, pour l'essentiel, les propos exprimés par le Secrétaire général<sup>69</sup>. Cependant, le Conseil de sécurité qui s'est prononcé dans diverses déclarations sur les propositions faites par Boutros B. Ghali<sup>70</sup>, s'est abstenu de tout commentaire sur celles relatives au Comité d'état-major. Et ni la France, ni le Royaume-Uni, dans leur réponse officielle au rapport du Secrétaire général, ne se prononcent sur ce point<sup>71</sup>. Parallèlement à ces prises de position institutionnelles, divers États ont plus ou moins sporadiquement, mis la question du Comité sur le tapis de diverses réunions. Ainsi par exemple, le Canada, la Malaisie, l'Australie ont soulevé le problème lors de réunions au Département des opérations de maintien de la paix<sup>72</sup>. Malheureusement, ces prises de position n'ont pas été suivies d'effets.

Depuis, quelles que soient les appréciations qui peuvent l'accompagner, la pratique de l'autorisation de recourir à la force est là pour rester. Inaugurée à partir des années

---

<sup>67</sup> Résolution 665 (1990) du 25 août 1990. C'est l'URSS qui avait demandé et obtenu cette référence au Comité. Toutefois, si le Conseil de sécurité envisage une intervention du Comité d'état-major pour la mise en œuvre de l'embargo, il n'y fait plus aucune référence lorsqu'une opération de grande envergure est décidée pour contraindre l'Irak à retirer ses troupes du Koweït.

<sup>68</sup> Rapport du 30 juin 1992.

<sup>69</sup> Résolution 47/71 du 14 décembre 1992.

<sup>70</sup> B.-B. GHALI, *Agenda pour la paix*, préc., note 61.

<sup>71</sup> M. VOELCKEL, « La coordination des forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du chapitre VII : bilan, prospective et perspectives », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, préc., note 35, p. 171.

<sup>72</sup> *Id.*, p. 169-171.

1990<sup>73</sup>, cette décentralisation relative à l'action coercitive est de plus en plus fréquente<sup>74</sup>, si bien qu'un auteur a relevé qu'elle est devenue « un instrument banal de l'action du Conseil<sup>75</sup> ». Le point central est qu'en réalité, le Conseil de sécurité, n'ayant pas la possibilité d'utiliser de ses Forces propres, selon le modèle de l'article 42 de la Charte, est obligé d'autoriser d'autres entités à se substituer à lui<sup>76</sup>. Certains, la plupart, ont salué cette évolution salvatrice qui allait, enfin, permettre au Conseil de sécurité de disposer d'un bras armé qui lui faisait cruellement défaut. D'autres, plus clairvoyants, ont mis en garde contre les risques résultant d'une telle « privatisation » du recours à la force militaire et ont même redouté que le coup soit fatal pour le système de sécurité collective imaginé par les rédacteurs de la Charte<sup>77</sup>, surtout lorsque les destinataires des résolutions portant autorisation (chapitre 1) ne respectent pas les conditions y relatives (chapitre 2).

---

<sup>73</sup> Si l'on excepte les cas très particuliers de l'intervention en Corée (1950) et de la mise en œuvre d'un embargo à l'encontre des autorités illégales de Rhodésie du Sud (1966), c'est de manière fréquente que le Conseil a procédé à des autorisations depuis 1990. Ces cas sont très particuliers car les destinataires des résolutions du Conseil de sécurité à l'occurrence la Corée et la Rhodésie du Sud n'étaient pas encore reconnues comme des États. Voir T. CHRISTAKIS et Karine BANNELIER, « Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les États autorisés à recourir à la force », préc., note 29, p. 498; O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*. Paris, Pedone, 2008, p. 485.

<sup>74</sup> Daniel DORMOY, « Réflexions à propos de l'autorisation implicite de recourir à la force », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005, p. 223, à la page 230.

<sup>75</sup> Linos-Alexandre SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », (2002) 106 *RGDIP* 5, 24.

<sup>76</sup> Paolo PICONE, « L'évolution du droit international coutumier sur l'emploi de la force entre obligations « erga omnes » et autorisations du Conseil de sécurité », dans Enzo Cannizzaro and Paolo Palchetti (dir.), *Customary International Law on the Use of Force. A Methodological Approach*, Martinus Nijhoff Publishers/Leiden/Boston, 2005, p. 305, à la page 321.

<sup>77</sup> T. CHRISTAKIS et Karine BANNELIER, « Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les États autorisés à recourir à la force », préc., note 29, p. 498.

## Chapitre 1 : Les destinataires des résolutions portant autorisation de recourir à la force

La Charte prévoit une action fortement institutionnalisée du Conseil de sécurité, conformément aux articles 43 et suivants. En principe, c'est au Conseil qu'il incombe de recourir à la force<sup>78</sup>. Il dispose d'un pouvoir exclusif de prendre des mesures coercitives impliquant le recours à la force, sauf le cas de la légitime défense individuelle ou collective prévue à l'article 51<sup>79</sup>, dans le but de « maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix<sup>80</sup>... ». Ce pouvoir est réservé au Conseil sur la base des articles 39 et suivants de la Charte, en tant qu'organe qui a la « responsabilité principale » du maintien de la paix et de la sécurité internationales<sup>81</sup>, l'Assemblée générale ne s'étant reconnue que le pouvoir de « recommander » des mesures collectives y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, le recours à la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales<sup>82</sup> ».

Le Conseil, pour des raisons évidentes, n'a guère abusé de son pouvoir et, quand il l'a exercé, le plus souvent cela a été sous la forme d'une autorisation. Cette pratique

---

<sup>78</sup> D'après le chapitre VII, plus précisément l'article 42, il entreprend « au moyen des forces aériennes, navales ou terrestres, toute action nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales »; notamment, « des démonstrations, des mesures de blocus, et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres des Membres des Nations Unies ».

<sup>79</sup> D. DORMOY, « Réflexions à propos de l'autorisation implicite de recourir à la force », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 74, p. 223.

<sup>80</sup> Article 1, par. 1 de la Charte.

<sup>81</sup> Article 24 de la Charte.

<sup>82</sup> Résolution 377 (V), *Union pour le maintien de la paix*, 3 novembre 1950.

introduit dans le système de sécurité collective un fort élément de décentralisation<sup>83</sup> non prévu par la Charte. Sa légalité a fait l'objet de vifs débats au sein de la doctrine dès les années 1950, notamment en raison du fait que lorsqu'il a autorisé le recours à la force – et fidèle en cela à une ligne de conduite maintenant bien établie – le Conseil de sécurité ne s'est jamais référé expressément à un article précis de la Charte, se contentant en principe d'une référence globale au chapitre VII<sup>84</sup>, voire au chapitre VIII<sup>85</sup>.

Dans sa pratique, le Conseil de sécurité a reconnu les pouvoirs de recourir à l'emploi de la force au Secrétaire général des Nations Unies, à des accords ou organismes régionaux et à des États membres des Nations Unies considérés à titre national<sup>86</sup>. Pour ce qui concerne le Secrétaire général, on pourra se rappeler par exemple qu'il a reçu le pouvoir de contrôle et de commandement sur les Forces de maintien de la paix, y inclus le pouvoir de recourir à la force, dans le cadre de l'opération de la FORPRONU en Bosnie<sup>87</sup>. Dans d'autres situations comme en Somalie, au Rwanda et au Zaïre, le Secrétaire général a été autorisé avec les États ou en coopération avec ceux-ci à recourir à la force pour atteindre des objectifs variés<sup>88</sup>.

La question que l'autorisation accordée au Secrétaire général soulève est de savoir s'il pouvait à son tour autoriser les États étant donné que lui-même ne possède pas ses propres Forces. Un problème de ce type s'est posé en Irak, lorsque le Conseil pria, par sa

---

<sup>83</sup> T. CHRISTAKIS et Karine BANNELIER, « Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les États autorisés à recourir à la force », préc., note 29, p. 501.

<sup>84</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 65.

<sup>85</sup> Albane GESLIN, « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », (2004) 37 *RBDI* 484, 485.

<sup>86</sup> D. DORMOY, « Réflexions à propos de l'autorisation implicite de recourir à la force », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 74, p. 223.

<sup>87</sup> R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 222, p. 97.

<sup>88</sup> Voir *infra*, Partie 1, chap. 2.

résolution 688 (1991), le Secrétaire général d'utiliser « tous les moyens à sa disposition » pour faire face aux besoins fondamentaux des réfugiés et des déplacés. Les autorités belges ont invoqué cette disposition pour justifier leur intervention dans le cadre de l'opération « Provide Comfort<sup>89</sup> ». Doit-on conclure que la simple reproduction de ce type de formule dans une résolution habilitera le Secrétaire général à autoriser les États à recourir à la force, au demeurant sans avoir obtenu une quelconque autorisation du Conseil de sécurité lui-même ?

Quoi qu'il en soit, l'autorisation accordée au Secrétaire général ne pose vraiment pas de problème car, il s'agit d'un transfert des pouvoirs entre deux organes d'une même institution. Il importe donc d'analyser l'autorisation accordée aux accords ou organismes régionaux (A) et celle accordée aux États membres considérés à titre national (B).

#### **A – L'autorisation décernée aux accords ou organismes régionaux**

L'autorisation de recourir à la force n'est mentionnée dans la Charte qu'en ce qui concerne les relations du Conseil de sécurité avec les accords ou organismes régionaux dans le cadre du chapitre VIII de la Charte, plus précisément aux articles 52 à 54<sup>90</sup>. Il ressort de ces dispositions que le recours à la force par des accords ou organismes régionaux repose sur une autorisation du Conseil; il ne s'agit pas d'un droit autonome, mais un droit dérivé. Plus précisément, les accords ou organismes régionaux ne peuvent exercer leurs droits propres d'action, selon leurs statuts ou leur pratique, qu'à la condition

---

<sup>89</sup> Alain DAEMS, « L'absence de base juridique de l'opération Provide Comfort et la pratique belge en matière d'intervention armée à but humanitaire » (1992) 25 *RBDI* 264, 266.

<sup>90</sup> A. GESLIN, « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », préc., note 85, p. 484.

constitutive d'un feu vert, en principe préalable, du Conseil<sup>91</sup>. Il s'agit là de la subordination des accords ou organismes régionaux au Conseil de sécurité (1). Mais certains ont prétendu que dans la pratique, le Conseil tend à émanciper les accords ou organismes régionaux en leur donnant une priorité d'action<sup>92</sup> (2).

## 1 – La subordination des accords ou organismes régionaux au Conseil de sécurité des Nations Unies

### a – La base juridique de la subordination

Le fondement juridique de la subordination des accords ou organismes régionaux est l'article 53, § 1 de la Charte. Cet article dispose que le Conseil de sécurité peut utiliser les accords ou organismes régionaux pour mener des actions coercitives et que toute action coercitive envisagée par ces accords ou organismes doit nécessairement obtenir l'autorisation du Conseil, lequel doit, en outre, en vertu de l'article 54, être tenu informé de toute action entreprise ou envisagée par ces accords ou organismes pour le maintien de la paix. Une lecture *a contrario* de l'article 53, § 1 permet de penser que le Conseil est en droit d'autoriser de telles entités à recourir à la force. Au surplus, comme permet également de le supposer l'article 54, il n'est pas nécessaire qu'une action ainsi autorisée se fasse sous l'autorité du Conseil, mais simplement sous son contrôle. Cet article prévoit que le Conseil doit seulement « être tenu pleinement au courant » de toute action de ce type<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 251, p. 109.

<sup>92</sup> *Id.*, p. 103 ss.

<sup>93</sup> Ph. LAGRANGE croit qu'une analyse objective de l'article 54 conduit à penser que cette disposition n'est peut-être là que pour permettre au Conseil de sécurité de conserver un contrôle sur des actions de contrainte armée, entreprises par des accords ou organismes régionaux à l'encontre d'États ennemis, au titre de l'article 53, par. 1, *in fine*, Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité

## b – Les limites de la subordination

Selon une interprétation majoritaire, l'expression « mesures coercitives » de l'article 53, § 1 doit être limitée aux seules actions militaires au sens de l'article 42; ce qui exclut les actions pacifiques et coercitives au sens de l'article 41. Ainsi, le devoir de rechercher l'autorisation du Conseil ne s'applique qu'aux actions militaires. En revanche, pour des mesures non militaires, l'autorisation est superflue<sup>94</sup>. Mais la tendance générale est de croire que le Conseil de sécurité n'a le monopole que dans le cadre de la force militaire et non pas dans le cadre des opérations de maintien de la paix et des sanctions pacifiques, économiques, diplomatiques ou autres visant à interrompre les canaux des relations internationales ordinaires d'un État et donc à l'isoler<sup>95</sup>. La Cour internationale de Justice semble bien avoir avalisé cette interprétation quand, dans l'affaire de certaines dépenses, elle dit que les opérations de maintien de la paix ne relèvent pas d'une action coercitive<sup>96</sup>. La pratique tant des accords ou organismes régionaux que du Conseil lui-même s'inscrit dans ce sillage. Par exemple dans les cas de la République Dominicaine (1960) et du Cuba (1962), des sanctions économiques furent décidées, entre autres, sans l'autorisation du Conseil. De même l'OÉA envoya une Force de maintien de la paix en République Dominicaine en 1965; la CÉI l'a fait en Géorgie et la CÉDÉAO au Libéria et en Sierra Leone dans les années '90. Même si une certaine doctrine a prétendu que certaines de ces actions ont été accompagnées de mesures militaires<sup>97</sup>, les mesures pacifiques ou

---

du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 66.

<sup>94</sup> R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 261, p. 111.

<sup>95</sup> *Id.*

<sup>96</sup> CIJ, *Affaire des certaines dépenses*, *Rec.*, 1962, p. 166, 170 et ss.

<sup>97</sup> Voir *infra*, Partie 2.

coercitives non militaires sont interprétées comme ne portant pas atteinte aux buts et principes de la Charte<sup>98</sup>.

C'est lorsque la mission glisse vers le *peace enforcement* et qu'il y a recours à la force pour mener à bien la mission impartie que l'autorisation du Conseil est nécessaire. Autrement, on pourrait affaiblir le système de la Charte en montant des opérations soi-disant de maintien de la paix, qui en fait pourraient se transformer en une mesure coercitive au sens de l'article 42. Mais ici encore, tout est superflu dans les faits; on constate de très fortes résistances tant de la part du Conseil de sécurité que des accords ou organismes régionaux à faire jouer le mécanisme de l'article 53, § 1. Il est à constater que le Conseil fonde principalement son autorisation sur le chapitre VII, sans autre précision<sup>99</sup>. Même lorsqu'il a autorisé le recours à la force en vertu du chapitre VIII, jamais le Conseil n'a entendu affirmer expressément qu'il agissait conformément à l'article 53, § 1 de la Charte, qui, pourtant, de par sa phraséologie même, cadre bien avec la pratique de l'autorisation<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> A. GESLIN, « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », préc., note 85, p. 485.

<sup>99</sup> Voir les résolutions 770 (1992), 787 (1992), 816 (1993), 836 (1993), 917 (1994) et, dans une moindre mesure, la résolution 1031 (1995) où l'autorisation est accordée directement à l'OTAN et aux États « coopérant » avec cet organisme. La résolution 1464 (2003) est également intéressante en ce que le Conseil « Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies » a autorisé « les États membres participant à la Force de la CÉDÉAO en vertu du Chapitre VIII, de même que les Forces françaises qui les soutiennent, à prendre les mesures nécessaires » en Côte d'Ivoire.

<sup>100</sup> D'ailleurs, le seul exemple dans lequel le Conseil a explicitement autorisé un accord ou organisme régional, en tant que telle, à mettre en œuvre une action coercitive en référence au chapitre VIII est celui de l'intervention de la CÉDÉAO en Sierra Leone, en 1997. La résolution 1132 (1997) l'autorise, en effet, à faire respecter l'embargo imposé par le Conseil. Mais il est évident que le Conseil ne va pas jusqu'à affirmer qu'il agit conformément à l'article 53, § 1. On peut comprendre l'hostilité du Conseil de sécurité à viser l'article 53, par. 1 notamment en raison du fait qu'à chaque fois qu'il autorise le recours à l'emploi de la force à des accords ou organismes régionaux, des États membres, ne faisant pas formellement partie de ces regroupements ont souhaité participer à l'action collective. C'est la raison pour laquelle le Conseil vise dans certaines de ses autorisations les États intervenant en leur qualité de membres d'accords ou organismes régionaux ou ceux agissant à titre national; A. GESLIN, « Le pouvoir d'habilitation du Conseil

De leur côté, les accords ou organismes régionaux ont toujours cherché à contourner l'article 53, § 1, en justifiant la légalité de leurs actions sur la base de différents fondements juridiques excluant l'illicéité, que ce soit le consentement de l'État sur le territoire duquel l'opération a lieu, l'autorisation présumée du Conseil de sécurité<sup>101</sup> ou l'opération de maintien de la paix. Pourtant dans les faits, leurs actions constituent des interventions militaires au sens de l'article 53, § 1, nécessitant une autorisation préalable du Conseil de sécurité. La pratique connaît des actions militaires entreprises par des accords ou organismes régionaux sans autorisation préalable du Conseil de sécurité. On peut penser notamment à la Quarantaine de Cuba (en combinaison avec les pouvoirs de l'OÉA, 1962), aux interventions de la CÉDÉAO au Libéria (1992) et en Sierra Léone (1997), et enfin à l'intervention de l'OTAN au Kosovo (1999). En principe, de telles actions sont dépourvues de fondement juridique dans la Charte, car elles ne sont précisément pas autorisées par le Conseil<sup>102</sup>.

Il ressort de cette pratique du Conseil et des accords ou organismes régionaux que l'article 53, § 1 a été réinterprété d'une manière traduisant une véritable novation<sup>103</sup>. Cette novation va vers l'émancipation des accords ou organismes régionaux.

---

de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », préc., note 85, p. 485.

<sup>101</sup> *Id.*, p. 489.

<sup>102</sup> R. KOLB, *Ius contra bellum. Droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 237, p. 103.

<sup>103</sup> *Id.*

## 2 – La question de l’émancipation des accords ou organismes régionaux

Le problème de l’émancipation des accords ou organismes régionaux a été longuement débattu depuis la Conférence de San Francisco ayant abouti à l’adoption de la Charte<sup>104</sup>, et a fait écho jusqu’à ce jour.

À San Francisco, les grandes puissances étaient favorables à l’universalisme, car celui-ci assurait mieux leur prééminence en matière de maintien de la paix. Selon elles, le maintien de la paix devait être centralisé sans concession aucune au sein de l’Organisation universelle, les Nations Unies, et en particulier le Conseil de sécurité. Les accords ou organismes régionaux étaient perçus comme germes de discorde, d’antagonismes et de conflits<sup>105</sup>.

De l’autre côté, les petits États étaient favorables au système plus souple et décentralisé, avec l’idée de proximité et de subsidiarité<sup>106</sup>. Mais le courant régionaliste, fort soutenu notamment par les États d’Amérique latine et les États arabes, n’a pas prévalu. Les travaux préparatoires montrent que c’est intentionnellement que l’article 53, § 1 a été rédigé dans des termes aussi clairs<sup>107</sup>. En guise de compromis, les États favorables au système décentralisé ont obtenu d’une part, l’insertion d’un article relatif à la légitime défense – droit pouvant être exercé de manière collective dans le cadre d’arrangements régionaux –

---

<sup>104</sup> *Id.*, p. 108.

<sup>105</sup> *Id.*

<sup>106</sup> *Id.*

<sup>107</sup> Thomas Franck M., « Who Killed Article 2 (4) ? », (1970) 64 *AJIL* 1970 809, 822-835; Ugo VILLANI, *Les rapports entre l’ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, *RCADI*, tome 290, 2001, p. 239-257.

et, d'autre part, l'introduction de l'article 107 auquel l'article 53 renvoie expressément<sup>108</sup>. Point n'est besoin de rappeler que l'article 107 justifiait d'éventuelles actions militaires contre les États ennemis pendant la deuxième guerre mondiale, sans autorisation préalable du Conseil de sécurité. À s'en tenir donc à la Charte, celle-ci consacre la subordination des accords ou organismes régionaux au Conseil de sécurité de l'ONU.

Cependant, la pratique ultérieure semble être empreinte d'ambiguïté sur la question. Tantôt la majorité des États réaffirme le système établi à l'article 53, § 1, dans le cadre de l'Assemblée générale de l'ONU, tantôt le Conseil de sécurité semble s'en écarter.

En effet, la question de l'émancipation des accords ou organismes régionaux a connu un regain depuis les années 1960, dans le cadre des débats qui ont précédé l'adoption des résolutions qui traitent du recours à la force, suite aux craintes qu'avaient pu susciter certaines mesures coercitives menées au nom des accords ou organismes régionaux, notamment contre la République Dominicaine en 1960 et contre le Cuba en 1962. À ces occasions, certains États ont déposé des textes au sein de l'Assemblée générale laissant entendre que les accords ou organismes régionaux pouvaient décider du recours à la force sans autorisation préalable du Conseil de sécurité<sup>109</sup>. Néanmoins, tous ces textes n'ont pas reçu un appui nécessaire<sup>110</sup>.

À la suite d'autres événements, notamment l'intervention étatsunienne en Grenade en 1983, la question va renaître avec toute son acuité, les États-Unis justifiant leur intervention dans ce pays par plusieurs arguments dont le plus développé était celui de « la

---

<sup>108</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 517.

<sup>109</sup> *Id.*, p. 530.

<sup>110</sup> *Id.*

décision de l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OÉCO) de déclencher une action militaire<sup>111</sup> ». Si une telle argumentation a été également rejetée par l'Assemblée générale, qualifiant cette intervention de violation du droit international<sup>112</sup>, celle-ci n'a pu être condamnée par le Conseil de sécurité<sup>113</sup>. Depuis, la question de l'émancipation des accords ou organismes régionaux est revenue à l'occasion des précédents aussi nombreux que ceux du Libéria, de la Sierra Leone et d'Haïti dans les années '90.

En réalité, la position des États dans le cadre de l'Assemblée générale telle qu'elle transparaît des accords et textes de principe qui ont suivi l'adoption de la Charte, est hostile dans tous les cas à un assouplissement des règles gouvernant les relations du Conseil de sécurité avec les accords ou organismes régionaux au sujet du recours à la force (a), alors que la position du Conseil de sécurité semble favorable à une certaine souplesse dans l'interprétation des dispositions de la Charte ayant trait à cette matière, afin de reconnaître une certaine autonomie à des accords ou organismes régionaux, ceux-ci devenant comme le prolongement du Conseil de sécurité (b).

a – Le rejet de l'émancipation des accords ou organismes régionaux et la réaffirmation de l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies dans l'*opinio juris* des États

De façon générale, chaque fois que des accords ou organismes régionaux sont intervenus militairement sur le territoire d'un autre État, il est rarissime<sup>114</sup> de déceler dans leurs justifications, une revendication d'un droit d'action sans autorisation du Conseil de sécurité. Les États intervenants invoquent d'autres arguments excluant l'illicéité de leurs

---

<sup>111</sup> S/PV.2491, 27 octobre 1983, p. 9, par. 71.

<sup>112</sup> Résolution 38/7 du 2 novembre 1983, par. 1.

<sup>113</sup> À cause bien évidemment du veto des États-Unis.

<sup>114</sup> Hormis le précédent de la Grenade en 1983, qui, de ce que nous en savons, est le seul précédent sérieux par lequel l'argument de l'autonomie d'une organisation régionale a été mis de l'avant.

actions, notamment le consentement des autorités locales<sup>115</sup>, l'opération de maintien de la paix<sup>116</sup>, ou l'autorisation présumée du Conseil de sécurité lui-même<sup>117</sup>. D'ailleurs, les dispositions de plusieurs actes constitutifs d'accords ou organismes régionaux comme l'OTAN<sup>118</sup> ou l'OÉA<sup>119</sup> et bien d'autres<sup>120</sup> insistent sur la responsabilité principale du Conseil de sécurité conformément à la Charte.

Par ailleurs, la communauté des États rejette également toute intervention qui ne serait pas autorisée par le Conseil de sécurité. L'*opinio juris* des États garde sa constance à travers tous les textes et accords de principe postérieurs à la Charte, notamment dans le cadre des résolutions 2625 (XXV), 3314 (XXIX), 42/22, 149/57, 55/2 et du document final adopté à l'occasion du Sommet mondial de 2005.

*Les résolutions 2625 (XXV), 3314 (XXIX), 42/22, 49/57 et 55/2 de l'Assemblée générale des Nations Unies*

En effet, de nombreux États se sont prononcés à différentes occasions sur la notion d'autorisation des mesures coercitives, en particulier l'emploi de la force armée, contenue

---

<sup>115</sup> Cet argument juridique a été invoqué par exemple lorsque les troupes du Pacte de Varsovie sont intervenues en Hongrie, puis en Tchécoslovaquie. En ce sens, voir O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., p. 391 et ss.

<sup>116</sup> Voir plusieurs interventions de la CÉDÉAO, supra, partie II.

<sup>117</sup> L'argument de l'OTAN lorsqu'elle est intervenue en Bosnie-Herzégovine (1994-1995), puis en Yougoslavie en 1999.

<sup>118</sup> Marcel SIBERT, « L'O.T.A.N. : origines, mécanisme, nature », (1956) 60 *RGDIP* 177, 180. Voir aussi l'article 7 du Traité de Washington instituant l'OTAN.

<sup>119</sup> Article 131 de la Charte de l'OÉA.

<sup>120</sup> Par exemple, l'article 1<sup>er</sup> du Pacte de Varsovie comprenait un engagement des Parties à ne pas recourir à la menace ou à l'emploi de la force « conformément à la Charte des Nations Unies »; l'article 6 du Traité de défense collective pour l'Asie du Sud-Est dispose que « [l]e présent Traité n'affecte pas et ne sera pas interprété comme affectant en aucune façon les droits et obligations de l'une quelconque des Parties en vertu de la Charte des Nations Unies ni la responsabilité incombant aux Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix », Traité conclu à Manille le 8 septembre 1954, *RTNU*, vol. 209, p. 32-33; les États parties sont l'Australie, la France, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, les Philippines, la Thaïlande, le Royaume-Uni, et les États-Unis; l'article 17 du Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine réaffirme « la responsabilité primordiale du Conseil de sécurité des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

dans la Charte. Ils ont rappelé – hormis les États-Unis<sup>121</sup> et l'Italie<sup>122</sup> qui ont adopté une opinion contraire au début des années 1970 –, la responsabilité du Conseil de sécurité conformément à la Charte<sup>123</sup>. La résolution 2625 (XXV) précise qu'aucune disposition ne sera interprétée comme portant atteinte « aux pouvoirs du Conseil de sécurité en vertu de la Charte<sup>124</sup> ». La résolution 3314 (XXIX) rappelle que le Conseil de sécurité « décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir la paix et la sécurité internationales<sup>125</sup> ». La résolution 42/22 souligne la « responsabilité spéciale du Conseil de sécurité » et l'obligation pour les États « d'accepter et d'exécuter les décisions du Conseil conformément à la Charte<sup>126</sup> ». Une telle position a ensuite été réaffirmée à d'autres occasions. Dans la « Déclaration sur le renforcement de la coopération entre l'ONU et les accords ou organismes régionaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales », l'Assemblée générale a rappelé que ces accords ou organismes régionaux peuvent recourir à la force « en coordination avec l'ONU et, lorsqu'il y a lieu, sous l'autorité du Conseil de sécurité ou avec son consentement, conformément à la Charte<sup>127</sup> ». Dans la « Déclaration du Millénaire », les Chefs d'État et de gouvernement des Membres des Nations Unies décident « de renforcer la coopération entre l'ONU et les accords ou organismes régionaux conformément aux dispositions du

---

<sup>121</sup> A/AC.134/SR.67, 30 July 1970 in A/AC.134/SR.67-78, p. 11.

<sup>122</sup> A/AC.134/SR.85, 9 February 1971, in A/AC.134/SR.79-91, p. 44.

<sup>123</sup> Pour plus de détails au sujet des déclarations des États, voir O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 531.

<sup>124</sup> Résolution 2625 (XXV), *Déclaration relative aux principes du droit international touchant aux relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, du 24 octobre 1970, 1<sup>er</sup> principe, 10<sup>ème</sup> alinéa.

<sup>125</sup> Résolution 3314 (XXIX), *Définition de l'agression*, du 14 décembre 1974, 2<sup>ème</sup> considérant.

<sup>126</sup> Résolution 42/22, *Déclaration sur le renforcement de l'efficacité du principe de l'abstention au recours à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales*, du 18 novembre 1987, Point III, 27.

<sup>127</sup> Résolution 49/57, *Déclaration sur le renforcement de la coopération entre l'ONU et les accords ou organismes régionaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales*, du 17 février 1995, par. 10 du texte annexé.

chapitre VIII de la Charte<sup>128</sup> ». Cette position a été maintenue, au regard des engagements pris à l'occasion des 60 ans de l'ONU en 2005. Selon les termes du Document final adopté par les États à cette occasion :

[c]onscients de la contribution importante que les organisations régionales apportent à la paix et à la sécurité, conformément au chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, et de l'intérêt que présente la mise en place de partenariats et d'arrangements structurés entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales, et notant en particulier, eu égard aux besoins spéciaux de l'Afrique, l'importance d'une Union africaine forte, nous sommes convenus : a) de soutenir les efforts que déploient l'Union européenne et d'autres entités régionales pour mettre en place des capacités telles que les dispositifs à déploiement rapide, les Forces et moyens en attente et les dispositifs de soudure [...]. Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'ONU, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux chapitres VI et VIII de la Charte des Nations Unies, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son chapitre VII [...]<sup>129</sup>.

Il ressort de ces déclarations que du point de vue des principes, l'*opinio juris* des États est hostile à toute modification ou tout assouplissement de la rigueur de l'article 53, § 1 de la Charte, dont le texte continue donc à s'appliquer sans faille. Mais si telle est la position de l'ensemble des États, la pratique du Conseil de sécurité nous révèle une autre conception de ses relations avec les accords ou organismes régionaux, concernant l'interprétation de la disposition sous examen à savoir l'article 53, § 1 de la Charte.

---

<sup>128</sup> Résolution 55/2, *Déclaration du Millénaire*, du 8 septembre 2000, par. 9.

<sup>129</sup> Document final du Sommet mondial de 2005, 20 septembre 2005, A/60/L.1. par. 93 et par. 139.

b – Les efforts en vue d’émanciper les accords ou organismes régionaux

À l’analyse de certains faits, on peut dégager des indices pouvant permettre d’affirmer que le Conseil de sécurité a développé une pratique de coopération qui donne une certaine priorité d’action aux accords ou organismes régionaux<sup>130</sup>, laquelle s’écarte du droit existant. La subordination cède ainsi le pas à la coopération. Cette pratique a commencé depuis la fin de la guerre froide ayant entraîné l’intensification des activités du Conseil de sécurité des Nations Unies. Elle consiste à reconnaître une liberté d’action aux accords ou organismes régionaux, quitte au Conseil de venir régulariser leur action postérieurement<sup>131</sup>.

En effet, le développement d’opérations plus actives a suscité de la part du Conseil de sécurité, un nouvel intérêt pour les accords ou organismes régionaux dicté, en particulier, par le souci d’une adaptation des interventions au contexte local et par l’utilisation du potentiel offert par ces accords ou organismes. Cet intérêt l’a contraint d’adopter une pratique qui tempère la rigueur de la Charte, en donnant une certaine autonomie à ces accords ou organismes régionaux.

Pour ce faire, le Conseil chargea le Secrétaire général, dès l’aube des années 1990, de préparer un rapport « sur le moyen de renforcer la capacité de l’Organisation dans le domaine de la diplomatie préventive du rétablissement de la paix et sur la façon d’accroître son efficacité dans le cadre des dispositions de la Charte<sup>132</sup> ». À cette demande, le

---

<sup>130</sup> R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, p. 111.

<sup>131</sup> *Id.* p. 97 et ss.

<sup>132</sup> Demande formulée par le Président du Conseil à la suite de la première réunion au niveau des chefs d’État ou de gouvernement du Conseil de sécurité des Nations Unies pour débattre de la question de la « responsabilité du Conseil en matière de la paix et de la sécurité internationales ». Il suggérait que le rapport aborde aussi la question de la contribution des accords ou organismes régionaux dans ce domaine. Réunion tenue le 31 janvier 1992 (Doc. NU S/23500).

Secrétaire général de l'ONU, Boutros B. Ghali remettait un rapport, mieux connu sous le nom d'« Agenda pour la paix<sup>133</sup> », dans lequel il se prononçait, à l'instar de Perez de Cuellar, son prédécesseur<sup>134</sup>, en faveur d'une coopération plus étroite entre l'Organisation et les accords ou organismes régionaux. Selon lui, le potentiel de ces accords ou organismes pourrait contribuer à alléger la tâche du Conseil de sécurité par le biais d'une délégation de pouvoir en leur faveur<sup>135</sup>, pour trois motifs essentiels. D'abord, les accords et organismes régionaux permettent à l'ONU de disposer d'un potentiel militaire consistant et bien rôdé. Par exemple, l'OTAN a réalisé ce que l'ONU n'a pu faire; elle dispose d'un Comité d'état-major institutionnalisé et d'un engagement de mise à la disposition de troupes; dans le système de sécurité collective restreint qu'elle instaure, l'OTAN a su transposer, à son profit, les articles 43 et 47 de la Charte<sup>136</sup>. Ensuite, ces accords ou organismes soulagent le budget de l'ONU dans la mesure où les prestations assurées restent à leur charge<sup>137</sup>. Enfin, le Secrétaire général estimait que l'action régionale, au moyen de la décentralisation, de la délégation et de la coopération avec les Nations Unies, peut contribuer, entre autres, à « la création d'un sentiment plus fort de participation, de consensus et de démocratisation en ce qui concerne les affaires internationales<sup>138</sup> »; le climat de confiance que le niveau régional est en mesure de créer, en évitant le soupçon

---

<sup>133</sup> *Agenda pour la paix*, préc., note 61.

<sup>134</sup> P. TAVERNIER, « L'année des Nations Unies 23 décembre 1990. Questions juridiques », (1990) 36 *AFDI* 536, 546. Dans son rapport sur l'activité de l'ONU, le Secrétaire général PEREZ DE CUELLAR, insistant sur la nécessité de la coopération avec les accords ou organismes régionaux, écrivait : « Face aux nouveaux types de problèmes qui se posent dans le domaine de la sécurité, les accords ou organismes régionaux peuvent être d'un grand concours ».

<sup>135</sup> *Agenda pour la paix*, préc., note 61, par. 64.

<sup>136</sup> M. VOELCKEL, « La coordination des Forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du chapitre VII : Bilan, prospective et perspectives », dans SFDI (dir.), *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, préc., note 35, p. 185.

<sup>137</sup> *Id.*

<sup>138</sup> *Agenda pour la paix*, préc., note 61, par. 64.

d'ingérences externes, peut donner une plus grande efficacité à l'action des accords ou organismes régionaux par rapport à celle des Nations Unies au niveau universel<sup>139</sup>.

Les accords ou organismes régionaux accueillirent favorablement cette initiative et se déclarèrent prêts à contribuer à la mise en œuvre des résolutions du Conseil<sup>140</sup>.

Ces réactions favorables conduisirent le Secrétaire général à approfondir davantage la question, afin de proposer un supplément à son rapport. Dans ce supplément<sup>141</sup>, le Secrétaire général estimait que les crises auxquelles l'Organisation a dû faire face ont montré que le Conseil de sécurité ne dispose pas de la capacité de déployer, diriger et commander les opérations menées contre les responsables de menaces à la paix, de rupture de la paix ou d'actes d'agression<sup>142</sup>. C'est pourquoi celui-ci suggérait une délégation du pouvoir de contrainte du Conseil de sécurité aux accords ou organismes régionaux en vue de l'application de ses actions coercitives<sup>143</sup>.

À l'occasion de l'examen des rapports du Secrétaire général, le Conseil de sécurité a été amené à plusieurs reprises à se prononcer en faveur d'une coopération accrue avec les accords ou organismes régionaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales<sup>144</sup>, les invitant à accroître leur contribution et à améliorer la coordination de leurs efforts dans ce domaine. Les réactions positives de ces accords ou organismes

---

<sup>139</sup> U. VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, préc., note 107, p. 318.

<sup>140</sup> En décembre 1992, les Membres de l'OTAN se sont déclarés prêts à accueillir favorablement les initiatives que le Secrétaire général de l'ONU pourrait prendre pour que cette organisation contribue à assurer la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, (Doc. NU S/25996 du 12 juillet 1993).

<sup>141</sup> *Supplément à l'Agenda pour la paix*, rapport de situation présenté le 25 janvier 1995 par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'ONU, (Doc. NU A/50/60 – S/1995/1).

<sup>142</sup> *Id.*, par. 77.

<sup>143</sup> *Id.*, par. 86.

<sup>144</sup> Déclaration du Président du Conseil de sécurité du 28 janvier 1993, Doc. NU S/25184 – Lettre du Président du Conseil de sécurité au Secrétaire général du 20 janvier 1994, Doc. NU S/1994/61 – Déclaration du Président du Conseil de sécurité du 22 février 1995, (Doc. NU S/PRST/1995/9).

régionaux<sup>145</sup> ainsi que la participation active de leurs directeurs aux deux réunions organisées à l'initiative du Secrétaire général pour débattre de ces questions<sup>146</sup> sont, semble-t-il, le meilleur gage de leur détermination<sup>147</sup>.

Pour ce qui est de l'exécution des actions coercitives, la coopération amorcée a été assurée grâce à une interprétation souple des dispositions du chapitre VIII concernant les accords ou organismes régionaux. Une telle souplesse permit au Conseil de sécurité de faciliter et d'encourager la coopération des accords ou organismes disposant des capacités de coercition nécessaires et de ne pas soumettre la délivrance de son autorisation pour mener à bien les opérations relevant de la sécurité collective notamment le maintien et le rétablissement de la paix, aux conditions restrictives requises par le chapitre VIII de la Charte<sup>148</sup>. Il est donc important de tenir compte de tous ces éléments pour suivre l'évolution des tâches attribuées aux accords ou organismes régionaux.

En effet, on assiste depuis le rapport du Secrétaire général, connu sous le nom *d'Agenda pour la paix*, à une certaine érosion des pouvoirs du Conseil en ce qui concerne l'autorisation de recourir à la force accordée aux accords ou organismes régionaux, dans le but de créer des défenses avancées de la paix, qui anticiperaient l'intervention de procédures ou mécanismes dans des situations de tension, de crise, de risques dus aux

---

<sup>145</sup> Voir les réponses des accords ou organismes régionaux à l'invitation du Président du Conseil de sécurité du 28 janvier 1993 (Doc. NU S/25184) leur demandant d'examiner les moyens de renforcer leurs fonctions relatives au maintien de la paix et d'améliorer la coordination de leurs efforts avec ceux de l'ONU dans ce domaine (Doc. NU S/25996 du 12 juillet 1993).

<sup>146</sup> Les deux réunions se sont tenues au siège de l'Organisation; la première le 4 août 1994, Doc. NU SG/SM/5382 et la seconde les 15 et 16 février 1996, (Doc. NU SG/SM/5895).

<sup>147</sup> Djamchid MOMTAZ, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », (1997) 43 *AFDI* 105, 106.

<sup>148</sup> *Id.*, p. 107.

causes les plus variées<sup>149</sup>. C'est ainsi que les accords ou organismes régionaux ne respectent pas toujours, en pratique, l'exigence d'une autorisation préalable, concrétisée par le vote d'une résolution du Conseil en bonne et due forme.

L'autonomie des accords ou organismes régionaux est digérée par le Conseil de sécurité, et selon une certaine doctrine, il est désormais acquis que l'absence de condamnation de leurs interventions militaires par le Conseil de sécurité doit être interprétée comme une autorisation tacite<sup>150</sup> *ex post facto* avec effet rétroactif<sup>151</sup>.

Cette autonomie d'accords ou organismes régionaux est patente notamment par le fait de leur coopération institutionnelle avec le Conseil de sécurité et par l'exécution des décisions de celui-ci par ceux-là.

#### *La coopération institutionnelle entre le Conseil de sécurité et les accords ou organismes régionaux*

Au regard de certains instruments régionaux de sécurité adoptés postérieurement à l'« Agenda pour la paix », il se dégage une tendance non équivoque en faveur de l'autonomie des accords ou organismes régionaux.

À ce titre, nous allons évoquer deux cas : celui de l'Union africaine et celui de la CÉDÉAO.

---

<sup>149</sup> U. VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, préc., note 107, p. 317.

<sup>150</sup> Jochen A. FROWEIN, « Legal Consequences for International Law Enforcement in Case of Security Council Inaction in the Future of International Law Enforcement. New Scenarios – New Law? » *Proceeding of an International Symposium of the Kiel Institute of International Law*, March 25 to 27, 1992. Edited by Jost DELBRUK, Duncker and Humblot Berlin 1993, p. 121.

<sup>151</sup> D. MOMTAZ, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », préc., note 147, p. 113.

En effet, le Conseil de la paix et de sécurité de l'Union africaine<sup>152</sup> et le mécanisme pour la prévention des conflits de la CÉDÉAO<sup>153</sup> ont été élaborés en coopération avec le Secrétariat général des Nations Unies. Pourtant, les Statuts de ces deux instruments font explicitement référence au chapitre VIII, dans des termes qui dissimulent leur subordination au Conseil de sécurité des Nations Unies, au profit d'une coopération, un terme aux contours non précis. L'article 17 du Statut du Conseil de la paix et de sécurité de l'Union africaine dispose que « [d]ans l'exercice du mandat qui est le sien dans la promotion et le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, le Conseil de la paix et de sécurité coopère et travaille en étroite collaboration avec le Conseil de sécurité des Nations Unies, qui assume la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. À chaque fois que nécessaire, recours sera fait aux Nations Unies [...] conformément aux dispositions du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies relatives au rôle des organis[mes] régiona[ux] dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Pour sa part, le Statut du mécanisme de la CÉDÉAO est plus intéressant à ce sujet en ce sens qu'il s'exprime plus clairement. En effet, son article 52, § 3 dispose en substance, que la CÉDÉAO, conformément aux chapitres VII et VIII de la Charte, informera le Conseil de toute intervention militaire entreprise. Cette disposition donne à entendre qu'en principe, pour agir, que ce soit en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix non coercitives ou en ce qui concerne l'emploi des mesures coercitives, la CÉDÉAO n'a pas besoin de l'autorisation du Conseil de sécurité, elle ne peut que le tenir informé *a posteriori* de mesures prises.

---

<sup>152</sup> Protocole relatif à la création du Conseil de la paix et de sécurité de l'Union africaine, 9 juillet 2002, [www.africa-union.org](http://www.africa-union.org), (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2009). Ce Conseil est en activité depuis le 25 mai 2004.

<sup>153</sup> Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security, 10 décembre 1999, [www.sec.ecowas.int](http://www.sec.ecowas.int), (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2009). Ce Protocole a été mis en application provisoire à compter de sa signature.

Ces statuts prennent manifestement acte de l'évolution qu'a connue l'autorisation accordée par le Conseil de sécurité aux accords ou organismes régionaux<sup>154</sup>. Cette évolution est également remarquable dans le cadre de l'exécution des décisions du Conseil de sécurité.

*L'exécution des décisions du Conseil de sécurité par les accords ou organismes régionaux*

D'un point de vue strictement formel, les accords ou organismes régionaux en tant que tels ne sauraient être considérés comme des organes d'exécution des décisions du Conseil de sécurité. Pourtant, ils ont souvent pris l'initiative militaire dans ce domaine alors que le Conseil se trouvait paralysé<sup>155</sup>. Le doute a subsisté sur la légalité de pareilles interventions parce qu'il n'est pas clairement établi dans quelle mesure les accords ou organismes régionaux peuvent pallier la carence de l'ONU. Cependant, aucune condamnation de la part du Conseil de sécurité n'a suivi ces interventions qui, en réalité, sont des agressions armées. Pour certains auteurs, l'intervention de ces accords ou organismes régionaux peut difficilement passer pour incompatible avec les buts des Nations Unies aux termes de l'article 2, § 4 de la Charte<sup>156</sup>, bien que n'étant pas initialement autorisée<sup>157</sup>.

En définitive, il est évident que les dispositions de la Charte relatives à la centralisation de l'action de l'ONU, ont été assouplies par le Conseil de sécurité, non pas littéralement, mais

---

<sup>154</sup> A. GESLIN, « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », préc., note 85, p. 494.

<sup>155</sup> Voir par exemple les résolutions 816 (1993) pour l'OTAN en Bosnie-Herzégovine et 875 (1993) pour l'OÉA en Haïti. Il est à signaler que toutes ces autorisations ont été accordées aux États en vertu du chapitre VII et non aux accords ou organismes régionaux qui n'ont pas été nommément cités.

<sup>156</sup> Rosalyn HIGGINS, *General Course of Public International Law, RCADI*, 1991, tome 230, p. 313; Philippe WECKEL, « Interdiction de l'emploi de la force : de quelques aspects de méthode », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005, p. 189, à la page 195.

<sup>157</sup> On peut comprendre les réticences du Conseil de sécurité à qualifier et condamner ces interventions conformément à la Charte par le fait qu'elles sont menées pour assurer la mise en œuvre de ses résolutions. Compte tenu de l'intégration des opérations en cause dans le cadre de la sécurité collective, la qualification d'« agression armée » semble être une conclusion inappropriée ou disproportionnée appliquée à une éventuelle irrégularité par rapport à la Charte des Nations Unies.

selon leur esprit. Cependant, il semble que cet assouplissement ne va pas jusqu'à l'émancipation des accords ou organismes régionaux. Il se limite à leur reconnaître une certaine priorité d'action car le Conseil se réserve toujours le pouvoir de régulariser leurs actions ne serait ce qu'*a posteriori*.

Par ailleurs, on pourrait avancer que tous les États sont liés par cette nouvelle interprétation des relations du Conseil de sécurité avec les accords ou organismes régionaux car, le rapport de Boutros B. Ghali a été substantiellement accepté par l'Assemblée générale et par le Conseil de sécurité. D'ailleurs, il a été incorporé dans des actes généraux de l'ONU, en particulier dans la Déclaration de l'Assemblée générale du 9 décembre 1994 qui exprime l'intention de renforcer la coopération entre l'ONU et les accords ou organismes régionaux<sup>158</sup>. Par conséquent, l'attachement tant des États que des accords ou organismes régionaux au droit existant à travers tous les accords et textes de principe postérieurs à l'« Agenda pour la paix » doit être interprété comme un attachement au droit tel qu'il a été assoupli par le Conseil de sécurité. La question que cet assouplissement du régime juridique de l'autorisation soulève est de savoir si le Conseil de sécurité pourrait violer le droit international ou le modifier, surtout lorsque l'on sait que l'interdiction de l'emploi de la force dans les relations internationales relève du *jus cogens*.

Reste à présent à voir l'autorisation de recourir à la force, que le Conseil décerne aux États membres des Nations Unies considérés à titre national.

---

<sup>158</sup> U. VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, préc., note 107, p. 314.

## B – L'autorisation accordée aux États

Hormis la possibilité d'autoriser les accords ou organismes régionaux, par l'interprétation *a contrario* de l'article 53, § 1, le principe qui consiste à autoriser le recours à la force aux États semble contredire le texte de la Charte (1). Toutefois, la conformité de ce procédé avec la Charte ne semble pour autant pas avoir été remise en cause dans la pratique, et ce pour des raisons se rattachant tant au texte même de la Charte qu'à la manière dont celle-ci a été interprétée dans la pratique<sup>159</sup> (2).

### 1 – L'antinomie de l'autorisation accordée aux États par rapport à la Charte des Nations Unies

Un courant minoritaire, essentiellement tiers-mondiste, qualifie d'illégale la pratique de l'autorisation de recourir à la force décernée aux États, dans la mesure où aucune disposition de la Charte n'autorise le Conseil à décentraliser ses pouvoirs au profit des États (a). En outre, une telle décentralisation est contraire à l'esprit des fondateurs de la Charte qui ont prévu la conclusion d'accords spéciaux pour la mise en œuvre des mesures de l'article 42 (b).

---

<sup>159</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 488.

#### a – L'absence de base juridique explicite

En effet, le fondement d'une autorisation de recourir à la force accordée aux États ne résulte pas des termes mêmes de la Charte, ni de l'esprit du Chapitre VII<sup>160</sup>. Le droit naturel de légitime défense que l'article 51 garantit et encadre a pour objectif principal de permettre aux États membres d'initier une opération militaire d'urgence, lorsque le Conseil ne se trouve pas encore en mesure de réagir. Il ne saurait cependant fonder une action autorisée du Conseil de sécurité<sup>161</sup>. On ne saurait non plus trouver le fondement juridique de l'autorisation accordée aux États dans une autre disposition précise de la Charte, qu'elle soit issue du chapitre VII ou d'autres parties du texte de la Charte, l'article 42 pouvant s'avérer inopérant, devant l'impossibilité de réunir les conditions des articles 43 à 47<sup>162</sup>.

Pourtant, dans la pratique, le Conseil a à plusieurs reprises autorisé les États à recourir à la force sur la base du chapitre VII, plus précisément de l'article 42. Cette référence au chapitre VII a soulevé beaucoup d'interrogations, lorsqu'on sait que les accords prévus à l'article 43 n'ont jamais été conclus.

#### b – La mort de l'article 42

Au plan du droit, avancent certains auteurs, il y a un lien de gémellité nécessaire entre l'article 42 et l'article 43. L'article 42 ne peut être mis en œuvre qu'à travers les moyens

---

<sup>160</sup> L.-A. SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », préc., note 75, p. 24.

<sup>161</sup> *Id.*

<sup>162</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 67.

prévus à l'article 43; car, de cela dépend l'existence et la permanence d'un vrai système de sécurité collective. Par conséquent, comme les Forces prévues à l'article 43 n'existent pas, l'article 42 ne peut être mis en branle, il est devenu lettre morte. Ce courant met en avant l'article 106 de la Charte et la résolution 2734 (XXV) du 16 décembre 1970 de l'Assemblée générale<sup>163</sup>, en faveur de la subordination de la mise en œuvre de l'article 42 à la conclusion des accords spéciaux de l'article 43.

Une telle conception est stationnaire et figée. À s'en tenir à elle, tout le système de la Charte serait paralysé, étant donné que depuis 1945 jusqu'à ce jour, les accords spéciaux n'ont jamais été conclus. Comme l'écrit G. Fischer, « ce serait sur la base d'une disposition après tout secondaire visant des moyens d'action, annuler tout le système de la Charte, les pouvoirs de décisions conférés au Conseil par cet instrument<sup>164</sup> ».

Curieusement, selon M. Djiena Wembou, un de ces auteurs, « ce n'est pas l'opérationnalité des articles 43, 46, 47 qui est en cause, mais la volonté délibérée de certaines puissances non seulement d'ignorer les mécanismes de la Charte lorsqu'ils ne servent pas leurs intérêts, mais de conserver absolument le commandement de leurs troupes sur le terrain, même lorsqu'elles sont en mission au nom des Nations Unies. Il y a donc une nette ambition hégémonique et un manque de volonté politique<sup>165</sup> ». Cette critique n'est pas fondée car elle est moins juridique que politique. Elle pourrait être

---

<sup>163</sup> Georges FISCHER, « Article 42 », dans J.-P. Cot et A. Pellet, *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Economica, 1991, p. 705, à la page 716. L'article 106 prévoit des mesures transitoires en attendant l'entrée en vigueur des accords spéciaux mentionnés à l'article 43. Aux termes de la résolution 2734 (XXV) du 16 décembre 1970, l'Assemblée générale « recommande que le Conseil de sécurité prenne des mesures pour faciliter la conclusion des accords envisagés à l'article 43 de la Charte en vue de développer pleinement sa capacité d'agir pour imposer le respect de ses décisions, comme le prévoit le chapitre VII ».

<sup>164</sup> *Id.*, p. 712.

<sup>165</sup> Michel-Cyr DJIENA WEMBOU, « Validité et portée de la résolution 794 (1992) du Conseil de sécurité », (1993) 5 *RADIC* 350.

interprétée comme reconnaissant au Conseil de sécurité le droit de se fonder sur une autre source afin d'accomplir sa mission.

En effet, l'objectif de la Charte n'est pas la conclusion des accords spéciaux de l'article 43, mais le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Telle est la position d'une doctrine majoritaire qui retient une interprétation de la Charte compatible avec une vision progressiste et réaliste de problèmes internationaux<sup>166</sup>, rejetant la théorie de la subordination<sup>167</sup>. Ainsi, Ch. Chaumont relève-t-il qu'« un mécanisme qui pourrait être lourd pour un résultat qui ne pourrait être que mince, n'est pas un objectif de la Charte<sup>168</sup> ». Face à la difficulté de réaliser les prévisions de la Charte, le Conseil de sécurité a privilégié, conformément à la volonté de ses Membres, une interprétation dynamique et pragmatique de la Charte, pour initier une nouvelle pratique lui permettant d'exercer son pouvoir de coercition militaire.

## 2 – L'application pratique de la Charte par le Conseil de sécurité

Il est évident que sur le plan formel, aucune disposition explicite de la Charte ne permet de fonder la pratique de l'autorisation de recourir à la force accordée aux États. Cependant, le Conseil se fonde sur la finalité de la plupart des dispositions de la Charte pour se ménager le droit de déléguer certains de ses pouvoirs dans des circonstances et

---

<sup>166</sup> Yann KERBRAT, *La référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, Paris, LGDJ, EJA, 1995, p. 73.

<sup>167</sup> Selon laquelle, la référence à l'article 42, par le Conseil de sécurité, est subordonnée à la conclusion des accords militaires spéciaux des articles 43-47.

<sup>168</sup> Ch. CHAUMONT, « L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'Organisation », préc., note 43, p. 430.

pour des objectifs précis. Il s'agit des pouvoirs implicites<sup>169</sup> qu'il tient de certaines dispositions générales de la Charte, et surtout de son chapitre VII. Ces pouvoirs implicites « *resulting powers*<sup>170</sup> » sont déduits d'une pluralité des pouvoirs explicites (a). Le recours fréquent à ces pouvoirs implicites, combiné avec l'absence de contestation de la part des États a cristallisé la pratique de l'autorisation de recourir à la force accordée aux États sur une base coutumière (b).

#### a – Les pouvoirs implicites du Conseil de sécurité

En effet, prises indépendamment les unes des autres, certaines dispositions de la Charte peuvent apparaître comme des fondements potentiels, mais des fondements partiels, insuffisants, à la marge... Regroupées, elles forment un faisceau d'indices qui participe

---

<sup>169</sup> À ce sujet, il faut relever la critique juridique sévère et pertinente de Michael BOTHE au sujet des pouvoirs implicites sur lesquels se fonde le Conseil de sécurité pour recourir à la technique de l'autorisation. En effet, l'auteur dit : « [l]es [M]embres des Nations Unies ont conféré, en vertu de l'article 24, la responsabilité pour le maintien de la paix au Conseil de sécurité et non pas à une entité que le Conseil peut imaginer. Toutes les règles de procédure auxquelles l'exercice de cette responsabilité est soumise pourraient être contournées si l'on admettait un tel pouvoir de délégation. Si l'on conçoit donc la résolution du 29 novembre 1990 qui « autorise » l'emploi de la force contre l'Irak comme une délégation (parce que ce n'est pas le Conseil de sécurité qui décidera finalement sur cet emploi, mais des gouvernements coopérant avec le Gouvernement du Koweït), la résolution est mal fondée sur la Charte. Mais elle peut être considérée comme légale en tant que réglementation concernant un droit que ces États possèdent de toute façon, à savoir le droit de légitime défense collective. Pour des raisons semblables à celles évoquées en ce qui concerne la délégation, des actions de coercition visée par l'article 42 doivent être des actions conduites sous la direction effective du Conseil de sécurité et non pas des actions entreprises par certains États membres pour leur propre compte sur la base de leur propre décision, jouissant d'une sorte de bénédiction globale du Conseil de sécurité. Pour cette raison, il est difficile de caractériser l'action militaire des alliés contre l'Irak comme une mesure coercitive en vertu de l'article 42 ». Ce raisonnement trop systématique et restrictif est en effet nécessaire pour empêcher, tout au moins essayer d'empêcher, un usage illimité de pouvoirs mal définis. Par ailleurs, il n'a pas de doute que le Conseil dispose des pouvoirs implicites. Cependant, la notion des pouvoirs implicites est étroitement liée à celle des pouvoirs spécifiques : « on ne peut pas et on ne doit pas déduire des pouvoirs implicites des buts de la Charte. Cela rendrait l'équilibre des compétences établi par la Charte illusoire [...] », M. BOTHE, « Les limites des pouvoirs du Conseil de sécurité », dans Colloque de l'Académie de droit international de la Haye (éd.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, préc., note 2, p.73 et 74.

<sup>170</sup> *Id.*

largement de la conformité de la pratique de l'autorisation de recourir à la force accordée aux États avec l'esprit de la Charte des Nations Unies<sup>171</sup>.

Au sein du chapitre VII, par exemple, l'article 39, par le pouvoir général de décision qu'il implique au moins implicitement; l'article 41, par l'illustration précise d'une délégation de pouvoir du Conseil envers les États membres pour exécuter ses décisions; et surtout l'article 48 qui, détaché des articles 42 à 47, reconnaît implicitement au Conseil le droit de déléguer ses pouvoirs à certains États membres, participent tous d'un faisceau d'indices textuels qui pourrait permettre de conférer une base juridique à la pratique de l'autorisation de recourir à la force accordée à des États. De la même façon, les articles d'autres dispositions de la Charte, s'ils ne sauraient se suffire précisément parce qu'ils ne relèvent pas du chapitre VII, participent eux aussi de ce faisceau. Ainsi l'article 106 prévoit-il la possibilité d'une délégation de pouvoir, certes transitoire et circonscrite à l'appréciation discrétionnaire des grandes puissances, mais permettant la mise en œuvre d'une action de contrainte armée par des États; l'article 53, § 1 lui aussi, même limité à l'utilisation d'accords ou organismes régionaux, envisage déjà une certaine décentralisation<sup>172</sup>. Par ailleurs, les articles 7, § 2 et 29 permettent parfois de considérer certaines Forces multinationales *ad hoc* comme des organes subsidiaires du Conseil de sécurité, chargés de maintenir la paix et la sécurité internationales à sa place<sup>173</sup>. Enfin, l'article 24, par les pouvoirs généraux qu'il reconnaît implicitement au Conseil, et l'article 25, par l'obligation de respect et d'application des décisions de cet organe qu'il

---

<sup>171</sup> *Id.*

<sup>172</sup> Car, s'il est possible d'accorder l'autorisation aux accords ou organismes régionaux, pourquoi faudrait-il exclure absolument toute autorisation directe à des États membres ? Après tout, l'organisation régionale, si c'est compatible avec ses règles, pourrait à son tour autoriser certains de ses Membres à recourir à la force; pourquoi le Conseil ne pourrait-il pas faire directement de même pour faire respecter ses décisions ? R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 216, p. 94.

<sup>173</sup> *Id.*, p. 68.

met à la charge des Membres des Nations Unies, participent eux aussi tous deux, de la reconnaissance d'un pouvoir que tiendrait le Conseil de sécurité de l'esprit de la Charte d'autoriser des États à recourir à la force pour assumer à sa place et sous son contrôle une partie de sa mission générale de maintien de la paix<sup>174</sup>.

Il n'en demeure pas moins que toutes les dispositions invoquées, certes à la marge et partiellement opérantes, sont autant de bases fragmentaires permettant de légitimer une interprétation globale, faisant passer du latent au patent la licéité de la pratique de l'autorisation de recourir à la force accordée aux États<sup>175</sup>.

Au total, toutes ces bases fragmentaires ont pour résultat de relever l'article 42 de sa mort et de le rendre autonome vis-à-vis de l'article 43.

Ainsi, pour H. Kelsen, les articles 39, 42, 47 et 48 n'excluent pas la possibilité pour le Conseil de décider, en l'absence des accords de l'article 43, que les États entreprennent des actions coercitives impliquant le recours à la force armée. Le Conseil, en vertu des articles 39 et 42 pourrait établir une force armée de l'Organisation différente de celle envisagée à l'article 43<sup>176</sup>. Ce point de vue est partagé par P. Guggenheim pour lequel l'article 42 prévaut sur l'article 106 et l'obligation de prêter assistance en vertu de l'article 42 existe indépendamment de la conclusion des accords spéciaux de l'article 43. Selon lui, l'article 42 peut être mis en œuvre de deux manières différentes : soit par la contribution d'une force armée dépendant directement ou exclusivement du Conseil de

---

<sup>174</sup> *Id.*

<sup>175</sup> D. DORMOY, « Réflexions à propos de l'autorisation implicite de recourir à la force », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 74, p. 224.

<sup>176</sup> H. KELSEN, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, Stevens & Sons Limited, London, 1950, p. 756.

sécurité, soit par la création d'une armée formée de contingents nationaux et placée sous le contrôle des Nations Unies<sup>177</sup>.

Cette argumentation est corroborée, en ce qui concerne la résolution 794 du 3 décembre 1992, par une lettre du Secrétaire général adressée au Président du Conseil de sécurité le 29 novembre 1992<sup>178</sup>, précédant l'adoption de cette résolution. Dans cette lettre, le Secrétaire général envisage plusieurs options parmi lesquelles trois supposent le recours à la force. Selon lui, dans ces derniers cas, « le Conseil de sécurité devrait (...) constater que les mesures non militaires visées au chapitre VII de la Charte n'ont pas permis de donner effet à ses décisions ». Situait ainsi les résolutions antérieures dans le cadre de l'article 41 par une formule proche de celle employée par l'article 42, le Secrétaire général insère l'action militaire future dans l'article 42<sup>179</sup>.

Cette interprétation de la Charte a été pourvue du sceau juridique par la Cour internationale de Justice qui, dans son avis consultatif sur certaines dépenses, a déclaré que « le Conseil de sécurité doit pouvoir agir suivant un autre article [que l'article 43] de la Charte. La Cour ne peut accepter une vue aussi limitée des pouvoirs que le Conseil de sécurité détient de la Charte. On ne peut pas dire que la Charte ait laissé le Conseil de sécurité impuissant en face d'une situation d'urgence en l'absence d'accords conclus en vertu de l'article 43<sup>180</sup> ». Cette interprétation a pour effet de couper le cordon ombilical qui lie l'article 43 à l'article 42, rendant ce dernier autonome. L'argument de l'effet utile a prévalu. Cet argument vise à ne pas ôter au texte son effet. Ainsi, le texte doit être

---

<sup>177</sup> Paul GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, Georg, Genève, 1954, vol. II, p. 272.

<sup>178</sup> Y. KERBRAT, *La référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, préc., note 166, p. 71.

<sup>179</sup> *Id.*

<sup>180</sup> CIJ, *Affaire relative à certaines dépenses des Nations Unies*, Rec, 1962, p. 167.

compris de telle sorte qu'aucun des termes ne soit inutile : *ut res magis valeat quam pereat*. En effet, face à l'impossibilité d'agir selon les prévisions des articles 43 et suivants, il ne faut pas laisser le Conseil désarmé. Le fait de dire que la pratique de l'autorisation accordée aux États est illégale reviendrait à priver le Conseil de tout pouvoir d'action militaire. Or, l'esprit de la Charte est tout d'abord de conférer la faculté de réagir efficacement aux ruptures internationales, afin de ne pas répéter les faiblesses de la Société des Nations<sup>181</sup>.

La pratique abondante qui s'est développée à partir des années 1990 laisse peu de doute sur la licéité du procédé<sup>182</sup>, les critiques parfois formulées portant plutôt sur le respect de certaines conditions entourant le mécanisme de son exécution sur le terrain et le degré du contrôle du Conseil de sécurité.

#### b – La coutume comme fondement de l'autorisation accordée aux États

La pratique de l'autorisation accordée aux États ou groupes d'États nationaux est reçue en droit et s'est cristallisée en une base coutumière<sup>183</sup> au sein des Nations Unies. La nature coutumière de cette pratique pourrait s'expliquer par sa pratique abondante non contestée par les États membres des Nations Unies.

On comprend pourquoi même lorsqu'il autorise le Secrétaire général, voire des États agissant dans le cadre d'accords ou organismes régionaux, le Conseil n'entend, sous

---

<sup>181</sup> R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 216, p. 94.

<sup>182</sup> Erika DE WET, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford & Portland Oregon, Hart Publ., 2004, p. 308.

<sup>183</sup> R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 214, p. 94

réserve de l'exception que nous avons signalée<sup>184</sup>, affirmer expressément qu'il agit conformément à l'article 53, § 1, se contentant en principe de la référence globale au chapitre VII (article 42).

En définitive, il est évident que cette technique opérationnelle du Conseil de sécurité qu'est l'autorisation de recourir à la force est sans conteste licite; il importe d'en déterminer les conditions de validité.

---

<sup>184</sup> *Supra*, note 100.

## **Chapitre 2 : Les conditions de validité de l'autorisation de recourir à la force**

Nous avons relevé qu'en vertu du chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité peut prendre des mesures pour faire face à des menaces contre la paix, des ruptures de la paix et des actes d'agression. À ce titre, il a, à plusieurs occasions, autorisé des États membres à faire usage de tous les moyens nécessaires, y compris la force, pour atteindre des objectifs par lui fixés. Il peut également, en vertu du chapitre VIII, autoriser les accords ou organismes régionaux à recourir à la force en vue du maintien ou du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Mais la Charte, bien qu'ayant prévu la possibilité d'une autorisation des actions coercitives, ne détermine pas les conditions de validité relatives à une telle décentralisation de la sécurité collective. Faute de base juridique spécifique, la tentation est grande, d'appliquer à l'autorisation accordée par le Conseil de sécurité les règles relatives à la délégation des pouvoirs. Une telle approche n'est pas totalement convenable. Car, si en droit privé, la délégation suppose le transfert d'un pouvoir au délégataire et le dessaisissement du délégant, du moins en ce qui concerne la compétence déléguée, la situation ne saurait être typiquement la même en droit public. Par exemple, au regard de la Charte, le Conseil de sécurité des Nations Unies ne saurait déléguer totalement son pouvoir de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il ne saurait transférer le pouvoir de qualification que la Charte lui confère en vertu de l'article 39.

Pour dégager les conditions de validité de l'autorisation, la doctrine a dû se référer à certains précédents dans lesquels le Conseil de sécurité a effectivement autorisé les

actions coercitives. Il importe de passer en revue certains de ces précédents, avant de déboucher sur les conditions qui les sous-tendent.

En ce sens, en dehors des cas très particuliers de la Corée et de la mise en œuvre d'un embargo à l'encontre des autorités illégales de Rhodésie du Sud<sup>185</sup>, nous avons recensé notamment :

- le cas de la guerre du Golfe (1991), le Conseil « autorisant », par sa résolution 678 (1990), les États à user de tous les moyens nécessaires pour libérer le Koweït et rétablir la paix et la sécurité dans la région<sup>186</sup>;
- le cas du conflit yougoslave, le Conseil « autorisant » à plusieurs reprises les États à user de tous les moyens nécessaires pour réaliser certains objectifs, dont l'acheminement de l'aide humanitaire ou la protection de zones de sécurité<sup>187</sup>;
- le cas de la Somalie (1992), le Conseil « autorisant », par sa résolution 794<sup>188</sup> (1992), le Secrétaire général et les États membres à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire (...);

---

<sup>185</sup> Charles G. FENWICK, « When is There a Threat to the Peace? – Rhodesia » (1967) 61 *AJIL* 753, 753-755. Dans la résolution 221 (1966) du 9 avril 1966, le Conseil « prie le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord d'empêcher, au besoin par la force, l'arrivée à Beira de navires dont on a lieu de croire qu'ils transportent du pétrole destiné à la Rhodésie du Sud ». Mais comme pour le cas de la Corée en 1950, il n'est formellement pas question d'une autorisation d'employer la force contre un autre État, la Rhodésie du Sud n'étant alors pas reconnue comme telle. La résolution peut plutôt être interprétée comme demandant au Royaume-Uni d'exercer ses pouvoirs de police dans le sens de la politique décidée au sein des Nations Unies. En ce sens, voir Jean COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU : étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, p. 27.

<sup>186</sup>Résolution 678 (1990) du 29 novembre 1990, par. 2, ayant servi de base aux opérations « Provide Comfort » et « Surveillance du Sud ».

<sup>187</sup> Voir O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 486. Ces résolutions ont servi de base entre autres à l'opération « Force alliée ».

<sup>188</sup>Résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, ayant servi de base à l'opération de la Force unifiée en Somalie baptisée « Restore Hope ».

- le cas du Rwanda (1994), le Conseil « autorisant », par sa résolution 929<sup>189</sup> (1994), les États membres coopérant avec le Secrétaire général à employer tous les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs humanitaires énoncés aux alinéas a) et b) du paragraphe 4 de la résolution 925;
- le cas du Zaïre (actuelle République Démocratique du Congo), le Conseil « autorisant », par sa résolution 1080<sup>190</sup> (1996), les États membres coopérant avec le Secrétaire général à mener l'opération visée au paragraphe 3 afin d'atteindre, par tous les moyens nécessaires, les objectifs humanitaires qui y sont énoncés;
- le cas de l'Albanie, le Conseil « autorisant », par sa résolution 1114<sup>191</sup> (1997), les États membres participant à la Force multinationale de protection à mener les opérations requises, de manière neutre et impartiale, en vue d'atteindre les objectifs définis au paragraphe 3, et, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, « autorise » en outre ces États membres à assurer la sécurité et la liberté de circulation du personnel de la Force multinationale de protection;

---

<sup>189</sup> Résolution 929 (1994) du 22 juin 1994. Sur ce fondement s'est déroulée, jusqu'au 31 juillet 1994, l'opération militaire française « Turquoise ». À la suite de l'attentat qui a coûté la vie aux Présidents du Rwanda et du Burundi le 6 avril 1994, et qui fut déploré par le Conseil de sécurité dans sa résolution 912, une violence généralisée, caractérisée par une entreprise de génocide à l'encontre de la minorité tutsi, a éclaté au Rwanda. Elle a entraîné la mort de plusieurs centaines des milliers de Rwandais, et engendré un déplacement massif de population à l'intérieur et à l'extérieur du pays. À cette « crise humanitaire d'ampleur gigantesque » (résolutions 918 et 925), le Conseil de sécurité décida, dans un premier temps, de répondre par l'élargissement des effectifs et du mandat de la MINUAR. Cependant, le Secrétaire général se heurtait à des blocages pour la constitution de cette nouvelle mission d'observation. Ainsi, par la résolution 929 (1994) le Conseil de sécurité se résolut à accepter la proposition française d'autoriser une opération militaire de grande ampleur, « prenant en considération les délais indispensables pour rassembler les ressources nécessaires au déploiement effectif de la MINUAR » et considérant que l'ampleur de la crise humanitaire au Rwanda constitue une menace à la paix et à la sécurité dans la région.

<sup>190</sup> Résolution 1080 (1996) 15 novembre 1996.

<sup>191</sup> Résolution 1114 (1997) du 19 juin 1997.

- le cas du Timor Oriental, le Conseil « autorisant », par sa résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999<sup>192</sup>, la création d'une Force multinationale placée sous une structure de commandement unifiée, conformément à la demande que le Gouvernement indonésien a adressée au Secrétaire général le 12 septembre 1999;
- le cas d'Haïti (ex Saint Domingue), le Conseil « autorisant » par sa résolution 940 (1994), des États membres à constituer une Force multinationale placée sous un commandement et un contrôle unifiés et à utiliser dans ce cadre tous les moyens nécessaires pour faciliter le départ d'Haïti des dirigeants militaires [...] et le prompt retour du Président légitimement élu, ainsi que pour instaurer et maintenir un climat sûr et stable qui permette d'appliquer l'Accord de *Governors Island*<sup>193</sup>;
- le cas de Bosnie-Herzégovine, le Conseil « exhortant » d'abord, par sa résolution 770 du 10 août 1992, les États à prendre, à titre national ou dans le cadre d'accords ou organismes régionaux, toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'acheminement, par les organisations humanitaires compétentes des Nations Unies et autres, de l'assistance humanitaire (...); puis, « décidant », par sa résolution 836<sup>194</sup> que, les États membres, agissant à titre national ou dans le cadre

---

<sup>192</sup> Gérard CAHIN, « L'action internationale au Timor Oriental », (2000) 46 *AFDI* 139, 148-151. Cette Force étant chargée des tâches suivantes : rétablir la paix et la sécurité au Timor Oriental, protéger et appuyer la MINUTO dans l'exécution de ses tâches et, dans la limite des capacités de la Force, faciliter les opérations d'aide humanitaire. Les États participant à la Force internationale sont autorisés à prendre toutes les mesures nécessaires pour exécuter ce mandat.

<sup>193</sup> La Force multilatérale est entrée en Haïti, sous le commandement des États-Unis, le 19 septembre 1994. Son action a été facilitée par la conclusion, à la suite des bons offices du Président Carter, d'un arrangement avec les militaires ayant renversé par la force le gouvernement du Président Jean Bertrand Aristide. Conclu le 18 septembre 1994 à Port-au-Prince, cet arrangement prévoyait le retrait du gouvernement illégitime en contrepartie d'une amnistie générale qui serait prononcée au plus tard le 15 octobre 1994. Voir Lettre datée du 27 septembre 1994, adressée au Président du Conseil de sécurité par la représentante permanente des États-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/1994/1107 du 28 septembre 1994, p. 2.

<sup>194</sup> Résolution 836 (1993) du 4 juin 1993, ayant servi de base aux ultimatums, assortis de la menace de frappes aériennes, lancés par l'OTAN en février et en avril 1994 aux Serbes de Bosnie pour la levée du siège de Sarajevo et la fin des hostilités à Gorazde. L'autorisation contenue dans le paragraphe 10 de la

- d'accords ou organismes régionaux, prennent toutes les mesures nécessaires à l'intérieur et dans les environs des zones de sécurité de la République de Bosnie-Herzégovine, en recourant à la force aérienne, pour soutenir la FORPRONU dans l'accomplissement de son mandat ;
- les cas du Kosovo (1999), de l'Afghanistan (2001) ou de l'Irak (2003), le Conseil de sécurité « *autorisant* » des Forces multinationales à mener des opérations visant à la consolidation de la paix<sup>195</sup>;
  - ou encore les cas de la République centrafricaine, de la République Démocratique du Congo (2003) ou de la Côte d'Ivoire (2003), dans lesquels le Conseil « *autorise* » les États à mener des actions visant à assurer la mise en œuvre d'accords de paix<sup>196</sup>;

À tous ces précédents, on peut encore ajouter ceux dans lesquels ce sont les Forces de maintien de la paix qui ont été « autorisées » à prendre toutes les mesures nécessaires aux fins de la réalisation de tout ou partie de leur mandat<sup>197</sup>, que ce soit en Somalie et en ex-Yougoslavie, d'abord, puis ensuite dans d'autres États<sup>198</sup>. Mais ces cas ne nous préoccupent pas ici car ils sont assumés « directement » dans le cadre de l'Organisation.

---

résolution 836 a également constitué le fondement juridique des diverses opérations aériennes de l'OTAN en ex-Yougoslavie. Enfin, le 19 novembre 1994, par sa résolution 958, le Conseil a étendu le champ spatial de l'autorisation à faire usage de la force au territoire de la Croatie. Ce texte a permis à l'OTAN de réaliser une opération aérienne sur l'aéroport d'Ubdina et un raid contre des batteries de missiles anti-aériens serbes à Duor les 21 et 23 novembre 1994.

<sup>195</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 486-487.

<sup>196</sup> *Id.*, p. 487.

<sup>197</sup> Rafâa BEN ACHOUR, « Les opérations de maintien de la paix », dans J.-P. Cot et A. Pellet (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris, Economica, 2005, p. 265, à la page 286.

<sup>198</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 487.

Nous avons relevé précédemment que la Charte est muette sur les conditions de validité, ou les formalités à remplir pour que l'autorisation de recourir à la force décernée par le Conseil de sécurité soit valide. Faute de source précise, la doctrine a identifié des éléments susceptibles de révéler les conditions générales de validité d'une telle autorisation. Ainsi, à l'analyse des précédents recensés ci-dessus, l'autorisation de recourir à la force requiert la réunion impérative de plusieurs éléments cumulatifs à savoir entre autres une résolution préalable du Conseil de sécurité, autorisant une Force multinationale à vocation coercitive, financée directement par les États participants et agissant sous commandement indépendant des Nations Unies, à employer tous les moyens nécessaires pour réaliser sa mission, sous le contrôle – même très limité – de l'Organisation<sup>199</sup>.

Pour la commodité de l'exposé, il importe de diviser ces éléments en condition de fond (A) et conditions de forme (B).

#### **A – La condition de forme**

L'autorisation de recourir à la force a une seule condition de forme : une résolution préalable du Conseil de sécurité (1). Mais la nature de cette résolution a pu varier selon les circonstances (2).

---

<sup>199</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 59; T. CHRISTAKIS et Karine BANNELIER, « Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les États autorisés à recourir à la force », préc., note 29, p. 498-527; R. KOLB, *Jus contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, p. 95 et ss.

## 1 – Une résolution préalable du Conseil de sécurité autorisant le recours à la force

L'autorisation de recourir à la force s'apparente à la délégation des pouvoirs, en ce qu'elle doit être préalable, et, son interprétation doit se faire de manière restrictive. De la sorte, l'autorisation accordée par le Conseil de sécurité ne devrait pas se présumer. Cette autorisation préalable permet au Conseil de retenir et exercer un pouvoir de supervision et de contrôle général (*overall authority and control*)<sup>200</sup>. Le caractère préalable de l'autorisation suppose qu'une intervention ne peut être faite sans titre *ex ante*<sup>201</sup>. Cependant, rien dans la Charte ne limite les compétences du Conseil en ce qui concerne la forme de la résolution. Au regard de la pratique suivie par le Conseil, celle-ci peut-être explicite (a) ou implicite (b).

### a – Une résolution explicite

Une résolution est explicite lorsqu'elle comprend des termes exprès d'une autorisation de recourir à la force. Ainsi par exemple, par sa résolution 836<sup>202</sup>, le Conseil de sécurité autorise les États à prendre « toutes les mesures nécessaires [...] en recourant à la force aérienne<sup>203</sup> ». Dans la pratique, ces genres d'autorisations sont rares, le Conseil se contentant plus généralement d'autoriser les États à utiliser « tous les moyens nécessaires ».

---

<sup>200</sup> R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 220, p. 96.

<sup>201</sup> Nous y reviendrons dans la seconde Partie de cette étude.

<sup>202</sup> Résolution 836 (1993) du 4 juin 1993.

<sup>203</sup> *Id.*, par. 10.

## b – Une résolution implicite

Une résolution est implicite lorsqu'elle autorise les États à user de « tous les moyens nécessaires » pour accomplir tel ou tel objectif<sup>204</sup>. Dans cette hypothèse, l'autorisation est là, mais les moyens à utiliser pour la mise en œuvre de la décision ne sont pas clairement déterminés. Par exemple, la résolution 678 n'autorise pas explicitement et clairement les Forces de la coalition à recourir à la force contre l'Irak. Son texte ne comporte aucune mention de la « force ». Cependant, l'utilisation du langage sibyllin d'user de « tous les moyens nécessaires » ne fait pas de doute que le Conseil n'en exclut aucun, surtout lorsqu'il agit explicitement en application du chapitre VII<sup>205</sup>. En pratique, on peut même affirmer, sur la base de nombreux précédents recensés, que la technique de l'autorisation implicite est celle qui est la plus fréquemment utilisée par le Conseil<sup>206</sup>. Nous reviendrons sur l'autorisation implicite dans la deuxième partie de ce travail, lorsque nous évoquerons le problème de l'autorisation présumée.

Par ailleurs, la nature de la résolution portant autorisation peut également varier au gré des circonstances politiques.

---

<sup>204</sup>Éric ROBERT, « La licéité des sanctions des Nations Unies contre l'Irak », dans Centre de droit international de l'ULB, *Entre les lignes. La guerre du Golfe et le droit international*, Bruxelles, Créadif, 1991, p. 43, à la page 57.

<sup>205</sup> H. SLIM, « La Charte et la sécurité collective : de San Francisco à Baghdâd », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 23, p. 24.

<sup>206</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 535.

## 2 – La nature de la résolution autorisant le recours à la force

En effet, la résolution portant autorisation de recourir à la force peut être une recommandation (a) ou un acte décisive (b).

### a – Les résolutions-recommandations

Les premières autorisations à recourir à la force accordées par le Conseil de sécurité aux États membres l'ont été par le biais de recommandations et non de décisions. Par exemple, par sa résolution 83, qui pose indiscutablement les prémices de cette pratique, le Conseil de sécurité a en effet « recommand[é] aux Membres de l'Organisation des Nations Unies d'apporter à la République de Corée toute l'aide nécessaire pour repousser les assaillants et rétablir dans cette région la paix et la sécurité internationales<sup>207</sup> ». Cette « recommandation » des mesures exécutoires de caractère coercitif par le Conseil de sécurité ne fait ici aucun doute : l'utilisation du verbe « recommander » au lieu du verbe « décider » ou d'autres verbes à caractère plus obligatoire lève toute ambiguïté quant à la volonté qu'avait le Conseil de recommander et non d'imposer ces mesures. Quant à l'expression « toute l'aide nécessaire », elle ne peut être entendue que comme concernant y compris le recours à la force<sup>208</sup>.

S'il est admis que, dans le cas de la crise coréenne, le Conseil a fondé l'autorisation accordée par sa résolution 83 (1950) sur son pouvoir de recommandation, plus problématique reste l'affirmation visant à faire de l'article 39 le fondement de cette

---

<sup>207</sup> Résolution 83 (1951) du 27 juin 1951, par. 6 du dispositif.

<sup>208</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 59 et ss.

recommandation<sup>209</sup>. D'autant plus que jamais, que ce soit dans les résolutions 82, 83 ou 84 (1950), n'est citée expressément cette disposition<sup>210</sup>. Mais, compte tenu de la qualification de la situation préalablement opérée par le Conseil – à savoir une rupture de la paix –, on peut supposer qu'il entendait bien se situer dans le cadre de cette disposition de la Charte. La principale question fut donc de déterminer si l'article 39 habiliterait le Conseil à prendre, par voie de recommandation, les mesures coercitives prévues à l'article 42, étant entendu qu'il a procédé à la qualification préalable de la situation incriminée<sup>211</sup>.

À l'occasion de l'affaire rhodésienne (1966), le Conseil va en effet de nouveau recourir à son pouvoir de recommandation, par sa résolution 221, afin de « prier » le Royaume-Uni d'empêcher, « au besoin par la force », toute violation de l'embargo qu'il avait décidé en vertu du chapitre VII, en autorisant au surplus ce dernier État à se saisir d'un navire nommément désigné – le Joanna-V –, responsable de ces violations<sup>212</sup>.

Tout le débat se résume en réalité à une question d'opportunité politique et de bon sens car, littéralement parlant, le Conseil de sécurité conserve toujours le choix de la nature de

---

<sup>209</sup> Marie-Françoise LABOUZ, *L'ONU et la Corée : Recherches sur la fiction en droit international public*, Publications Universitaires de Paris, Paris, 1980, p. 163 et 164. L'auteur voit l'une des fictions juridiques essentielles de l'intervention en Corée : « La résolution du 27.6.1950 procède [...] d'un raisonnement dérivé et conscient du Conseil de sécurité, caractéristique de la fiction normative. Le Conseil de sécurité compétent selon la Charte pour recommander des sanctions non armées, s'avisant de son impossibilité d'imposer aux États membres, en l'absence des accords spéciaux prévus à l'article 43, le déclenchement d'une coercition militaire, fait comme s'il pouvait à tout le moins la recommander ».

<sup>210</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 60.

<sup>211</sup> En ce sens, voir Alfred VERDROSS, *Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies, RCADI*, tome 83, 1953-2, p. 55; Ali L. KARAOSMANOGLU, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Droz, Genève, 1970, p. 247. *Contra*, voir J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU; étude théorique de la coercition non militaire*, préc., note 185, p. 145; Monique CHEMILLIER-GENDREAU, « L'ONU devant la guerre : l'esprit et la lettre », (1991) 40 *Revue d'Études palestiniennes* 44-45.

<sup>212</sup> Résolution 221 du 9 avril 1966, par. 5 du dispositif (adoptée par dix voix contre zéro, mais avec cinq abstentions : Bulgarie, France, Mali, URSS, Uruguay).

l'acte juridique qui porte son action. En opportunité, il peut lui sembler préférable, dans un premier temps, tant que les choses ne sont pas encore tout à fait claires, de commencer par la recommandation avant de passer à la décision. Toute sa pratique durant la guerre froide est d'ailleurs dans ce sens : recommandation puis décision d'un cessez-le-feu lors de la Guerre des Six jours; recommandation puis décision de l'embargo contre la Rhodésie du Sud, etc.<sup>213</sup>. Pour Ch. Chaumont, « il importe peu [...] de savoir si le Conseil avait vraiment le droit de procéder par recommandations dans un domaine où la Charte prévoit des décisions. On constate simplement que c'est ainsi qu'il a agi<sup>214</sup> ».

Politiquement cependant, prenant la décision lourde de conséquences d'initier une opération de coercition militaire, il aurait été plus opportun qu'il agisse sur le fondement d'une décision et non d'une simple recommandation. C'est du reste ainsi qu'il devait procéder pour tous les autres exemples postérieurs<sup>215</sup>, à la faveur de l'évolution des rapports internationaux.

#### b – Les résolutions-décisions

À la faveur de l'embellie des relations entre ses Membres à partir des années 1990, le Conseil de sécurité a pris de l'assurance et est passé de la recommandation à la décision, en utilisant, au surplus, une nouvelle formulation, celle de l'« autorisation », pour toutes les résolutions autorisant le recours à la force.

---

<sup>213</sup> Ch. CHAUMONT, *Nations Unies et neutralité, RCADI*, tome 89, 1956-I, p. 19.

<sup>214</sup> *Id.*

<sup>215</sup> À l'inverse, lorsque le Conseil s'adresse à des organes de l'ONU, il prend toujours soin d'utiliser le mode de la recommandation. Voir par exemple la résolution 1315 (2000), par. 1 à 3 et 5 à 8 (Sierra Leone); en ce sens, voir Mathias FORTEAU, *Droit de la sécurité collective et droit de la responsabilité internationale de l'État*, Paris, Pedone, 2006, p. 130.

Cette évolution est patente depuis le conflit du Golfe à l'occasion duquel, le Conseil « autoris[ait] les États Membres qui coop[éraient] avec le Gouvernement koweïtien [...] à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 (1990) et toutes les résolutions pertinentes ultérieures et pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région<sup>216</sup> ». L'aspect « décisionnel » de cette résolution résulte de termes utilisés. Cela prouve que l'on est ici en présence d'une décision de cet organe et non d'une simple recommandation.

Ceci restera vrai, par la suite, pour les résolutions similaires. Il est donc devenu très rare de trouver des résolutions fondées sur le chapitre VII qui se contentent de recommander aux États visés l'adoption d'un comportement.

Le changement de l'acte juridique est alors motivé par le besoin d'instruments juridiques plus efficaces. Ainsi, dans l'affaire somalienne, le Conseil de sécurité décida d'« autoris[er] » le Secrétaire général et les États membres [...], agissant en vertu du chapitre VII de la Charte, à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire<sup>217</sup>. À l'occasion de la crise rwandaise, le Conseil « autorisa » les États membres à employer tous les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs humanitaires<sup>218</sup>. En Haïti, le Conseil « autorise » une Force multinationale œuvrant sous le commandement unifié à utiliser tous les moyens nécessaires pour faciliter le départ des dirigeants militaires et le retour du Président légitime<sup>219</sup>. En ex-Yougoslavie, l'IFOR ne peut de même être

---

<sup>216</sup> Résolution 678 (1990), par. 2.

<sup>217</sup> Résolution 794, par. 10 (adoptée à l'unanimité).

<sup>218</sup> Résolution 929 (1994), par. 4 (adoptée par 10 voix contre zéro et cinq abstentions : Brésil, Chine, Nigéria, Nouvelle-Zélande et Pakistan).

<sup>219</sup> Résolution 940 (1994), par. 4 (adoptée par 12 voix contre zéro et deux abstentions : Chine et Brésil).

juridiquement constituée que parce que le Conseil de sécurité décida d'« autorise[r] » les États membres agissant par l'intermédiaire de l'OTAN ou en coopération avec elle à créer une Force multinationale de mise en œuvre de la paix (IFOR), placée sous un contrôle et un commandement unifiés, chargée de s'acquitter du rôle décrit à l'annexe 1-A et à l'annexe 2 de l'Accord de paix<sup>220</sup>. En République Démocratique du Congo, le Conseil a d'abord « autoris[é] » le déploiement d'une Force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia, avant d'« autorise[r] » les États membres qui participent à cette Force à prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution de son mandat<sup>221</sup>. Enfin, c'est au moyen de cette même formulation que le Conseil a pu décider d'« autoriser », sans suite pratique, le recours à la force d'une mission humanitaire au Zaïre<sup>222</sup>.

Il convient, sans vouloir nous écarter de notre propos, de nous attarder un instant sur cette résolution 1080, puisque celle-ci, restée lettre morte, met bien en évidence la particularité des résolutions du Conseil de sécurité par lesquelles des États membres sont autorisés à recourir à la force : il s'agit bien de décisions, mais de décisions dont la portée obligatoire demeure partielle. En principe et ainsi que l'a relevé la Cour internationale de Justice, dans l'affaire de la Namibie de 1971<sup>223</sup>, toute décision du Conseil de sécurité a une portée juridique obligatoire pour les États membres des Nations Unies. Le caractère contraignant de la décision du Conseil est directement fondé sur l'article 25 de la Charte<sup>224</sup>. Cette portée obligatoire est encore accentuée lorsque ces décisions sont adoptées en vertu du

---

<sup>220</sup> Résolution 1031 (1995), par. 13, 14 et 15.

<sup>221</sup> Résolution 1484 (2003), par. 1 et 4 (votée à l'unanimité).

<sup>222</sup> Résolution 1080 (1996) du 15 novembre 1996, par. 5 : le Conseil de sécurité « autoris[ait] les États membres coopérant avec le Secrétaire général à mener l'opération visée [...] ci-dessus afin d'atteindre, par tous les moyens nécessaires, les objectifs humanitaires qui y [étaient] énoncés ».

<sup>223</sup> CIJ, *Affaire de la Namibie*, *Rec*, 1971, p. 52-54.

<sup>224</sup> Cet article se lit comme suit : « les [M]embres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ».

chapitre VII de la Charte; l'article 48 appelant les États membres à exécuter « les décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales<sup>225</sup> ». Seules les recommandations du Conseil de sécurité n'imposent aucune obligation aux États membres qui sont libres des suites à leur donner. La pratique a cependant démontré que toutes les décisions du Conseil de sécurité ne sauraient être obligatoires dans tous leurs aspects et qu'il est très difficile de conclure, avec certitude, au caractère impératif d'une décision de cet organe. Ainsi, É. Suy constate notamment que même les décisions du Conseil n'ont pas toujours un caractère obligatoire *erga omnes*, comme le montrent les décisions d'établir une Force des Nations Unies ou d'en prolonger le mandat, les décisions de créer un organe subsidiaire, la décision par laquelle le Conseil demande un avis consultatif à la Cour, etc. En outre, les débats qui précèdent (ou suivent) l'adoption d'une résolution ne permettent généralement pas d'être concluants quant au caractère obligatoire d'une résolution<sup>226</sup>. Tel est précisément le cas des résolutions ayant permis au Conseil d'autoriser certains États membres à recourir à la force. Bien qu'elles soient indéniablement des décisions *ab initio*, ces résolutions ne se sont révélées que partiellement obligatoires. Une telle affirmation pourrait sembler paradoxale, alors qu'elle reflète pourtant la réalité<sup>227</sup>.

Les résolutions autorisant le recours à la force sont des décisions en ce sens qu'elles s'avèrent obligatoires pour les États visés par les mesures coercitives, qu'il s'agisse de coupables d'une rupture de la paix (Irak) ou bien de ceux sur le territoire desquels s'est

---

<sup>225</sup> On notera que ce ne sont pas seulement les décisions selon le chapitre VII qui sont contraignantes, mais également certaines autres, comme celles suivant l'article 94, par. 2.

<sup>226</sup> Erik SUY, « Commentaire de l'article 25 », dans J.-P. COT et A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Economica, 1991, p. 471, à la page 478.

<sup>227</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 63.

développée une situation menaçant la paix et la sécurité internationales (Somalie, Rwanda, Haïti, ex-Yougoslavie, Zaïre, Albanie, Sierra Leone, Indonésie, Afghanistan, Côte d'Ivoire, République Démocratique du Congo et Libéria). Dans les cas de crises internes, la décision devient en fait obligatoire pour les Parties au conflit, principalement lorsque le Conseil doit imposer la paix aux acteurs d'un conflit d'ordre intérieur présentant un risque d'internationalisation<sup>228</sup>. En revanche, elle n'est pas obligatoire pour les États membres éventuellement exécutants. Ceux-ci restent libres de participer ou non à une intervention collective. Certes, la décision leur est opposable, en ce sens qu'ils ne sauraient faire obstacle aux Membres l'appliquant, mais le Conseil ne peut leur imposer de fournir des troupes ou du matériel<sup>229</sup>.

Toute différente serait la situation si le Conseil agissait dans le respect des règles de la Charte, au titre des articles 42, 43, 46 et 47. Dans ce cas, il pourrait, en vertu des articles 48 et 49, et ainsi que l'a indirectement confirmé la Cour internationale de Justice<sup>230</sup>, obliger, par sa décision, tous les Membres ayant conclu les accords spéciaux à intervenir conformément à la Charte. Ne le pouvant pas, il ne saurait imposer aux Membres d'intervenir, mais seulement de leur permettre, de leur donner la faculté, de la même façon qu'il ne peut leur imposer de fournir des contingents pour les opérations de maintien de la paix par lui initiées.

Après la condition de forme, suivie de cette brève parenthèse, analysons à présent les conditions de fond d'une autorisation de recourir à la force.

---

<sup>228</sup> *Id.*, p. 64.

<sup>229</sup> *Id.*

<sup>230</sup> Dans son avis consultatif du 21 juin 1971, la Cour a déclaré que l'effet obligatoire des décisions du Conseil de sécurité prises en vertu des articles 41 et 42 « résulte des articles 48 et 49 de la Charte » CIJ, *Affaire des conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, Rec., 1971, p. 53.

## B – Les conditions de fond

Ces différentes conditions peuvent être regroupées en deux catégories : les conditions d'exécution de la résolution (1) et celle liée au contrôle exercé sur les Forces autorisées (2).

### 1 – L'exécution de la résolution

Les conditions liées à l'exécution de la résolution permettent de distinguer les interventions autorisées aux opérations de maintien de la paix. En effet, les interventions autorisées ont toujours été mises en œuvre par des Forces multinationales, destinées à des missions offensives et donc équipées en conséquence. Leur commandement est totalement indépendant de l'ONU. Enfin, elles font toujours l'objet d'un financement national distinct du budget de l'ONU.

#### a – La composition des Forces

Les Forces qui interviennent sur autorisation du Conseil de sécurité doivent être composées d'un agrégat de contingents nationaux, déployés par les seuls États intervenants et conservant leurs couleurs nationales. Ce qui a toujours été le cas jusqu'ici. La pratique a, cependant, enregistré un seul précédent exceptionnel. Il s'agit des troupes qui sont intervenues en Corée, bénéficiant du drapeau et du nom de l'ONU<sup>231</sup>. Cette fiction juridique fit grand débat parmi les juristes, dont certains n'hésitèrent pas à parler

---

<sup>231</sup> R. ZACKLIN, « Le droit applicable aux forces d'intervention sous les auspices de l'ONU », dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, préc., note 22, p. 193.

d'un « pavillon de complaisance » accordée aux États membres désirant intervenir sur ce théâtre d'opération<sup>232</sup>.

#### b – La responsabilité du commandement

Les interventions autorisées doivent, en pratique, être dirigées, sur le terrain, par des organes de commandement strictement nationaux. Les troupes engagées ne peuvent de ce fait recevoir les ordres venant de l'ONU. Sauf une entente entre les États intervenants, les troupes n'obéissent qu'à leurs chefs militaires nationaux. Très souvent, les Forces intervenantes s'intègrent sous la forme de l'état-major d'un pays leader de l'opération auquel se greffent des officiers supérieurs d'autres États coalisés. L'ONU est totalement exclue de la direction opérationnelle de l'intervention militaire qu'elle a autorisée, sous réserve du cas de la Somalie, voire de la Corée<sup>233</sup>. Le souci d'efficacité pratique explique cette situation. On peut, cependant, regretter que même les grandes lignes de l'intervention échappent à l'ONU.

#### c – Le financement de l'intervention

Le financement des opérations autorisées est toujours entièrement étatique. L'analyse de toutes les opérations autorisées par le Conseil de sécurité montre qu'il n'y a jamais eu, jusqu'à présent, ne serait-ce qu'un embryon de financement de l'Organisation des Nations Unies, ni par le biais du budget général, ni par celui des opérations de maintien de la paix, mais qu'il n'y a toujours eu au contraire, qu'un financement assuré par les

---

<sup>232</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 69.

<sup>233</sup> *Id.*, p. 70.

seuls États participants, aidés éventuellement par les contributions volontaires de certains États membres, n'ayant pu ou pas souhaité se joindre de façon concrète à l'intervention<sup>234</sup>. Sans doute est-ce aussi pour cette raison que les États membres autorisés n'acceptent qu'un contrôle des plus limité de la part du Conseil de sécurité sur le déroulement des opérations<sup>235</sup>.

## 2 – Le contrôle exercé sur les Forces autorisées

Le fait pour le Conseil d'autoriser l'emploi de la force ne le dessaisit pas pour autant du contrôle d'une telle action. Le contrôle est une condition très déterminante d'une autorisation de recourir à la force en ce qu'il permet d'évaluer si les États intervenants ont respecté les termes de la résolution fondant leur action. L'article 54 prévoit un droit de regard du Conseil à une action de ce type, ce qui permet de donner plus de légitimité à une action autorisée entreprise dans le cadre d'accords ou organismes régionaux. Ce droit de regard peut se transposer *mutatis mutandis* aux opérations autorisées menées par des États, pour la simple raison que le Conseil fonde indistinctement son autorisation sur la base du chapitre VII, plus précisément sur l'article 42.

Lorsque le contrôle de l'opération autorisée se trouve exercé – fût-ce indirectement – par le Conseil de sécurité ou en certaines circonstances par une autre instance de l'Organisation, on se trouve alors devant une action coercitive entièrement imputable à l'ONU. Dans ce cas, on pourra alors considérer, en fonction de l'intensité du contrôle,

---

<sup>234</sup> Dans sa résolution 1529 (2004), autorisant le déploiement d'une Force multinationale à Haïti, le Conseil de sécurité a considéré nécessaire de « souligner l'importance de ces contributions volontaires pour aider à couvrir les dépenses de la force multinationale intérimaire qui seront à la charge des États membres participants », par. 5.

<sup>235</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 72.

que, bien que non dirigée directement par l'Organisation, cette action demeure sous sa responsabilité<sup>236</sup>. Autrement, l'action ainsi engagée ne peut plus être entièrement imputable à l'ONU, même si elle s'en trouve à l'origine. On comprend pourquoi certaines interventions militaires ont été déclarées ne pas être couvertes de la légitimité des Nations Unies.

On sait que les opérations autorisées jusqu'ici ont été placées sous le commandement d'un État leader et non sous la direction d'un organe quelconque des Nations Unies. Mais, dans presque toutes ces hypothèses, le Conseil de sécurité s'est réservé des moyens de contrôle sur ses exécutants.

#### a – Les formes du contrôle

Le contrôle opéré par le Conseil de sécurité sur l'action des États par lui autorisés à recourir à la force, se réalise toujours de façon quasi exclusive par le biais de rapports écrits qui lui sont remis par les États exécutants et lui permettant de se faire une idée de la situation ou de prendre les décisions qui s'imposent. Ces rapports sont en principe remis, soit directement par les États membres autorisés ou par l'État ayant assumé le commandement de l'opération, soit de façon indirecte, par l'intermédiaire du Secrétaire général<sup>237</sup>. Il peut arriver également, comme en Somalie<sup>238</sup> ou au Libéria<sup>239</sup>, que ce soit le Secrétaire général qui soit chargé de surveiller l'application de la résolution et d'en faire rapport au Conseil, sans que les États membres aient à s'en charger<sup>240</sup>. Dans d'autres

---

<sup>236</sup> *Id.*, p. 72.

<sup>237</sup> *Id.*, p. 73.

<sup>238</sup> Résolution 794 du 3 décembre 1992, par. 18.

<sup>239</sup> Résolution 1497 du 1er août 2003, par. 15.

<sup>240</sup> Résolution 770 du 13 août 1992, par. 7.

cas enfin, comme au Rwanda et en Haïti, les rapports émanent à la fois du Secrétaire général et des États membres<sup>241</sup>.

La fréquence de ces rapports dépend des circonstances. Parfois laissée à l'appréciation des États membres, elle est de plus en plus souvent soumise à une certaine périodicité par le Conseil. Ainsi par exemple, lors de la crise de Corée, le Conseil se contenta de « prie[r] les États-Unis de [lui] fournir des rapports d'importance et de fréquence appropriées concernant le déroulement de l'action entreprise sous l'autorité du commandement unifié<sup>242</sup> ». En Somalie, il se borna à « prier » les États de « présenter régulièrement » des rapports, sans préciser ce qu'il entendait exactement par « régulièrement », si ce n'est que le premier de ces comptes-rendus devait être établi au plus tard dans les quinze jours suivant l'adoption de la résolution<sup>243</sup>. Ce n'est qu'avec la création de l'IFOR et les autorisations à intervenir au Zaïre et en Albanie, que le Conseil s'est préoccupé de définir une périodicité précise pour les rapports à lui remettre : tous les 30 jours pour l'IFOR<sup>244</sup>, deux fois par mois pour la Force qui aurait dû être déployée au Zaïre<sup>245</sup>, et toutes les deux semaines pour celle qui a œuvré en Albanie<sup>246</sup>. Quant à l'importance de ces rapports, celle-ci reste en principe à la discrétion des États membres et du Secrétaire général, selon les cas. Elle dépend de l'ampleur des événements et très souvent de la bonne volonté des États autorisés.

Il faut relever que le Conseil n'a jamais cherché à imposer aux États membres la remise de ces rapports, se contentant toujours, au contraire, de les « prier » de les lui remettre.

---

<sup>241</sup> Résolution 929 du 22 juin 1994, par. 10 et la résolution 940 du 31 juillet 1994, par. 13 et 14.

<sup>242</sup> Résolution 84 du 7 juillet 1950, par. 6.

<sup>243</sup> Résolution 794 du 3 décembre 1992, par. 18.

<sup>244</sup> Résolution 1031 (1995), par. 25.

<sup>245</sup> Résolution 1080 (1996), par. 11.

<sup>246</sup> Résolution 1101 (1997), par. 9.

On pourrait en déduire que ceux-ci sont libres de soumettre ou non leurs rapports au Conseil de sécurité. Formellement, sans doute; en pratique cela s'avère beaucoup plus délicat, étant donné que ces États prétendent agir au nom des Nations Unies et sur autorisation du Conseil de sécurité. Le verbe « prier » est utilisé aussi bien à l'égard des États membres qu'à l'encontre du Secrétaire général; ce qui traduit plus, en l'occurrence, une volonté d'utiliser une formule de courtoisie, que l'on réserve à ses partenaires, qu'un souci de ne pas contraindre qui, s'il se comprend à l'égard des États membres, serait sans fondement à l'encontre d'un fonctionnaire, fût-il le Secrétaire général<sup>247</sup>. Peut-être est-ce précisément pour se prémunir contre une certaine résistance des États autorisés à lui remettre des rapports suffisamment précis, que le Conseil a parfois préféré confier le contrôle de l'opération à des commissions *ad hoc*, ne dépendant que de lui<sup>248</sup>. Dans un souci de contrôle direct de l'opération, fut ainsi instaurée par le Conseil, lors de la crise somalienne, une commission *ad hoc* composée de Membres du Conseil et chargée de lui faire rapport sur l'application de la résolution 794 (1992)<sup>249</sup>. De la même façon, le Conseil instaura-t-il, lors de la crise haïtienne, un groupe de 60 observateurs issus de la MINUHA et chargés principalement « de remplir les fonctions de vérification des opérations de la Force [multinationale<sup>250</sup>] ». Cette méthode de contrôle reste néanmoins exceptionnelle par rapport à la méthode principale de la remise de rapports écrits, d'importance et de fréquence appropriées.

Quelle que soit la forme de ce contrôle, une évidence apparaît, celui-ci ne s'exerce qu'après coup. En cas de dérive constatée, au cours de l'action, le Conseil ne peut alors

---

<sup>247</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 74.

<sup>248</sup> *Id.*

<sup>249</sup> Résolution 794 (1992), par. 14.

<sup>250</sup> Résolution 940 (1994), par. 5.

au mieux que demander aux exécutants d'interrompre l'initiative contestable ; au pire, que les prier de ne pas la renouveler; voire – ce qui ne s'est pas encore produit – demander des comptes aux États fautifs et engager leur responsabilité. Un contrôle *a priori* ne saurait être envisageable. Le Conseil de sécurité ne saurait avoir un droit de regard sur la composition du commandement par exemple. Seul le contrôle *a posteriori* semble être compatible avec le système de l'autorisation. Son efficacité dépendra plutôt de l'ampleur de son domaine d'application et donc de la prédéfinition du champ de contrôle du Conseil de sécurité.

#### b – Les domaines du contrôle

Les domaines du contrôle peuvent varier au gré des autorisations du Conseil de sécurité. Il peut porter notamment sur le respect des objectifs de la mission, sur sa durée et sur les moyens mis en œuvre pour la remplir<sup>251</sup>. Ces exigences permettent d'éviter le danger de confusion d'intérêts. Lorsque ces exigences ne sont pas observées, le Conseil peut à tout moment changer les conditions d'exercice de l'autorisation, voire y mettre fin<sup>252</sup>.

Concernant les *objectifs de la mission*, le contrôle ne peut être facilité que lorsque le mandat est clairement défini. Il ressort malheureusement de la pratique suivie par le Conseil, que les missions confiées aux États membres autorisés sont en général peu ou mal définies et souvent trop larges pour permettre un contrôle effectif. En Corée, il s'agissait d'« aider la Corée du Sud à repousser les assaillants de la Corée du Nord ». En pratique, cette mission fût interprétée très largement. Les États membres autorisés

---

<sup>251</sup> Voir à ce sujet, R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix* préc., note 9, n° 221, p. 96.

<sup>252</sup> *Id.*

n'hésitèrent pas à bombarder les villes nord-coréennes et à franchir en force le 38<sup>ème</sup> parallèle, en portant même le conflit en territoire chinois<sup>253</sup>. Lors du conflit du Golfe, le Conseil donna encore une mission plus large aux États membres qui sont intervenus<sup>254</sup>. Un auteur a pu écrire à ce sujet que par sa résolution 678 relative au conflit du Golfe, « le Conseil a abandonné toute autorité au profit des États de la coalition [à l'exception de la demande aux États concernés de le tenir au courant<sup>255</sup>] ». Il s'agissait de contraindre, par tous les moyens nécessaires, l'Irak à retirer ses troupes du Koweït et, plus largement, « de rétablir la paix et la sécurité dans la région ». À moins de considérer cet énoncé comme une formule rituelle, de tels mandats sont des délégations blanc-seing<sup>256</sup> données aux Forces coalisées. De ce fait, il est impossible de déterminer objectivement quand l'objectif fixé a été atteint. On a même pu dire que par cette résolution, le Conseil s'était contenté de « sous-traiter » l'emploi de la force à la coalition formée par les Américains, et donc cette intervention ne saurait se réclamer des Nations Unies<sup>257</sup>. Il s'agit carrément d'une renonciation à des responsabilités propres par un organe revêtu d'une mission publique. Plus grave encore, par cette carte blanche, le Conseil ne délègue non seulement un pouvoir, mais aussi une discrétion<sup>258</sup>. Dès lors, les États intervenants peuvent se ménager un droit d'intervention illimité dans le temps, expropriant le Conseil de ses pouvoirs propres. Il en est ainsi parce que l'autorisation a en pratique toujours été donnée

---

<sup>253</sup> *Id.*

<sup>254</sup> Résolution 678 (1990).

<sup>255</sup> Ce qui donne à penser que, du point de vue juridique, la résolution 678 s'apparente plus à la légitime défense collective qu'à une action coercitive collective relevant de l'article 42. Voir R. ZACKLIN, « Les Nations Unies et la crise du Golfe », dans CEDIN, *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Montchrestien, 1991, p. 57, à la page 76.

<sup>256</sup> R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 225, p. 98.

<sup>257</sup> M. Perez DE CUELLAR, cité par H. SLIM, « La Charte et la sécurité collective : de San Francisco à Baghdâd », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 23, p. 23.

<sup>258</sup> R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 224, p. 98.

à un Membre permanent du Conseil, seul apte à mener une intervention militaire d'envergure; dès lors, le veto subséquent du Membre permanent concerné pourra bloquer toute altération du titre conféré<sup>259</sup>.

C'est au regard de ces inconvénients que le Rapport des Nations Unies sur les sanctions élaboré en 2000 insiste sur la nécessité de plus de discipline dans la description des mandats<sup>260</sup>.

Le contrôle s'avère facilité lorsque l'emploi de la force demeure cantonné à l'acheminement de l'aide humanitaire. Car, seules sont légitimes les actions entreprises dans la droite ligne de cet objectif. On peut ainsi dire que les résolutions à caractère humanitaire montrent un progrès vers un contrôle de plus en plus important du Conseil de sécurité<sup>261</sup>. Mais chaque situation est particulière. Le choix des termes utilisés par le Conseil de sécurité, lors de l'autorisation, est déterminant. S'il s'agit comme en Somalie d'« instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire<sup>262</sup> », on peut considérer que toute action militaire destinée à pacifier le pays reste conforme à l'énoncé de cet objectif. Le Conseil aura alors de la peine pour déterminer si de tels objectifs ont été remplis. Surtout quand on connaît la difficulté qu'il y a à simplement assurer un minimum d'ordre dans un pays en proie à une crise interne. Ainsi, le doute d'un contrôle efficace des autorisations contenues dans les résolutions à caractère humanitaire a été émis par le Professeur Gaja. Ce dernier estime, à propos de la

---

<sup>259</sup> *Id.*

<sup>260</sup> Voir Rapport du Comité spécial de la Charte des Nations Unies, A/49/33.

<sup>261</sup> Y. KERBRAT, *La référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, préc., note 166, p. 74.

<sup>262</sup> Résolution 794 (1992), par. 7.

formule « employer tous les moyens nécessaires », qu'« à l'égard d'un langage aussi peu précis des résolutions, on pourrait se demander dans certaines circonstances si on est en présence de contre-mesures collectives dirigées par le Conseil de sécurité ou bien s'il s'agissait des contre-mesures individuelles qui se greffent sur les contre-mesures collectives<sup>263</sup> ». À ce jour, le « mandat » le plus précis qui ait été défini par le Conseil à l'occasion d'une résolution autorisant des États membres à recourir à la force a été donné à la Force multinationale intérimaire déployée en Haïti, en mars 2004<sup>264</sup>.

S'agissant de la *durée* de la mission, il est préférable qu'elle soit déterminée à l'avance par la résolution. Il est cependant rare que le Conseil fixe dès le début la durée des opérations qu'il autorise<sup>265</sup>. Cela pose de graves problèmes. Certains États pourraient continuer à revendiquer, après des décennies, d'être toujours autorisés à recourir à la force contre un autre État, suite à des résolutions passées il y a des lustres, et jamais formellement terminées par le Conseil. Pire encore, les États intervenants pourraient eux-mêmes, le cas échéant, faire obstacle à toute annulation de ces résolutions par la menace ou par l'utilisation d'un veto. Ainsi a été la situation en Irak, où dix ans après la guerre du Golfe, les États-Unis et le Royaume-Uni continuaient de déchaîner leurs bombardements sur ce pays en invoquant des résolutions datant de 1990 et 1991. Il s'agit manifestement

---

<sup>263</sup> Giorgio GAJA, « Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial – À propos des rapports entre le maintien de la paix et crimes internationaux des États » (1993) 97 *RGDIP* 297, 314.

<sup>264</sup> Au sujet du par. 2 de la résolution 1529 (2004), voir Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 75.

<sup>265</sup> R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 226, p. 99.

de l'ouverture d'une projection pratiquement illimitée à l'action unilatérale, que l'objectif de la Charte est précisément de proscrire<sup>266</sup>.

Au regard de la pratique, le Conseil fixe la durée de deux façons : soit de façon préalable, soit de façon indéfinie par la constatation du succès de l'intervention. En Corée, comme lors du conflit du Golfe (1990), aucune condition de temps n'était posée par les résolutions ayant autorisé les interventions. En fait, dans ces cas, la fin de la crise fut entièrement gérée par les États autorisés, qui décidèrent de l'opportunité du cessez-le-feu, sans que le Conseil ne soit même consulté<sup>267</sup>. Par la suite, et notamment pour limiter le risque d'un « veto inversé<sup>268</sup> », le Conseil va se ménager des possibilités de contrôle sur la durée des missions, ou du moins sur l'opportunité d'y mettre un terme, et faire en sorte que celles-ci ne puissent perdurer indéfiniment, en ajoutant les adjectifs « temporaire » ou « intérimaire » à l'expression « Force multinationale<sup>269</sup> ». Le Conseil demanda également au Secrétaire général, au sujet de la crise somalienne, de lui présenter régulièrement des rapports sur l'application de cette résolution et l'instauration des conditions de sécurité, « de manière à [lui] permettre [...] de prendre la décision nécessaire pour assurer promptement le passage à des opérations suivies de maintien de la paix<sup>270</sup> ». Par cette résolution, le Conseil estimait que les objectifs de l'opération autorisée étaient atteints, et qu'il pouvait reprendre la gestion directe de la crise. Un système sensiblement équivalent

---

<sup>266</sup> *Id.*

<sup>267</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 76.

<sup>268</sup> David D. CARON, « The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council », (1993) 87 *AJIL* 552, 577-588.

<sup>269</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 76.

<sup>270</sup> Résolution 794 (1992), par. 18.

fût utilisé pour contrôler la durée de l'intervention de la Force multinationale en Haïti<sup>271</sup>. Ce n'est que lors de la crise rwandaise<sup>272</sup>, que le Conseil franchira une étape supplémentaire, en limitant d'emblée la durée de l'opération à deux mois, « à moins que le Secrétaire général ne considère avant la fin de cette période » que la situation avait suffisamment évolué pour permettre le redéploiement d'une opération de maintien de la paix classique<sup>273</sup>. À moins que le Conseil ne décide de prolonger la durée de l'intervention de la Force multinationale au-delà de ces deux mois. Ce système sera reconduit en ex-Yougoslavie, avec l'IFOR<sup>274</sup>. De la même façon, le Conseil de sécurité a planifié l'opération autorisée au Zaïre, en lui fixant une date butoir au 31 mars 1997 « à moins qu'il ne détermine, sur la base d'un rapport du Secrétaire général, que les objectifs de l'opération [avaient] été atteints avant cette date<sup>275</sup> ». L'intervention en Albanie a également été l'occasion pour le Conseil de décider que celle-ci serait « limitée à une période de trois mois à compter de l'adoption de la présente résolution, le Conseil procédant alors à une évaluation de la situation sur la base des rapports » remis par les États membres participant à la Force multinationale, par l'entremise du Secrétaire général<sup>276</sup>. La Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) déployée en Afghanistan a été autorisée pour une durée initiale de six mois, depuis renouvelée à

---

<sup>271</sup> Le par. 8 de la résolution 940 (1994) prévoyait que l'opération de maintien de la paix prendrait la relève de l'opération multinationale autorisée « lorsqu'un climat stable et sûr aur[ait] été instauré ». Mais comme en Somalie, ce constat devait être établi par le Conseil de sécurité eu égard aux recommandations que fer[ai]ent les États membres participant à la Force multinationale sur la base de l'évaluation du commandant de cette Force et aux recommandations du Secrétaire général.

<sup>272</sup> R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 226, p. 99.

<sup>273</sup> Résolution 929 (1994), par. 4.

<sup>274</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 77.

<sup>275</sup> Résolution 1080 (1996), par. 18. Nous avons déjà indiqué plus haut, que cette résolution est restée lettre morte malgré le caractère théoriquement obligatoire des résolutions du Conseil de sécurité.

<sup>276</sup> Résolution 1101 (1997), par. 6.

plusieurs reprises<sup>277</sup>. Quant à l'autorisation donnée pour une intervention en République Démocratique du Congo, celle-ci n'a été accordée que « jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2003<sup>278</sup> ».

Il ressort donc de cette analyse, que si l'on excepte les cas de la crise de Corée et du conflit du Golfe, le contrôle sur la durée de l'opération reste sans aucun doute celui qui a été le mieux exercé par le Conseil de sécurité. Les termes utilisés témoignent de cette évolution. Il utilise le verbe « décider » plutôt que le verbe « prier », montrant par cette formulation même, que le respect de cette condition de temps constituait pour lui une préoccupation majeure. Si la durée d'une mission est un élément objectif facile à fixer et à contrôler, en va-t-il de même pour les moyens utilisés par les États intervenants ?

À propos des *moyens*, le contrôle du Conseil s'est, du moins jusqu'ici, révélé inexistant. Il convient d'admettre, en effet, à la lumière de la pratique, que le Conseil de sécurité n'a jamais été en mesure de contrôler efficacement les moyens militaires utilisés par les États autorisés et destinés à réaliser les objectifs de la mission préalablement assignés par lui. La formulation même utilisée par le Conseil de sécurité pour autoriser les États à recourir à la force explique cette situation. Il autorise les États membres à employer « tous les moyens nécessaires » pour atteindre les buts prédéfinis dans sa résolution, n'acceptant par avance de n'en exclure aucun. Il admet ainsi *ipso facto* de se dessaisir du contrôle en ce

---

<sup>277</sup> Pour plus de détails, voir Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 77

<sup>278</sup> Résolution 1484 (2003), par. 9.

domaine<sup>279</sup>. On peut comprendre que le problème est avant tout militaire et dépend de seuls États membres autorisés<sup>280</sup>. C'est certainement très préoccupant, principalement lorsque ceux-ci utilisent des moyens excessivement destructeurs que le droit et la morale réprouvent. Mais cela reste, en pratique, malheureusement difficilement modifiable.

Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité, déjà rendu difficile par la formulation retenue pour autoriser les États membres à recourir à la force, est encore limité par le quasi vide juridique opposable à l'éventuelle obligation d'application du droit international humanitaire par les États autorisés<sup>281</sup>. Étant donné que ces États prétendent agir au nom de l'ONU, il est délicat de déterminer s'ils doivent appliquer le droit international humanitaire, l'ONU n'étant pas Partie aux instruments y relatifs. Il semble que la circulaire du Secrétaire général des Nations Unies sur le « Respect du droit international humanitaire par les Forces des Nations Unies<sup>282</sup> » comble ce vide. Cet instrument énonce un minimum de principes et de règles qui pourraient être applicables également aux Forces multinationales indépendamment de la qualification du conflit dans lequel celles-ci interviennent et sans préjudice à l'application d'autres règles liant les États qui participent à ces Forces à titre conventionnel<sup>283</sup>. Il se dégage de cette circulaire, en ce qui concerne l'application de la notion de conflit armé aux situations complexes pour le règlement desquelles le Conseil de sécurité est en général conduit à autoriser les

---

<sup>279</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 77

<sup>280</sup> S. SUR, « La conduite des hostilités et les aspects militaires du conflit », dans CEDIN, *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Montchrestien, 1991, p. 207, à la page 225.

<sup>281</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 78.

<sup>282</sup> ST/SGB/1999/13, 6.8.1999.

<sup>283</sup> L.-A. SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », préc., note 75, p. 38.

États membres, que « ce qui compte pour l'application du droit international humanitaire est l'existence effective d'hostilités d'une certaine intensité et non pas les acteurs impliqués<sup>284</sup> ». Ainsi,

« l'approche traditionnelle suivant laquelle les Forces des Nations Unies ne vont pas en 'guerre' et que par conséquent le droit international humanitaire ne leur serait pas applicable n'est plus valable. Or, si tel est désormais le cas pour les opérations onusiennes de maintien de la paix, il en va *a fortiori* pour les opérations autorisées sur la base du chapitre VII, menées sous commandement et contrôle nationaux<sup>285</sup> ».

En énonçant *expressis verbis* que les principes et règles fondamentaux du droit humanitaire sont applicables aux Forces des Nations Unies, le Secrétaire général dissipe toute ambiguïté quant à la capacité pour les organisations internationales d'être les destinataires de ces normes à partir du moment et dans la mesure où elles constituent des Forces mandatées pour recourir aux armes, si nécessaire<sup>286</sup>. Dès lors, bien que l'ONU ne soit pas en tant que telle Partie aux instruments conventionnels fondamentaux du droit international humanitaire, les Forces agissant sur son autorisation doivent être considérées comme destinataires des règles fondamentales s'imposant à tous les États, qu'ils aient ou non ratifié les actes qui les expriment, parce qu'elles constituent des principes intransgressibles du droit international coutumier<sup>287</sup>.

Au surplus, si la coalition multinationale non autorisée qui est intervenue en Irak en 2003 a indirectement admis qu'elle était liée par le *jus in bello*<sup>288</sup>, il pourrait dès lors apparaître

---

<sup>284</sup> *Id.*, p. 36.

<sup>285</sup> *Id.*

<sup>286</sup> *Id.*

<sup>287</sup> CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, rec. 1996, par. 79.

<sup>288</sup> Résolution 1483 (2003).

évident qu'une coalition autorisée par l'ONU devrait *a fortiori* l'être également. En toute hypothèse et au regard des objectifs devant guider l'action du Conseil de sécurité, il semble qu'exiger d'une intervention autorisée par l'ONU qu'elle respecte les principes de base du droit des conflits armés serait bien le moins<sup>289</sup>. Les États membres autorisés ne doivent pas transformer l'autorisation du Conseil de sécurité en une excuse absolutoire, permettant tout et n'importe quoi. Même si le Conseil de sécurité ne juge pas utile de les rappeler dans les résolutions par lesquelles il autorise le recours à la force, il existe des règles fondamentales en droit international humanitaire et celles-ci valent pour tous... Cela va de soi, même si l'on pourrait juger que ce qui va sans dire irait mieux encore en le disant.

En définitive, ces conditions de fond et de forme nous permettent de distinguer une intervention militaire fondée sur un titre valable et couverte de la légitimité des Nations Unies, d'une intervention militaire unilatérale. Certaines de ces conditions ont pu et pourraient encore sans doute, ici ou là, faire défaut. Il en est cependant une qui ne saurait manquer; cette condition nécessaire, c'est l'autorisation formelle du Conseil de sécurité. En elle-même, cette formalité ne s'avère cependant pas suffisante; les autres conditions demeurent également indispensables, mais l'intensité de leur réalité peut varier, en fonction des situations, aussi bien pour ce qui est notamment du caractère véritablement multinational de la Force que de l'intensité du contrôle<sup>290</sup>.

---

<sup>289</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 79.

<sup>290</sup> *Id.*, p. 59.

Cependant, la pratique connaît d'innombrables interventions militaires non autorisées au préalable et dont certains auteurs tendent, depuis quelques années, à justifier, en soutenant la thèse de l'autorisation présumée, à partir d'indices variables qui peuvent être déduits du comportement du Conseil de sécurité soit avant, soit même après que l'action militaire soit engagée. Ces auteurs prétendent que la pratique qui s'est développée à partir des années 1990, témoigne des progrès d'une interprétation souple des dispositions de la Charte concernant l'autorisation, en particulier en ce qui concerne la possibilité d'une autorisation présumée. C'est ce point qui sera traité dans la seconde partie.

## **Partie 2 : De la possibilité de présumer l'autorisation de recourir à la force : l'argument des États**

*A priori*, il convient de faire une nuance entre l'autorisation implicite et l'autorisation présumée.

En effet, une autorisation implicite suppose, comme nous avons eu à le dire précédemment, une résolution effectivement adoptée par le Conseil, laquelle autorise une action coercitive, mais dont les moyens à utiliser pour la mise en œuvre de la décision du Conseil sont laissés au libre choix des intervenants. Ce type de résolution ne contient aucune mention concernant l'emploi de la force, mais l'interprétation donne à entendre qu'il s'agit vraisemblablement d'une autorisation de recourir à la force, y compris la force armée. Ainsi en est-il lorsque le Conseil utilise les termes comme « tous les moyens nécessaires<sup>291</sup> ». L'autorisation implicite se fonde toujours sur une résolution préalable du Conseil de sécurité. Au regard de la pratique suivie par le Conseil, on pourrait avancer que l'autorisation implicite est sa forme d'expression privilégiée. Il appert que l'autorisation implicite entre en collision avec la règle selon laquelle la délégation des pouvoirs ne peut se faire que par des autorisations expresses ou explicites. À défaut, on mesure le champ d'action laissé à l'utilisation décentralisée de la force par le biais d'interprétations spécieuses de la part des États intéressés<sup>292</sup>.

---

<sup>291</sup> Au sujet de la résolution 678 (1990), voir É. ROBERT, « La licéité des sanctions des Nations Unies contre l'Irak », dans Centre de droit international de l'ULB, *Entre les lignes. La guerre du Golfe et le droit international*, préc., note 204, p. 51.

<sup>292</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 535.

Tandis que l'autorisation présumée se fonde sur des indices variables, qu'il s'agisse des résolutions qualificatives, ou du comportement du Conseil de sécurité *ex ante* ou *ex post facto*. Dans l'hypothèse des résolutions qualificatives, le Conseil opère la qualification selon l'article 39 de la Charte, mais s'abstient d'autoriser des États membres à mettre les mesures coercitives en œuvre. Il s'agit de cas de qualification sans autorisation<sup>293</sup>. En pareil cas, aucune décision du Conseil de sécurité de recourir à la force ne peut être directement établie à partir d'une analyse des termes de la résolution – qui ne contiendrait ni une mention explicite du recours à la force, ni une formule comme celle de « tous les moyens nécessaires »-, ni des débats ayant précédé son adoption – lors desquels le recours à la force n'aurait pas été envisagé. Dans ce contexte, l'autorisation ne serait ni explicite ni implicite<sup>294</sup>. Souvent, le Conseil n'arrive même pas jusqu'à qualifier la situation, il se limite à condamner les actes et à imposer des obligations à charge d'un État qui menace la paix internationale. Tel est le cas de la résolution 688, qui a servi de fondement à l'opération « Provide Comfort » contre l'Irak. Dans la pratique, les États plus enclins à recourir à la force dans les relations internationales se sont engouffrés dans la brèche offerte, arguant que les résolutions qualificatives démontraient la nécessité d'une action militaire, *a fortiori* lorsque le Conseil a lui-même considéré la situation comme tombant sous le coup du chapitre VII, et que l'État visé a manifestement manqué de satisfaire aux conditions qui lui ont été imposées. Ce genre d'argument a été invoqué lors de l'intervention de l'OTAN au Kosovo.

---

<sup>293</sup> R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 234, p. 102.

<sup>294</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 535.

S'agissant du comportement du Conseil, soit avant, soit même après le recours à la force, des incertitudes importantes sont nées autour de la question de l'interprétation du silence du Conseil de sécurité face à l'emploi de la force non formellement autorisé. Ici, on ne se situe plus dans la question de savoir si la qualification vaut également autorisation, à savoir si les États pourraient se fonder sur des résolutions qualificatives comme titre d'intervention<sup>295</sup>. La question est autre : une fois l'action est menée sans autorisation préalable, comment faut-il interpréter le comportement du Conseil de sécurité avant que le feu ne prenne et après qu'il a pris ? Les cas sont légions dans la pratique où les actions militaires ont été entreprises sans résolution préalable, explicite ou implicite, dont on a argué que le Conseil a donné sa couverture, avant ou postérieurement à l'action. Ces précédents seront analysés sous peu. Cet argument fondé sur l'attitude du Conseil de sécurité a suscité une controverse sur le seuil nécessaire pour parler d'une autorisation qui viendrait rétroactivement régulariser l'action illicite *ab initio*. Pour une doctrine dont D. Momtaz est l'un des porte-paroles le plus remarqué, il s'est développé une pratique subséquente au sein des Nations Unies selon laquelle le simple silence du Conseil régularise l'action. Il s'agit d'une autorisation tacite *ex post*, avec effet rétroactif, notamment en ce qui concerne l'action entreprise dans le cadre d'accords ou organismes régionaux<sup>296</sup>.

L'objectif de cette section est de démontrer que malgré les conditions de validité de l'autorisation précédemment analysées, la pratique connaît des actions militaires entreprises sans autorisation formelle et préalable. Pourtant, il est difficile de prétendre

---

<sup>295</sup> R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, préc., note 9, n° 237, p. 103.

<sup>296</sup> D. MOMTAZ, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », préc., note 147, p. 113.

que toutes ces interventions non autorisées sont illicites. Car, l'attitude du Conseil de sécurité est quelque peu confuse.

À cet égard, nous commencerons par analyser quelques précédents à l'occasion desquels l'argument de l'autorisation présumée a été invoqué et rejeté (chapitre 1), avant de nous intéresser sur l'avenir de cet argument (chapitre 2). Il importe de préciser à ce stade, qu'il ne sera pas question, sauf à titre exceptionnel, d'exposer les faits tels qu'ils se sont déroulés à l'occasion des cas ciblés, mais d'identifier les moyens qui ont servi de base à la justification de l'argument de l'autorisation présumée.

## **Chapitre 1 : Le rejet de la possibilité de présumer l'autorisation de recourir à la force**

Ici, il sera question d'analyser successivement l'argument de l'autorisation présumée invoqué sur la base des résolutions du Conseil de sécurité précédant le recours à la force (A) et l'argument de l'autorisation présumée invoqué sur la base des actes du Conseil de sécurité postérieurs au recours à la force (B).

### **A – L'autorisation présumée sur la base des résolutions du Conseil de sécurité précédant le recours à la force**

Dans cette première hypothèse, il s'agit d'un cas de figure où une action militaire est justifiée par des résolutions adoptées précédemment par le Conseil de sécurité, lesquelles ne contiennent pourtant aucune autorisation claire d'employer la force. Dans ce contexte, la présomption vise tantôt l'existence même de l'autorisation (1), tantôt son maintien (2).

#### **1 – L'existence d'une autorisation**

L'existence d'une autorisation présumée a été invoquée à l'occasion de plusieurs précédents, notamment : l'opération « Provide Comfort » dans le Kurdistan irakien en 1991 (a); l'opération « Force alliée » contre la Yougoslavie en 1999 (b) et l'opération « Liberté immuable » contre l'Afghanistan en 2001 (c).

## a – L'opération « Provide Comfort » contre l'Irak en 1991

L'opération « Provide Comfort » a été mise en place sous l'autorité du Prince Aga Khan et lancée en avril 1991 par des troupes françaises, britanniques, étatsuniennes, néerlandaises, italiennes, espagnoles, australiennes et autres<sup>297</sup>. Elle a officiellement consisté non seulement en des parachutages de secours divers mais aussi en l'installation, en territoire irakien, des centres humanitaires et de relais humanitaires, pour favoriser le retour des Kurdes<sup>298</sup> déplacés et bloqués dans les montagnes formant les frontières avec la Turquie et qui fuyaient la répression du régime de Saddam Hussein<sup>299</sup>. Les intervenants se sont surtout appuyés sur des considérations morales, évoquant le drame humanitaire touchant les Kurdes irakiens, mais ce registre éthique a été combiné à une argumentation juridique basée sur l'existence d'une autorisation du Conseil de sécurité<sup>300</sup>.

En effet, le 5 avril 1991, le Conseil de sécurité adoptait la résolution 688<sup>301</sup> (1991), condamnant la répression de la population civile, qui avait pour conséquence de « menacer la paix et la sécurité internationales dans la région<sup>302</sup> ». C'est en se référant à cette résolution que plusieurs États ont justifié leur intervention militaire. Ainsi, selon les autorités des Pays-Bas, « an adequate judicial basis for this action is provided by Security Council Resolution 688 [...]. Both the Twelve and the United States Government also

---

<sup>297</sup> Y. KERBRAT, *La référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, préc., note 166, p. 66.

<sup>298</sup> *Id.*

<sup>299</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 539.

<sup>300</sup> Emmanuel SPIRY, « Interventions humanitaires et interventions d'humanité : la pratique française face au droit international », (1998) 102 *RGDIP* 407, 424.

<sup>301</sup> Résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, adoptée par 10 voix pour, 3 voix contre (Cuba, Yémen, Zimbabwe) et deux abstentions (Chine et Inde).

<sup>302</sup> Par. 1 de la résolution, 3<sup>ème</sup> considérant. Voir également le par. 2.

take this position<sup>303</sup> ». Pour les autorités françaises, « la résolution 688, votée par le Conseil de sécurité le 5 avril à l'initiative de la France, a ouvert la voie aux interventions humanitaires déployées par plusieurs pays, dont le nôtre, en Irak [...]»<sup>304</sup> ».

Il faut relever que ce précédent est douteux<sup>305</sup>. Cette opération ne peut être tenue pour une modalité régulière de mise en œuvre de la résolution 688 dont elle ne trouve pas de fondement juridique<sup>306</sup>. En effet, si la résolution 688 demandait avec insistance à l'Irak, sans cependant l'exiger, que celui-ci permette un accès libre et facile des organisations humanitaires aux personnes dans le besoin<sup>307</sup>, elle ne prévoyait pas une intervention d'États sur le territoire de celui-ci sans son accord<sup>308</sup>. En outre, la résolution précitée ne prévoit pas quelles seraient les conséquences de sa violation, et le Conseil s'est même abstenu de se référer explicitement au chapitre VII de la Charte<sup>309</sup>. Cette opération doit, par conséquent, être considérée comme une contre-mesure étatique prise en réaction à la violation massive du droit humanitaire ou comme la réactualisation de l'intervention d'humanité en une « intervention-sanction<sup>310</sup> ». La résolution 688 (1991) ne constitue donc pas véritablement un précédent d'opération coercitive autorisée par le Conseil de sécurité pour motif d'humanité. Non seulement on ne retrouve pas la formule

---

<sup>303</sup> Texte reproduit dans « Netherlands State Practice », (1992) *NYIL*, p. 362.

<sup>304</sup> « Pratique française du droit international », (1991) *AFDI*, p. 941.

<sup>305</sup> Y. KERBRAT, *La référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, préc., note 166, p. 66.

<sup>306</sup> Alain Didier OLINGA, *Contribution à l'étude du droit d'ingérence*, Thèse de doctorat, Montpellier I, 1993, p.101-102.

<sup>307</sup> Le par. 3 insiste pour que l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties du pays et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action.

<sup>308</sup> Y. KERBRAT, *La référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, préc., note 166, p. 67.

<sup>309</sup> R. ZACKLIN, « Le droit applicable aux Forces d'intervention sous les auspices de l'ONU », dans SFDI (dir.), *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, Colloque de Rennes*, préc., note 22, p. 195.

<sup>310</sup> Chantal CARPENTIER, « La résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité : quel devoir d'ingérence ? », (1992) 23 *Études* i 279, 315.

d'autorisation à user de « tous les moyens nécessaires », mais encore la seule partie du texte qui s'adresse aux États tiers est un appel pour qu'ils « participent à [d]es efforts d'assistance humanitaire<sup>311</sup> », ce qui est loin d'être interprété comme une autorisation de recourir à la force.

C'est donc bien une « autorisation présumée » qui a été invoquée pour justifier cette opération. Peut-on donc conclure à une quelconque acceptation de l'argument de l'autorisation présumée dans ce cas d'espèce ? Rien n'est plus faux. D'abord, parce que les États qui ont appuyé l'opération ne semblent pas afficher une *opinio juris* en ce sens. Ensuite, il est encore difficile de conclure à une acceptation de cet argument par l'ensemble des acteurs, malgré les rares condamnations qui ont suivi le déclenchement de cette intervention.

À l'analyse, certains États intervenants, tout en évoquant de manière générale la résolution 688 (1991), ont expressément rejeté l'argument de l'« autorisation présumée », donnant à leur intervention un autre fondement juridique. Tel est le cas du Royaume-Uni qui affirme par la voix de son ministère des affaires étrangères que : « the intervention in northern Iraq 'Provide Comfort' was in fact, not specifically mandated by the United Nations, but the states taking action in northern Iraq did so in exercise of the customary international law principle of humanitarian intervention [...]. As I said, Resolution 688 did not actually authorize it [...]»<sup>312</sup>.

Cette dernière argumentation contredit clairement celles des Pays-Bas et de la France déjà évoquées. On est bien en mal de comprendre, suite à cette ambiguïté, quels sont les

---

<sup>311</sup> Par. 6 de la résolution.

<sup>312</sup> Christine GRAY, « From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq », (2002) *EJIL* 9, 10.

éléments qui suffiraient pour que l'on soit en présence d'une « autorisation présumée<sup>313</sup> ». On ne saurait non plus considérer ce précédent comme une autorisation implicite, le Conseil ayant simplement qualifié la situation sans recourir au chapitre VII. Les autorités belges ont évoqué le paragraphe de la résolution qui prie le Secrétaire général d'utiliser « tous les moyens à sa disposition » pour faire face aux besoins fondamentaux des réfugiés et des déplacés<sup>314</sup>. Doit-on conclure que cette formule s'adresse aux États ? Cette formule habilite-t-elle le Secrétaire général à autoriser les États à agir militairement ? Décidément, on ne saurait conclure, en l'espèce, à l'émergence d'une règle admettant des interventions militaires menées sur la base d'une « autorisation présumée ». Si l'opération « Provide Comfort » n'a fait l'objet que de rares condamnations, cela est dû essentiellement à la solidarité de la communauté des États, c'est-à-dire l'isolement pratiquement total de Saddam Hussein<sup>315</sup>.

#### b – L'opération « Force alliée » contre la Yougoslavie en 1999

L'opération « Force alliée » a été déclenchée par les États membres de l'OTAN contre la Yougoslavie en mars 1999. Elle a offert une autre occasion pour invoquer l'argument de l'autorisation présumée, en le fondant cette fois sur les trois résolutions adoptées à ce sujet par le Conseil de sécurité en 1998<sup>316</sup>.

---

<sup>313</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 542.

<sup>314</sup> A. DAEMS, « L'absence de base juridique de l'opération Provide Comfort et la pratique belge en matière d'intervention armée à but humanitaire », préc., note 89, p. 266.

<sup>315</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 543.

<sup>316</sup> Il s'agit des résolutions 1160 (1998), 1199 (1998) et 1203 (1998), adoptées respectivement les 31 mars, 23 septembre et 24 octobre 1998.

Cependant, si ces résolutions sont évoquées de manière générale, le raisonnement a été exposé de manière plus précise, notamment dans le cadre des discussions qui ont eu lieu au sein des parlements de certains États intervenants. En témoigne cette déclaration du Ministre belge de la défense, pour préciser les bases juridiques de l'opération militaire contre la Yougoslavie<sup>317</sup> : « l'action militaire se situe dans la logique des résolutions 1199 et 1203 du Conseil de sécurité de l'ONU où la crise du Kosovo a été explicitement reconnue comme une menace contre la paix et la stabilité de la région, conformément au chapitre VII de la Charte. Cela permet une intervention militaire de la communauté internationale en cas de non respect de ces résolutions ». Dans le même sens, le Quai d'Orsay a estimé que<sup>318</sup> : « [s]'agissant des actions militaires de l'OTAN contre la RFY, elles tirent leur légitimité de l'autorité du Conseil de sécurité de l'ONU qui, à plusieurs reprises, a adopté des résolutions établissant que la détérioration de la situation au Kosovo constituait une menace à la paix et à la sécurité internationales ». Enfin, le Ministre néerlandais des Affaires étrangères, se référant aux résolutions 1199 (1998) et 1203 (1998), a précisé au lendemain du déclenchement de la guerre que : « [b]oth resolutions provide the basis for the aerial actions that are currently taking place<sup>319</sup> ».

Il s'agit ici manifestement d'une présomption d'autorisation. En réalité, rien dans le texte des résolutions précitées ne laisse entendre que le Conseil adopte les mesures consistant au recours à la force au profit des États agissant individuellement ou dans le cadre d'accords

---

<sup>317</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 544.

<sup>318</sup> *Id.*, p. 544-545.

<sup>319</sup> Ian BRONWLLIE and C.-J. APPERLEY, « Kosovo Crisis Inquiry: Memorandum on International Law Aspects », (2000) 49 *ICLQ* 878, 879.

ou organismes régionaux<sup>320</sup>. Si le chapitre VII est explicitement cité à trois reprises et la Yougoslavie nommément condamnée, on a relevé que la seule mesure coercitive adoptée est un embargo sur les armes, ce que l'on peut difficilement interpréter comme justifiant une campagne de bombardements massifs<sup>321</sup>. Les États tiers ne sont appelés qu'à faire respecter l'embargo<sup>322</sup>, à fournir des ressources pour apporter une assistance humanitaire à la région<sup>323</sup>, et à mettre du personnel à la disposition de la mission de vérification de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)<sup>324</sup>.

Il est à remarquer que le Conseil se réserve lui-même le droit, au cas où les mesures exigées dans les résolutions 1160 (1998) et 1199 (1998) ne seraient prises, d'« examiner une action ultérieure et des mesures additionnelles pour maintenir ou rétablir la paix et la stabilité dans la région<sup>325</sup> ». L'absence de toute référence même lointaine, à la possibilité de l'emploi unilatéral de la force est d'autant plus significative que les résolutions 1199 (1998) et 1203 (1998) ont été adoptées à un moment où le recours à la force avait été clairement envisagé par les Membres de l'OTAN, et où c'est en vain que ces États ont tenté d'obtenir une autorisation en ce sens<sup>326</sup>. En effet, devant la menace de veto russe, le Conseil de sécurité n'a pu adopter une résolution autorisant les États à intervenir contre la RFY, pour mettre fin

---

<sup>320</sup> Ph. WECKEL, « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée », (2000) 104 *RGDIP* 19, 30-33; Nicolas VALTICOS, « Les droits de l'Homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie » (2000) 104 *RGDIP* 5, 8 et 9; Vaughan LOWE, « International Legal Issues Arising in Kosovo Crisis », (2000) 49 *ICLQ* 934, 936.

<sup>321</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 546. L'embargo est établi dans la résolution 1160 (1998) de mars 1998 et rappelé au par. 7 de la résolution 1199 (1998).

<sup>322</sup> Résolution 1199 (1998) du 23 septembre 1998, par. 7 et 11.

<sup>323</sup> *Id.*, par. 12 et la résolution 1203 (1998) par. 13.

<sup>324</sup> Résolution 1203 (1998) du 24 octobre 1998, par. 7.

<sup>325</sup> Résolution 1199 (1998) du 23 septembre 1998, par. 16.

<sup>326</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 546.

à la tragédie humanitaire du Kosovo<sup>327</sup>. Dès lors, les États intervenants ont poussé vers une solution prétorienne qui permette une intervention conforme à leurs objectifs stratégiques, au prix d'une entorse plus grande à la Charte<sup>328</sup>.

Comme on peut le constater, l'incertitude plane dans la conviction des États intervenants à cause du mélange entre légalité et légitimité de l'intervention : l'argument de l'autorisation a été mélangé à celui du droit d'intervention d'humanité<sup>329</sup>. Dans ces circonstances, on ne saurait prétendre que le recours à l'argument de l'« autorisation présumée » a généré une évolution de l'*opinio juris* des États intervenants eux-mêmes<sup>330</sup>. Au surplus, ils ont concédé finalement que leur action ne doit pas être considérée comme un précédent utile, après que l'Assemblée générale des Nations Unies ait qualifié d'agression leur intervention, attitude témoignant pour le moins d'une difficulté à assumer complètement la licéité qu'ils affirment<sup>331</sup>. Plus encore, les États qui n'ont pas appuyé l'intervention au Kosovo ont manifesté leur refus d'admettre un tel argument. Certains États ont clairement affirmé la nécessité d'une résolution autorisant explicitement toute action militaire. Ainsi en a-t-il été de la Russie, dès le mois d'octobre 1998 : « [ l ]e gouvernement russe estime indispensable de souligner à nouveau à ce propos que le recours à la force contre un État souverain sans l'approbation en bonne et due forme du Conseil de sécurité constituerait une violation grave de la Charte des Nations Unies, qui compromettrait l'ensemble du système des relations

---

<sup>327</sup> H. SLIM, « La Charte et la sécurité collective : de San Francisco à Bagdad », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 23, p. 25.

<sup>328</sup> Alessandro BUZZI, *L'intervention armée de l'OTAN en République Fédérale de Yougoslavie*, Paris, Pedone, CEDIN Paris I, Perspectives internationales, n° 22, 2001, p. 83-129.

<sup>329</sup> M. FORTEAU, *Droit de la sécurité collective et droit de la responsabilité internationale de l'État*, préc., note 215, p. 424.

<sup>330</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 546.

<sup>331</sup> *Id.*, p. 192. Voir la résolution 46/242 du 25 août 1992.

internationales actuelles<sup>332</sup> ». D'autres États ont condamné l'intervention de l'OTAN en invoquant les règles juridiques classiques dans le cadre des débats qui ont eu lieu au Conseil de sécurité<sup>333</sup>. Dans un autre contexte, la majorité des États latino-américains, toujours en crainte d'un retour subreptice des puissances coloniales sur leur territoire, ont, au sein du « Groupe de Rio », viscéralement condamné l'intervention de l'OTAN dans la région balkanique<sup>334</sup>. Le Mouvement des non-alignés, lui aussi n'est pas resté indifférent; composé majoritairement d'États traditionnellement faibles, ce mouvement a toujours vu avec la plus grande suspicion l'argument de l'autorisation présumée qu'il soupçonne être avancé surtout contre lui; en pleine campagne de bombardements, il adoptait une déclaration selon laquelle il réaffirme la suprématie du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant le maintien de la paix et de la sécurité, rejetant *a contrario* toute tentative d'unilatéralisme<sup>335</sup>. La presse a encore fait état d'objections de plusieurs États, critiques notamment fondées sur le respect du droit international<sup>336</sup>. Quelques mois plus tard, d'autres critiques ont été formulées, au sein de l'Assemblée générale<sup>337</sup>.

En tout cas, le plus souvent, l'intervention au Kosovo a été considérée comme une intervention illicite, même si elle n'est pas contraire au droit international général<sup>338</sup>, par

---

<sup>332</sup> La déclaration de Moscou lors de la réunion du Conseil conjoint OTAN/Russie, A.F.P., 8 octobre 1998.

<sup>333</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 550. Peuvent être cités en ce sens, la Chine, l'Inde, la Namibie, le Gabon et, dans une moindre mesure l'Argentine ou le Brésil, auxquels on peut ajouter la Biélorussie, l'Ukraine, le Cuba et, bien sûr, la Yougoslavie elle-même.

<sup>334</sup> *Id.*, p. 551. Communiqué du 25 mars 1999, adopté par les pays suivants : Argentine, Brésil, Chili, Pérou, Venezuela, Bolivie, Colombie, Paraguay, Équateur, Uruguay, Panama, Costa Rica et Mexique.

<sup>335</sup> *Id.*, Déclaration adoptée le 9 avril 1999.

<sup>336</sup> *Id.*, Comme l'Afrique du Sud, la Libye, l'Iran ou l'Irak, *Id.*, p. 552.

<sup>337</sup> *Id.*

<sup>338</sup> P. PICONE, « L'évolution du droit international coutumier sur l'emploi de la force entre obligations « *erga omnes* » et autorisations du Conseil de sécurité », dans Enzo Cannizzaro and Paolo Palchetti (dir.), *Customary International Law on the Use of Force. A Methodological Approach*, préc., note 76, p. 305-319.

son caractère humanitaire, au moins apparent<sup>339</sup>. Apparence trompeuse puisque, W. Clark, le commandant en chef de l'OTAN, affirmera deux ans plus tard, que « l'impulsion vraiment décisive » qui a déclenché la campagne de bombardements de l'OTAN « n'était pas la violation des droits de l'Homme par Milosevic au Kosovo avant mars 1999, ni l'expulsion massive de sa population après le début des frappes. Ce qui a pesé lourd, c'était la nécessité d'imposer la volonté de l'OTAN à un dirigeant dont le défi, d'abord en Bosnie, puis au Kosovo, sapait la crédibilité des diplomaties américaine et européenne et de la détermination de l'OTAN<sup>340</sup> ».

C'est à juste titre que Ph. Weckel relève que « si aucune argumentation juridique pleinement convaincante permettant de justifier en droit l'intervention militaire de l'OTAN au Kosovo n'a été trouvée, c'est qu'il n'en existe vraisemblablement pas<sup>341</sup> ». Bref, tout indique que la possibilité de fonder cette intervention militaire sur une présomption d'autorisation a été rejetée par un nombre significatif d'États et d'auteurs.

#### c – L'opération « Liberté immuable » contre l'Afghanistan en 2001

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis ont lancé, le 7 octobre de la même année, l'opération « Liberté immuable » contre l'Afghanistan, en invoquant l'existence des liens étroits entretenus par le régime des Talibans et l'organisation *Al*

---

<sup>339</sup> H. SLIM, « La Charte et la sécurité collective : de San Francisco à Baghdâd », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 23, p. 25.

<sup>340</sup> Wesley K. CLARK, « Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat, New York », (2001) *Public Affairs*, et le compte rendu critique de ce livre par Michael IGNATIEFF, « Chains of command », (2001) 48 *New York Review of Books*.

<sup>341</sup> Ph. WECKEL, « Interdiction de l'emploi de la force : de quelques aspects de méthode », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 156, p. 189.

*Qaeda*. Cette opération marquait les débuts de ce que le Président W. Bush a appelé une « guerre contre le terrorisme ».

Dans ce contexte, le Conseil de sécurité a adopté le 12 septembre 2001, soit le jour qui suivait les attentats, la résolution 1368 (2001), par laquelle il condamnait ces actes. Cette résolution a été invoquée par certains États pour justifier l'intervention menée contre l'Afghanistan. Ainsi, un Conseil européen extraordinaire adoptait-il, dès le 21 septembre 2001, une déclaration selon laquelle : « [s]ur la base de la résolution 1368 du Conseil de sécurité, une riposte américaine est légitime. Chacun selon ses moyens, les pays membres de l'Union sont prêts à s'engager dans de telles actions<sup>342</sup> ». Dans la même optique, quelques jours après le déclenchement de l'intervention, « le Conseil européen confirme son appui le plus ferme pour les opérations militaires, qui ont commencé le 7 octobre et qui sont légitimes aux termes de la Charte des Nations Unies et de la résolution 1368 du Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>343</sup> ». La plupart de hauts responsables d'États européens ont fait d'autres déclarations dans ce sens<sup>344</sup>.

Pourtant, il est manifeste que la résolution 1368 ne contient aucune autorisation de recourir à la force contre l'Afghanistan<sup>345</sup>. Cet État n'est pas nommé dans la résolution, pas plus qu'il ne l'est dans les discussions ayant précédé son adoption. La résolution a

---

<sup>342</sup> Conclusion du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001, Communiqué de presse de la Présidence belge UE, en ligne <http://www.eu2001.be>, (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2009).

<sup>343</sup> Voir la Déclaration des Chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne et du Président de la Commission européenne, Gand, 19 octobre 2001, en ligne <http://www.diplomatie.gouv.fr>, (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2009).

<sup>344</sup> Voir par exemple, la déclaration du Président de la France, le 7 octobre 2001, selon laquelle « le Conseil de sécurité des Nations Unies reconnaît la légitimité de cette action », en ligne <http://www.elysee.fr>, (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2009). De même, selon les autorités belges, « [l]es États-Unis et leurs alliés ont fait usage de la résolution 1368 du Conseil de sécurité [...] », la résolution 1373 étant par ailleurs citée comme « autoris[ant] le gouvernement américain à mener ces frappes » (« La pratique belge en matière de droit international »), (2005) *RBDI* 256-257.

<sup>345</sup> L.-A. SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », préc., note 75, p. 46 et 47.

été adoptée au lendemain immédiat des attentats, au moment où l'on ne pouvait encore identifier l'agresseur, faute de toute enquête<sup>346</sup>. Il est évident que le Conseil rappelle dans le préambule de cette résolution le droit de légitime défense, conformément à la Charte. Mais cette référence ne saurait être interprétée comme une autorisation de recourir à la force, chose que les États-Unis n'ont jamais demandée<sup>347</sup>.

Il n'est guère besoin de longs développements pour démontrer que le précédent afghan ne plaide pas dans le sens de la présomption d'autorisation de recourir à la force. Le discours des États européens est beaucoup ambigu pour incarner une position en faveur d'une telle présomption. Manifestement, il témoigne de la volonté politique de placer l'intervention menée contre l'Afghanistan sous l'égide de l'ONU<sup>348</sup>. Juridiquement, en revanche, il faut relever qu'il s'agit de la légitime défense qui a été évoquée par les États-Unis, puis relayée au sein d'organisations comme l'Organisation des États américains (OÉA) ou l'OTAN<sup>349</sup>. Ainsi, à s'en tenir à la position des États-Unis et de leurs alliés, c'est donc la légitime défense, et non l'autorisation, qui a constitué l'argument déterminant<sup>350</sup>. L'opération « Liberté immuable » ne peut donc être invoquée en faveur d'une acceptation générale de la présomption d'autorisation.

Il ressort de cette brève analyse, que si l'argument de l'autorisation présumée a été maintes fois invoqué dans la pratique des États, il n'a pas trouvé les faveurs de leur *opinio juris*.

---

<sup>346</sup> Joaquin ALCAIDE FERNANDEZ, « La 'guerra contra el terrorismo': una 'OPA hostil' al derecho de la comunidad internacional », (2001) *REDI*, cité par O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 554.

<sup>347</sup> Joe VERHOEVEN, « Les étirements de la légitime défense », (2002) 48 *AFDI* 49, 76-77.

<sup>348</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 554.

<sup>349</sup> *Id.*

<sup>350</sup> Michael BYERS, « Terrorism, the Use of Force and International Law after 11 September », (2002) 51 *ICLQ* 401, 402-403.

## 2 – Le maintien d’une autorisation

L’argument de l’autorisation présumée a pris une forme plus subtile à l’occasion de certains précédents. Dans ces cas, ce n’est plus l’existence même mais le maintien d’une autorisation qui a été présumé en vue de justifier l’emploi de la force. Jusqu’à présent, ces cas renvoient tous à la situation en Irak. Il s’agit des opérations militaires ciblées dirigées contre ce pays dans les années 1991 (a) et de l’opération « Iraqi Freedom » en 2003 (b).

### a – Les opérations militaires ciblées dirigées contre l’Irak

On sait que plusieurs États, au premier rang desquels les États-Unis et le Royaume-Uni, ont régulièrement mené des actions militaires ciblées contre l’Irak entre 1991 et le déclenchement de l’invasion totale en mars 2003<sup>351</sup>. Ici encore, l’argument de l’« autorisation présumée » a été mis de l’avant, par référence soit à la résolution 688 (1991) (dans les cas où les objectifs déclarés de l’intervention renvoyaient à la protection des populations civiles) soit aux résolutions 678 (1990) et 687 (1991) du Conseil de sécurité<sup>352</sup>.

Le premier aspect qui renvoie à l’opération « Provide Comfort », ne sera plus repris ici. Quant au second, il est fondé sur une prémisse : l’existence d’une autorisation donnée aux États d’user de « tous les moyens nécessaires » pour faire respecter la paix et la

---

<sup>351</sup> Catherine DENIS, « La résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l’Irak postérieurement à l’adoption de la résolution 687 (1991) ? », (1998) 31 *RBDI* 485, 485-489. L’opération « Renard du désert », menée en décembre 1998, est l’une des plus spectaculaires d’entre elles, mais elle fait suite à de nombreuses autres observées dans les années précédentes.

<sup>352</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L’interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 555 et 556.

sécurité internationales dans la région, contenue dans la résolution 678 (1991). Les effets de cette résolution ont été suspendus après la fin du conflit du Golfe, à la faveur de la résolution 687 (1991) du 3 avril 1991, par laquelle le Conseil de sécurité établit des obligations à la charge de l'Irak pour éviter que celui-ci ne menace ou ne rompe à nouveau la paix internationale. Selon l'argumentation défendue par plusieurs États intervenants, toute violation de la résolution 687 (1991) par l'Irak ouvrirait la possibilité de se référer à nouveau à l'autorisation contenue dans la résolution 678<sup>353</sup>.

Il est clair que la présomption vise ici le maintien (ou la « survivance ») d'une autorisation clairement accordée par le Conseil de sécurité en novembre 1990, mais qui pourrait être encore invoquée plusieurs années plus tard, et ce même après la fin de la libération du Koweït, soit de la seule action militaire qui avait fait spécifiquement l'objet des débats à l'époque<sup>354</sup>. Cette présomption serait fondée sur deux arguments. D'une part, la résolution 678 (1990) ne fixe aucune limite dans le temps à l'autorisation. D'autre part, la résolution 687 (1991), en énonçant plusieurs obligations à charge de l'Irak, ne suspendrait cette autorisation que de manière conditionnelle : le respect des obligations lui établies par le Conseil.

En réalité, on est là dans le domaine de la présomption<sup>355</sup>. Car, rien dans les textes de ces résolutions, ni d'ailleurs de celles qui ont été ultérieurement adoptées concernant l'Irak, ne permet d'affirmer que le Conseil de sécurité a entendu autoriser les États membres à recourir à la force pour réagir à toute violation des obligations contenues dans la

---

<sup>353</sup> *Id.*, p. 556.

<sup>354</sup> *Id.*

<sup>355</sup> En ce sens, voir notamment, L.-A. SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation, préc., note 75, p. 13, note 28 et p. 16 et 17; Catherine DENIS, « La résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l'Irak postérieurement à l'adoption de la résolution 687 (1991) ? », préc., note 351, 485-537.

résolution 687 (1991)<sup>356</sup>. Aucun de ces nombreux textes adoptés ne contient la formule d'une autorisation d'user de « tous les moyens nécessaires » pour atteindre des objectifs définis, ni *a fortiori* ne mentionne un quelconque recours à la force. Au contraire, le Conseil affirme systématiquement qu'il reste saisi de la question dès la résolution 687. Ce qui marque bien sa volonté de continuer à assumer ses responsabilités conformément à la Charte, et de décider lui-même, le cas échéant, des mesures à prendre, quelle qu'en soit la teneur. Pourtant, des opérations militaires ont bel et bien été menées de manière fréquente sur la base de l'argument de la survivance de l'autorisation contenue dans la résolution 678 (1990).

Peut-on dès lors considérer que ce précédent atteste une acceptation de l'argument de l'autorisation présumée ? Rien n'est évident. D'abord, parce que l'argumentation des États intervenants n'a pas toujours été cohérente. Ensuite, cette thèse ne résiste pas à la prise en compte de la réaction des États non intervenants. S'agissant de l'incohérence dans l'argumentation des États intervenants, il faut relever notamment la position de la France qui s'est progressivement écartée de la thèse de l'autorisation présumée. Lors de l'adoption de la résolution 1154 (1998), par laquelle le Conseil de sécurité souligne que toute violation de la résolution 687 (1991) « aurait de très graves conséquences pour l'Irak<sup>357</sup> », le délégué français précise qu'il s'agit « de confirmer les prérogatives du Conseil d'une manière qui exclut toute idée d'automaticité [...] ; c'est au Conseil de sécurité d'apprécier le comportement d'un pays, de faire le cas échéant, le constat

---

<sup>356</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 557.

<sup>357</sup> Résolution 1154 du 2 mars 1998, par. 3.

d'éventuelles violations et d'arrêter en conséquence ses décisions<sup>358</sup> ». Quant aux États qui ne sont pas intervenus mais qui ont voté, ils ont expressément condamné les opérations militaires menées contre l'Irak après l'adoption de la résolution 687 (1991). Plusieurs ont carrément rejeté l'argument consistant à présumer l'autorisation sur la base des formules contenues dans les résolutions précitées du Conseil de sécurité. Tels ont été les cas notamment de la Russie et de la Chine. Pour la Russie, la résolution 949 (1994) ne « comporte pas de dispositions qui pourraient servir de justifications à une attaque aérienne ou un recours à la force<sup>359</sup> ». La Chine a formulé une remarque similaire avant le vote de la résolution 1154 (1998)<sup>360</sup>. De nombreux États ont par ailleurs, en dehors du cadre des Nations Unies, condamné les actions militaires menées contre l'Irak, parfois en les qualifiant de contraires à la Charte de l'ONU<sup>361</sup>. Une position similaire a été adoptée par le Mouvement des non-alignés à la fin de l'année 1998, en septembre 1999, puis en février 2001<sup>362</sup>. Telle a été également la position de l'Organisation de la conférence islamique (qui compte 57 États) et la Ligue des États arabes (22 États)<sup>363</sup>.

Au total, la thèse de l'« autorisation présumée » a encore été clairement rejetée à cette occasion, tout comme elle le sera de nouveau à l'occasion de l'invasion totale de l'Irak en 2003.

---

<sup>358</sup> S/PV. 3858, 2 mars 1998, p. 15 et 16. En ce sens, voir Jean-Marc THOUVENIN, « Le jour le plus triste pour les Nations Unies. Les frappes anglo-américaines de décembre sur l'Irak », (1998) 44 *AFDI* 209, 214.

<sup>359</sup> S/PV.3438, 15 octobre 1994, p. 4.

<sup>360</sup> S/PV.3858, 2 mars 1998, p. 14.

<sup>361</sup> Catherine DENIS, « La résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l'Irak postérieurement à l'adoption de la résolution 687 (1991) ? », préc., note 351, 489.

<sup>362</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 560.

<sup>363</sup> *Id.*

## b – L'opération « Iraqi Freedom » contre l'Irak en 2003

En mars 2003, les États-Unis, appuyés par la coalition (Grande-Bretagne, Italie, mais aussi l'Espagne et quelques autres pays), ont déclenché l'invasion totale de l'Irak<sup>364</sup>, appelée l'opération « Iraqi Freedom ». Certains États intervenants ont transmis, le 20 mars 2003, des lettres au Président du Conseil de sécurité dans lesquelles ils relèvent les fondements juridiques de cette intervention militaire<sup>365</sup>. Le raisonnement qu'ils y développent est très proche de celui qui a été utilisé pour justifier les actions militaires ciblées menées antérieurement. La seule différence consiste en la référence à la résolution 1441 (2002) qui, selon eux, aurait constitué un élément permettant de confirmer la thèse d'une « autorisation présumée<sup>366</sup> ».

À l'analyse de la résolution 1441 (2002)<sup>367</sup>, il ressort en réalité une certaine ambiguïté. En effet, une zone grise a été inscrite dans la résolution 1441, puisque les versions anglaises et françaises n'ont pas le même sens<sup>368</sup>. En effet, la formule « material breach » qui se réfère à la rupture d'un engagement, ne saurait être traduite en français par « violation patente ». Il semble que des « gâchettes<sup>369</sup> » dissimulées ont été sciemment laissées dans le texte de cette résolution afin de donner à celle-ci un double sens, peut-être pour le besoin de la cause! Ces « gâchettes » sont constituées par quelques phrases plus ou moins ambiguës auxquelles la coalition qui est intervenue contre l'Irak a donné sa

---

<sup>364</sup> P. TAVERNIER, « La question de la légalité du recours à la force par les États-Unis contre l'Irak », dans *Les implications de la guerre en Irak. Colloque international*, Paris, Pedone, 2005, p. 89, à la page 98.

<sup>365</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 561.

<sup>366</sup> *Id.*, p. 562.

<sup>367</sup> Résolution 1441(2002) du 8 novembre 2002.

<sup>368</sup> Ph. WECKEL, « L'usage déraisonnable de la force », (2003) 107 *RGDIP* 377, 377-400.

<sup>369</sup> H. SLIM, « La Charte et la sécurité collective: de San Francisco à Bagdad », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 23, p. 30 et 31.

propre grille de lecture, pour tenter de contourner l'esprit de la résolution 1441 (2002). On ne peut pas ignorer cette ambiguïté délibérée approuvée à l'unanimité par le Conseil, lorsqu'il s'agit d'examiner la conformité des comportements des États à l'interdiction de recourir à la force. Compte tenu de cette situation qui est celle du doute patenté, inscrit dans la résolution du Conseil de sécurité, il est difficile d'adhérer aux jugements les plus catégoriques sur l'intervention américano-britannique contre l'Irak<sup>370</sup>.

En effet, les États intervenants ont cité certains extraits qui, isolés de leur contexte, pourraient laisser croire à une forme d'autorisation implicite<sup>371</sup>. Ils ont mis à profit le rappel dans le préambule, des résolutions 678 (1990) et 687 (1991) ainsi que de l'affirmation selon laquelle « l'Irak a été et demeure en violation patente de ses obligations en vertu des résolutions pertinentes<sup>372</sup>, notamment la résolution 687 (1991) », à la suite de quoi le Conseil décide « [de lui] accorder par la présente résolution une dernière possibilité de s'acquitter des obligations en matière désarmement<sup>373</sup> ». L'autre phrase qu'ils ont avancée parle au conditionnel, « des graves conséquences auxquelles celui-ci [l'Irak] aurait à faire face s'il continuait à manquer à ses obligations<sup>374</sup> ».

Malgré l'ambiguïté que nous avons relevée dans le texte de la résolution 1441, une analyse objective de ce texte montre qu'il ne s'agit là que d'une mise en garde de mener une action militaire contre l'Irak et non d'une autorisation donnée par le Conseil de sécurité. Encore que jusqu'ici, du moins de ce que nous en savons, le Conseil n'a jamais

---

<sup>370</sup> Ph. WECKEL, « Intervention de l'emploi de la force : de quelques aspects de méthode », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 156, p. 190.

<sup>371</sup> Ruth WEDGWOOD, « The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self-Defence », (2003) 97 *AJIL* 576, 580-581.

<sup>372</sup> Résolution 1441 (2002), par. 1.

<sup>373</sup> *Id.*, 1<sup>er</sup> et 4<sup>ème</sup> considérants, ainsi que par. 12.

<sup>374</sup> *Id.*, par. 13.

accordé l'autorisation de recourir à la force dans le préambule d'une résolution. La résolution 1441 déclare qu'en cas de violation de ses obligations par l'Irak, c'est le Conseil de sécurité lui-même qui sera saisi « aux fins d'évaluation<sup>375</sup> », et ce « afin d'examiner la situation ainsi que la nécessité du respect intégral de toutes les résolutions pertinentes<sup>376</sup> ». La « dernière possibilité » offerte à l'Irak, doit s'entendre comme renvoyant au « régime d'inspection renforcée » institué par le Conseil de sécurité lui-même. Les « graves conséquences » devraient être infligées par le Conseil qui a le choix de décider les mesures à prendre. Loin d'abdiquer sa responsabilité principale dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil décide de « demeurer saisi de la question<sup>377</sup> ».

Même dans les débats qui ont précédé l'adoption de la résolution 1441, aucune possibilité de recours automatique à la force n'a été envisagée. Les États-Unis et le Royaume-Uni n'ont pu obtenir le vote de ladite résolution qu'en affirmant expressément qu'elle ne contenait aucun détonateur caché ou d'automaticité du recours à la force<sup>378</sup>. Cette précision a été réaffirmée le jour même de l'adoption de la résolution par de nombreux

---

<sup>375</sup> *Id.*, par. 4. En effet, il ne peut qu'en être ainsi car, aux termes de l'article 24, paragraphe 1 qui dispose que les États membres des Nations Unies « confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom », seul le Conseil a vocation à agir en cas de non respect de ses résolutions, ce qui interdit tout droit de réaction des États *uti singuli* dans le cadre et sur le fondement du chapitre VII de la Charte. L'existence du Conseil de sécurité, organe compétent à l'égard de tous conduit à exclure, au regard de cette compétence, toute action concurrente et concomitante des États si celle-ci n'est pas prévue. Tel est d'ailleurs l'un des arguments que la CIJ a retenu dans les affaires du Sud-Ouest africain. Son refus de reconnaître l'existence d'une *actio popularis* en droit international s'explique notamment par la considération pragmatique qu'une telle reconnaissance risquerait de conduire à des réactions multiples et potentiellement contradictoires, et donc incompatibles avec le but poursuivi. (CIJ, *Affaire du Sud-Ouest africain (Éthiopie et Libéria/Afrique du Sud, 2<sup>ème</sup> phase, arrêt du 18 juillet 1966*, rec., p. 46 et 47, par. 87).

<sup>376</sup> *Id.*, par. 12.

<sup>377</sup> Slim LAGHMANI, « Du droit international au droit impérial ? Réflexions sur la guerre contre l'Irak », (2003) *ADI*, en ligne [www.ridi.org/adi](http://www.ridi.org/adi), (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2009).

<sup>378</sup> S/PV.4644, 8 novembre 2002, p. 3 et 4.

autres Membres du Conseil, y compris les trois autres Membres permanents, par une déclaration commune rendue publique selon laquelle :

[L]a résolution 1441 (2002) adoptée aujourd'hui par le Conseil de sécurité exclut toute automaticité dans le recours à la force. Dans cette perspective, nous accueillons avec satisfaction les déclarations des représentants des États-Unis et du Royaume-Uni confirmant cet accord dans leurs commentaires de vote [...]. Au cas où l'Irak manquerait à se soumettre à ses obligations, les dispositions des paragraphes 4, 11 et 12 s'appliqueront. Un tel manquement sera rapporté au Conseil de sécurité par le Président directeur de l'UNMOCI ou le directeur général de l'AIEA. Ce sera alors au Conseil de sécurité de prendre position sur la base de ce rapport. Par conséquent, cette résolution respecte entièrement les compétences du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, en conformité avec la Charte des Nations Unies<sup>379</sup>.

Curieusement, quelques semaines plus tard, les États-Unis et leurs alliés invoqueront la résolution 1441 (2002), lui faisant dire ce qu'elle n'a jamais dit pour justifier leur intervention menée contre l'Irak. Il s'agit bien de l'argument de la présomption d'autorisation du Conseil de sécurité qu'ils ont invoqué<sup>380</sup>, alors même que les délégués de la France, de la Russie et de la Chine, n'ont jamais cessé de déclarer à la presse que les discussions au Conseil n'ont jamais dégagé un consensus sur ce point, après huit semaines de négociations difficiles<sup>381</sup>.

Mais encore une fois, l'argument de l'autorisation présumée n'a pas été accepté à cette occasion. Bien avant l'opération « Iraqi Freedom », de nombreux États ont affirmé

---

<sup>379</sup> Déclaration conjointe du 8 novembre 2002, en ligne <http://www.diplomatie.fr/actu/>, (consultée le 1<sup>er</sup> juin 2009).

<sup>380</sup> M. FORTEAU, *Droit de la sécurité collective et droit de la responsabilité internationale de l'État*, préc., note 215, p. 423 et 424.

<sup>381</sup> Paul-Marie DUPUY, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 7<sup>ème</sup> éd., 2004, p. 586 et s.

l'illicéité de toute action militaire, en dépit de l'existence des résolutions 678 (1990), 687 (1991) et 1441 (2002)<sup>382</sup>. Au sein du Conseil même, de nombreux États membres ont insisté sur le principe d'une autorisation claire et bien établie préalablement à tout recours à la force<sup>383</sup>. L'idée d'une autorisation présumée a également été clairement rejetée par le biais de multiples déclarations de condamnation qui ont suivi le déclenchement de l'intervention. Plusieurs États ont qualifié cette intervention d'« agression », et un grand nombre d'entre eux ont relevé qu'elle n'avait pas été autorisée par le Conseil de sécurité<sup>384</sup>. Même les États qui ont soutenu l'idée d'une autorisation présumée qui découlerait du Conseil de sécurité se sont soigneusement abstenus de la défendre *in tempore non suspecto*, soit avant le déclenchement officiel de l'intervention, attitude qui peut légitimement faire douter de leur *opinio juris*. S'il y a des États qui se sont abstenus de condamner formellement l'opération militaire au sein du Conseil de sécurité, plusieurs l'ont manifestement fait pour des raisons purement diplomatiques, de sorte qu'on ne peut certainement pas les considérer comme les partisans de l'argument de l'autorisation présumée<sup>385</sup>.

Cette intervention a inquiété même le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, qui a fait une déclaration à la BBC, rappelée par son porte-parole, Fred Eckhard, selon laquelle l'intervention menée contre l'Irak n'était pas conforme aux dispositions de la Charte de l'ONU et que « de ce point de vue, du point de vue de l'ONU, elle était illégale ». Et le porte-parole d'ajouter que M. Kofi Annan « a également pris en compte que le principe de la Charte remis en cause par l'invasion, devait être examiné sérieusement.

---

<sup>382</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 564.

<sup>383</sup> *Id.*, p. 565.

<sup>384</sup> *Id.*, p. 565-567.

<sup>385</sup> *Id.*, p. 567 et 568.

C'est la raison pour laquelle il a demandé au Groupe de haut niveau d'étudier spécifiquement cette question » et de formuler des observations dans son rapport qui servira de base aux recommandations que le Secrétaire général transmettrait à l'Assemblée générale.

En plus de la position des États et de la déclaration du Secrétaire général, cette intervention n'a pas eu non plus les faveurs de la doctrine. Celle-ci a soutenu, presque à l'unanimité, que quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir de Saddam Hussein, l'intervention contre l'Irak en 2003 n'est ni légale, ni légitime. Dès le 23 mars 2003, A. Pellet écrivait que cette invasion était bien une agression, en reconnaissant : « [o]h ! Certes, l'agression d'une grande démocratie impériale contre une tyrannie sanguinaire; mais une agression quand même ». Et il expliquait qu'il s'agissait d'une invasion qui tombait sous le coup de la définition de l'agression au sens de la résolution 3314, autrement dit d'une définition qui cristallisait le droit coutumier en la matière. Au surplus, ajoutait-il, cette invasion est faite en violation de l'une des « règles les plus impératives du droit international contemporain », qui est la prohibition du recours à la force dans les relations internationales, même si cette règle connaît des exceptions mais que les États-Unis ne peuvent invoquer ici<sup>386</sup>. Dans le même esprit, P.-M. Dupuy, a affirmé que: « [r]ien dans les conditions dans lesquelles les États-Unis et le Royaume-Uni sont intervenus militairement n'interdit de qualifier leur action pour ce qu'elle est : une agression<sup>387</sup> ».

---

<sup>386</sup> A. PELLET, « L'agression », dans *Le Monde*, 23-24/3/2003.

<sup>387</sup> P.-M. DUPUY, *Droit international public*, préc., note 381, p. 623.

À cette thèse d'« agression », a fait écho une autre thèse soutenue par Ph. Weckel, pour lequel, cette action est unilatérale, qu'elle n'a été ni légalisée, ni légitimée par le Conseil de sécurité, comme l'intervention de 1991, et que les couvertures juridiques invoquées par référence aux résolutions 678, 687 et 1441 sont « cousues de fil blanc<sup>388</sup> ». Toujours à ce propos, 16 éminents professeurs de droit international, dont la plupart sont britanniques<sup>389</sup>, ont publié le 7 mars 2003 dans le journal « The Guardian », une lettre dans laquelle ils rappellent qu'il n'y a aucune justification dans le droit international au recours à la force contre l'Irak; et la lettre conclut qu'il n'y a, actuellement, aucun fondement à invoquer l'autodéfense et ni la résolution 1441 ni aucune autre résolution antérieure n'autorisent le recours à la force dans les circonstances présentes<sup>390</sup>. Même aux États-Unis, le Professeur Richard Falk estimait que l'intervention en Irak en 2003 a été un « crime contre la paix du type de ceux pour lesquels les dirigeants allemands survivants ont été inculpés, jugés et punis à Nuremberg », alors que le grand historien Arthur Schlesinger, ancien conseiller du Président Kennedy écrivait que : « [l]e Président [W. Bush] a adopté une politique [...] qui offre une ressemblance inquiétante avec celle que le Japon impérial a mise en œuvre à Pearl Harbor [...]»<sup>391</sup>. Il faut de même, relever, contre la thèse du « no law » de M. Glennon, la réponse de T. Franck, qui a démontré la

---

<sup>388</sup> Ph. WECKEL, « L'usage déraisonnable de la force », préc., note 368, p. 378.

<sup>389</sup> Parmi lesquels il faut noter la présence de P.-M. DUPUY et Ph. SANDS. Il y a eu d'autres déclarations similaires venant des juristes de différents pays non impliqués dans cette invasion. En témoigne par exemple la lettre des Professeurs canadiens de droit international : [www.peacelawyers.ca/.../Iraq\\_Canadian\\_law\\_profs\\_French.pdf](http://www.peacelawyers.ca/.../Iraq_Canadian_law_profs_French.pdf)

<sup>390</sup> H. SLIM, « La Charte et la sécurité collective : de San Francisco à Bagdad », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 23, p. 26 et 27.

<sup>391</sup> Noam CHOMSKY, *Dominer le monde ou sauver la planète ? L'Amérique en quête d'hégémonie mondiale*, Paris, Fayard, 2004, p. 23.

faiblesse de la thèse de l'autorisation du Conseil de sécurité, comme celle de la légitime défense, pour conclure que l'intervention américaine est illégale<sup>392</sup>.

La résolution 1441 ne peut donc, en aucun cas, être utilisée comme fondement juridique à l'invasion de l'Irak, sauf à la tronquer et à lui faire dire ce qu'elle n'a jamais dit. Malgré les prétentions de ceux qui l'ont montée et menée, cette intervention était clairement illégale, car non autorisée, au regard de l'ensemble du texte de la résolution 1441. Cette invasion ne pouvait par ailleurs, être légitimée par avance grâce à un prétendu effet se prolongeant dans le temps des vieilles résolutions des années 1990-91 relatives à l'agression de l'Irak contre le Koweït<sup>393</sup>. Les motifs sont à chercher ailleurs.

En vérité, bien avant l'adoption de la résolution 1441, les jeux étaient faits. Avec le recul, nous disposons aujourd'hui d'un certain nombre de vérités sur cette intervention décidée unilatéralement par le Président Bush<sup>394</sup>. En témoigne cette déclaration du Secrétaire général de la Maison-Blanche, Andrew Card, qui se plaisait à dire : « [I]es Nations Unies peuvent se réunir et discuter, mais nous n'avons pas besoin de leur permission<sup>395</sup> ».

En définitive, il ressort de toutes ces considérations, que l'argument de l'autorisation présumée a été rejeté, face à la position commune d'une très grande majorité d'États selon laquelle, l'autorisation du Conseil de sécurité doit être clairement établie.

---

<sup>392</sup> T. - M. FRANCK, « What Happened Now? The United Nations after Iraq », (2003) 97 *AJIL* 607, 611.

<sup>393</sup> Luigi CONDORELLI, « Le Conseil de sécurité entre autorisation de la légitime défense et substitution de la sécurité collective : remarques au sujet de la résolution 1546 (2004) », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005, p. 231, à la page 239.

<sup>394</sup> Pour les détails au sujet de ces vérités, Voir H. SLIM, « La Charte et la sécurité collective : de San Francisco à Baghdad » dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 23, p. 28-30.

<sup>395</sup> N. CHOMSKY, *Dominer le monde ou sauver la planète ? L'Amérique en quête d'hégémonie mondiale*, préc., note 391, p. 49.

Nous verrons à présent que l'autorisation ne peut non plus être présumée sur la base du comportement adopté par le Conseil de sécurité après le déclenchement d'une opération militaire.

### **B – L'autorisation présumée sur la base des actes du Conseil de sécurité postérieurs au recours à la force**

L'argument de l'« autorisation présumée » n'a pas seulement été invoqué par référence à des résolutions qualificatives ou à d'autres résolutions ambiguës effectivement adoptées avant le déclenchement de l'action militaire. Dans certains cas, on s'est également appuyé sur le comportement du Conseil de sécurité après le déclenchement de l'intervention. Il s'agit de la logique du fait accompli qui n'a pas fini de prévaloir à l'ONU, une fois le fait illicite perpétré<sup>396</sup>. Dans des précédents aussi différents que ceux du Libéria, de la Sierra Leone ou du Kosovo, on a argué que l'« autorisation présumée » pourrait être déduite d'une régularisation *ex post facto*, par le Conseil de sécurité des Nations Unies, d'une intervention militaire non autorisée *ab initio*. Cette approbation serait elle-même explicite – l'approbation apparaissant directement dans le texte des résolutions concernées (1) –, soit de manière implicite – dans la mesure où on la déduirait d'une simple absence de condamnation de l'action militaire engagée (2)<sup>397</sup>.

---

<sup>396</sup> L. CONDORELLI, « Le Conseil de sécurité entre autorisation de la légitime défense et substitution de la sécurité collective : remarques au sujet de la résolution 1546 (2004) », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 393, p. 232.

<sup>397</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 568.

## 1 – L'autorisation explicite déduite de l'approbation postérieure par le Conseil de sécurité

Selon une certaine opinion, une action militaire initiée sans titre juridique pourrait en tout cas faire l'objet d'une autorisation *ex post* explicite de la part du Conseil de sécurité. Cette autorisation *ex post* régulariserait l'action soit *ex tunc* soit *ex nunc*, la présomption étant que la régularisation soit rétroactive. L.-A. Sicilianos est l'un des auteurs qui ont prêté leur autorité à cette construction doctrinale<sup>398</sup>. Cette opinion se fonde sur certaines opérations militaires conduites par certains accords ou organismes régionaux au cours des années 1990.

En effet, au cours de cette période, des accords ou organismes régionaux de sécurité collective ont, à plusieurs reprises, conduit des opérations militaires, qu'il s'agisse de la CÉDÉAO au Libéria (a) et en Sierra Leone (b), ou de la CÉI en Géorgie (c). Ces opérations qui, au préalable, ont été accomplies sans autorisation, semblent avoir fait l'objet d'une approbation par la suite, par l'autorité du Conseil de sécurité. Pourtant, il est difficile d'y voir des précédents crédibles établissant la confirmation d'une règle qui consacrerait la possibilité d'une intervention armée sur la base d'une autorisation présumée du Conseil de sécurité.

### a – L'intervention de la CÉDÉAO au Libéria

À la suite d'une guerre civile qui opposait le régime du Président S. Doe à des factions rebelles, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CÉDÉAO) avait envoyé au Libéria un groupe d'observateurs militaires, l'ECOMOG, chargé de superviser

---

<sup>398</sup> L.-A. SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation, préc., note 75, p. 39 ss.

un cessez-le-feu destiné à mettre fin à ce conflit<sup>399</sup>. Cette Force est restée sur place pendant plusieurs années et est intervenue à de nombreuses occasions dans les combats opposant les Parties à ce conflit interne<sup>400</sup>.

En effet, dès le mois de juillet 1990, contrairement à certaines factions rebelles, le Président libérien s'était prononcé en faveur de l'arrivée d'une Force de maintien de la paix de la CÉDÉAO puis avait accepté un cessez-le-feu à la demande de cette organisation régionale<sup>401</sup>. C'est ainsi que, le 9 août 1990, le Nigéria envoie au Conseil de sécurité une déclaration au nom de la CÉDÉAO, dans laquelle est mentionnée l'intention de cette dernière de conduire les opérations de maintien de la paix et de contrôler le processus de paix au Libéria, et ce dans le plus strict respect du principe de neutralité<sup>402</sup>. Il ne s'agit pas là d'une demande d'autorisation mais une demande d'appui moral et d'une contribution matérielle généreuse<sup>403</sup>.

Or, vu le désaccord de certaines factions rebelles, cette intervention ne pouvait pas être considérée comme une OMP. Il s'agissait d'une action coercitive qui, conformément à l'article 53, § 1 de la Charte, requiert l'autorisation du Conseil. Chose que la CÉDÉAO n'a pas faite. Contre toute attente, le Conseil a semblé approuver l'opération de cette organisation régionale longtemps après qu'elle ait été engagée<sup>404</sup>, au lieu de la condamner.

---

<sup>399</sup> Nadia TABIOU, « L'intervention de l'ECOMOG au Libéria et en Sierra Leone », dans M. Benchikh (dir.), *Les organisations internationales et les conflits armés*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 265, à la page 296.

<sup>400</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 569.

<sup>401</sup> *Id.*, p. 570.

<sup>402</sup> Déclaration du 9 août 1990, annexée à la lettre du 9 août 1990, adressée au Secrétaire général par le représentant permanent du Nigéria auprès de l'ONU, S/21485, 10 août 1990, p. 3.

<sup>403</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 570.

<sup>404</sup> G. CAHIN, « Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique : entre désengagement et expérimentation », (2000) 104 *RGDIP* 73, 100.

Il a, dans plusieurs résolutions, « félicit[é] la CÉDÉAO de ses efforts visant à rétablir la paix, la sécurité et la stabilité au Libéria<sup>405</sup> », « pri[é] tous les États membres de fournir une assistance financière, logistique et autre à l'ECOMOG afin de permettre à celui-ci de s'acquitter de son mandat<sup>406</sup> », tout en « remerciant les États d'Afrique qui ont fourni des troupes au Groupe de contrôle de la CÉDÉAO (ECOMOG) et qui continuent de le faire<sup>407</sup> », et en condamnant « les attaques armées que l'une des Parties au conflit continue de lancer contre les Forces de maintien de la paix de la CÉDÉAO<sup>408</sup> ». C'est de même en étroite collaboration avec cette organisation régionale que le Conseil de sécurité a décidé l'envoi d'une Force des Nations Unies (la MONUL) destinée à maintenir la paix dans cette région<sup>409</sup>. Plusieurs auteurs se servent de tous ces éléments et estiment que le précédent libérien illustre la possibilité de régulariser une intervention militaire *ex post* et en quelque sorte, de l'autoriser avec effet rétroactif<sup>410</sup>.

Cette interprétation qui est incontestable dans les faits, paraît discutable en droit. L'analyse de la succession des événements montre en effet que le Conseil de sécurité n'a jamais prétendu approuver, ni *a fortiori* autoriser rétroactivement l'action militaire de la CÉDÉAO. Car, la terminologie utilisée dans les résolutions accrédite plutôt l'image d'une

---

<sup>405</sup> Résolutions 856 (1993) du 9 août 1993, 866 (1993) du 21 septembre 1993, 950 (1994) du 21 octobre 1994, 1001 (1995) du 30 juin 1995, 1014 (1995) du 15 septembre 1995, 1020 (1995) du 10 novembre 1995, 1041 (1996) du 29 janvier 1996, 1059 (1996) du 30 mai 1996, 1071 (1996) du 30 août 1996.

<sup>406</sup> Résolutions 1014 (1995) du 15 septembre 1995, 1059 (1996) du 30 mai 1996, 1071 (1996) du 30 août 1996.

<sup>407</sup> Résolutions 950 (1994) du 21 octobre 1994, 1014 (1995) du 15 septembre 1995, 1041 (1996) du 29 janvier 1996.

<sup>408</sup> Résolutions 788 (1992) du 19 novembre 1992, 1041 (1996) du 29 janvier 1996, 1071 (1996) du 30 août 1996.

<sup>409</sup> Résolution 866 (1993) du 22 septembre 1993.

<sup>410</sup> D. MOMTAZ, « L'intervention d'humanité de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force », (2000) 837 *RICR* 95; David WIPPMAN, « Pro-Democratic Intervention in Africa », (2002) 96 *ASIL Proceedings* 143, 144.

opération de maintien de la paix. L'autorisation n'est requise que pour des actions coercitives<sup>411</sup>.

À l'analyse, le Conseil n'approuve – ni ne condamne pas – le déploiement initial de la CÉDÉAO, réalisé sans le consentement des Forces rebelles; ses résolutions ne visent que la situation ultérieure, qui a été caractérisée par un accord de toutes les Parties au conflit (Accord de Yamoussoukro IV).

En effet, après plusieurs mois de troubles et de cessez-le-feu éphémères qui ont suivi l'intervention, lors desquels les Forces rebelles se sont à plusieurs reprises accrochées avec les Forces de la CÉDÉAO, était en effet conclu, en octobre 1991, l'accord de paix de Yamoussoukro IV(en Côte-d'Ivoire), accepté par toutes les Parties<sup>412</sup>. En application de cet accord, les Forces de la CÉDÉAO se sont déployées dans la zone frontalière avec la Sierra Leone, jusque là contrôlée par une faction rebelle. À la suite de nouveaux conflits avec cette Force rebelle, la CÉDÉAO décide l'établissement d'un embargo sur les armes, et demande au Conseil de sécurité de le rendre obligatoire à l'égard de tous les Membres des Nations Unies.

C'est ainsi que le Conseil de sécurité va adopter sa première résolution sur le Libéria<sup>413</sup>. Après avoir félicité l'« engagement constant de la CÉDÉAO en faveur d'un règlement pacifique du conflit libérien et des efforts qu'elle déploie à cette fin », il « se déclare de nouveau convaincu que l'Accord de Yamoussoukro IV constitue le meilleur cadre possible

---

<sup>411</sup> Ian BROWNLIE and C.-J. APPERLEY, « Kosovo Crisis Inquiry: Further Memorandum on the International Law Aspects », préc., note 319, p. 907-908.

<sup>412</sup> Accords de Yamoussoukro du 30 octobre 1991 sous l'égide de la CÉDÉAO, voir O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 571.

<sup>413</sup> Georg NOLTE, « Restoring Peace by Regional Action: International Legal Aspects of the Liberian Conflict », (1993) *ZaöRV*.

pour le règlement pacifique [de ce] conflit [...] » et demande à la CÉDÉAO de « poursuivre ses efforts en vue d'aider à l'application de cet accord par des moyens pacifiques<sup>414</sup> ». Dans cette même résolution, le Conseil de sécurité « condamne les attaques armées que l'une des Parties au conflit continue de lancer contre les Forces de maintien de la paix de la CÉDÉAO au Libéria » et décide, en application du chapitre VII de la Charte, l'établissement d'un embargo complet sur les armes, tout en précisant que cet embargo ne s'appliquera pas aux armes destinées à l'usage exclusif des « Forces de maintien de la paix de la CÉDÉAO<sup>415</sup> ».

Il est clair que le Conseil n'approuve pas l'opération militaire de la CÉDÉAO car elle s'inscrit dans le cadre d'une opération de maintien de la paix, par nature non coercitive<sup>416</sup>. Les mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité constituent l'établissement *ex nunc* d'un embargo sur les armes, conformément à l'article 41 de la Charte des Nations Unies. D'ailleurs, le représentant du Libéria au Conseil de sécurité félicite ce dernier, pour l'appui apporté aux « initiatives de paix de la CÉDÉAO<sup>417</sup> »; le représentant de la Côte-d'Ivoire, après avoir rappelé la chronologie des événements, conclut qu'ils : « montrent combien, conformément aux dispositions de l'article 52 de la Charte des Nations Unies, la CÉDÉAO n'a ménagé aucun effort pour régler ce conflit d'une manière pacifique<sup>418</sup> »; au nom de l'OUA, le représentant du Sénégal insiste par ailleurs sur les accords qui constituent un « cadre de règlement pacifique », et précise ne pas souhaiter une « solution militaire ». Toutes ces déclarations confirment que personne ne perçoit l'action de la

---

<sup>414</sup> 8<sup>ème</sup> considérant et par. 2.

<sup>415</sup> Par. 4 et 8.

<sup>416</sup> Antoine-Didier MINDUA, « Intervention armée de la CÉDÉAO au Libéria : illégalité ou avancée juridique ? », (1995) *RADIC*.

<sup>417</sup> S/P.V.3138, 19 novembre 1992, p. 12.

<sup>418</sup> *Id.*, p. 32.

CÉDÉAO comme coercitive<sup>419</sup>. Les actions militaires menées contre les rebelles libériens sont présentées comme des actes de légitime défense, réaction généralement acceptée depuis quelques années par une Force de maintien de la paix lorsqu'elle est victime d'une attaque armée non provoquée<sup>420</sup>.

Certains auteurs, présentent une autre interprétation de ce précédent, en se fondant sur les termes de la résolution 866 (1993), définissant le mandat de la MONUL en ces termes : « sans participer aux opérations d'imposition de la paix, se concerter avec l'ECOMOG dans l'exercice de ses fonctions propres<sup>421</sup> ». Cette terminologie témoignerait, selon l'interprétation *a contrario*, que le Conseil de sécurité a reconnu le caractère coercitif de l'action de l'ECOMOG<sup>422</sup>. On a également relevé que, dans plusieurs résolutions, le Conseil de sécurité félicite la CÉDÉAO « des efforts qu'elle fait pour rétablir [et non pour maintenir] la paix, la sécurité et la stabilité au Libéria »<sup>423</sup>; une formule identique à celle qui avait été utilisée dans le cas d'une autorisation de recourir à la force conformément au chapitre VII, dans la résolution 678 (1990), relative à la situation entre l'Irak et le Koweït<sup>424</sup>. Dès lors, un auteur, s'appuyant essentiellement sur l'expression « imposition de la paix » contenue dans la résolution 866 (1993), considère qu'il n'y a « aucun doute que le

---

<sup>419</sup> G. NOLTE, « Restoring Peace by Regional Action: International Legal Aspects of the Liberian Conflict », préc., note 413, p. 626-628.

<sup>420</sup> Voir la déclaration du représentant du Nigéria au Conseil de sécurité, S/PV.3138, 19 novembre 1992, p. 47.

<sup>421</sup> Résolution 866 (1993) du 22 septembre 1993, par. 3.

<sup>422</sup> Christian WALTER, « Security Control over Regional Action », (1993) *Max Planck Yearbook of U.N. Law*.

<sup>423</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 575.

<sup>424</sup> Ana PEYRO LLOPIS, « Le système de sécurité collective entre anarchie et fiction. Observation sur la pratique récente », dans *Droit du pouvoir, pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1409, à la page 1421.

Conseil de sécurité a pleinement approuvé l'intervention de cette organisation régionale, en des termes équivalents à l'autorisation prévue à l'article 53 de la Charte<sup>425</sup> ».

S'inscrivant en faux contre cette interprétation, O. Corten suggère qu'il faut d'abord rappeler les termes exacts utilisés par le Conseil dans sa résolution 678 (1990) pour écarter toute possibilité de comparaison avec la résolution 866 (1993)<sup>426</sup>. Dans la résolution 678, dit-il, le Conseil de sécurité, « agissant en application du chapitre VII de la Charte, autorise les États membres qui coopèrent avec le gouvernement koweïtien [...] à user de tous les moyens nécessaires pour [...] rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région<sup>427</sup> ».

La terminologie utilisée dans le cas du Libéria est toute différente. Car, poursuit-il, « d'une part, aucune référence n'est faite au chapitre VII de la Charte, une omission significative si l'on sait que, en pratique, le Conseil mentionne explicitement ce chapitre lorsqu'il souhaite recourir à des mesures coercitives. D'autre part, rétablir la paix, la sécurité et la stabilité au Libéria est tout différent de rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région ». Dans ce dernier cas, on est manifestement devant un constat de rupture de la paix internationale, constat d'ailleurs opéré dans la résolution 687 (1990). Dans le premier cas, en revanche, la « paix », la « sécurité » ou la « stabilité » sont des termes qui doivent être entendus dans un autre sens, équivalent à celui que l'on utilise en évoquant un « accord de paix » supposé mettre fin à un conflit interne. La terminologie

---

<sup>425</sup> U. VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, préc., note 107, p. 373.

<sup>426</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 575.

<sup>427</sup> Voir la résolution 678 (1990) du 29 novembre 1990, par. 2.

du Conseil de sécurité doit ainsi être comprise, comme renvoyant à une mission de maintien de la paix effectuée avec l'accord des [P]arties à un conflit interne<sup>428</sup>.

On pourrait douter de cette interprétation, en relevant que l'opération n'a pu, du moins à l'origine, s'appuyer sur le consentement de toutes les Parties au conflit, les rebelles s'opposant initialement à toute intervention extérieure qui les éloignerait de la conquête de la capitale<sup>429</sup>. On pourrait aussi souligner que, toujours à l'origine, la CÉDÉAO ne s'était pas clairement fondée sur le consentement du gouvernement en place, sans doute pour éviter le reproche d'être associée à l'une des Parties au conflit<sup>430</sup>. Dans le même sens, on pourrait douter de la stricte neutralité observée par les Forces de l'ECOMOG, qui n'ont ménagé aucun effort pour aider le gouvernement en place à un moment où celui-ci était sur le point de succomber aux attaques rebelles<sup>431</sup>. On pourrait enfin relever que les Forces étrangères, principalement nigérianes, s'étaient, à plusieurs reprises, engagées dans des combats<sup>432</sup>.

Le problème fondamental est que, en dépit de ces éléments, la plupart des États ont tenu à considérer, en particulier devant les Nations Unies, l'action de la CÉDÉAO comme non coercitive. Ce qui rend plus significatif le choix opéré par les États en faveur d'une version des faits qui ne remette pas en cause le droit existant<sup>433</sup>, rejetant de ce fait, l'argument de la présomption d'autorisation du Conseil de sécurité. Plus clairement, l'*opinio juris* des États ne permet pas de retenir une pareille interprétation.

---

<sup>428</sup> *Id.*, p. 575 et 576.

<sup>429</sup> C. WALTER, « Security Control over Regional Action », préc., note 422, p. 134.

<sup>430</sup> *Id.*, p. 152 et 153.

<sup>431</sup> D. MOMTAZ, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », préc., note 147, p. 112.

<sup>432</sup> A.-D. MINDUA, « Intervention armée de la CÉDÉAO au Libéria : illégalité ou avancée juridique ? », préc., note 416, p. 277.

<sup>433</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 578.

De ce qui précède, l'argument de l'autorisation *a posteriori*, est essentiellement confirmé dans la pratique. Il est, cependant, difficile de déceler une *opinio juris* attestant clairement l'évolution du droit à partir du précédent libérien. Tel est le cas également du précédent de la Sierra Leone qui, lui aussi, a été fort débattu dans la doctrine.

#### b – L'intervention de la CÉDÉAO en Sierra Leone

Encore une fois, ce sont les troupes de l'ECOMOG, qui sont intervenues militairement dans un conflit interne, en février 1998, suite au coup d'État du 25 mai 1997 qui a renversé le gouvernement du Président démocratiquement élu, Ahmad Tejan Kabbah<sup>434</sup>. Cependant, ici encore comme pour le précédent libérien, la présence de l'ECOMOG avait antérieurement été acceptée par les autorités locales contre la volonté des rebelles en octobre 1997. Ce n'est qu'à la suite de la mise en œuvre d'un embargo spécifiquement autorisé par le Conseil de sécurité en application du chapitre VII de la Charte<sup>435</sup> et de premières manifestations de l'intervention de la CÉDÉAO, qu'un nouvel accord a pu être dégagé entre toutes les Parties concernées, autorisant la présence de l'ECOMOG<sup>436</sup>.

Pourtant, non seulement le Conseil n'a pas condamné l'opération, mais aussi son comportement donne à entendre qu'il l'a approuvée par des résolutions postérieures<sup>437</sup>, prévoyant notamment l'institution d'une Force des Nations Unies (MONUSIL) appelée à

---

<sup>434</sup> L.-A. SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », préc., note 75, p. 41.

<sup>435</sup> Résolution 1332 (1997) du 8 octobre 1997.

<sup>436</sup> La délégation du Major Koroma et le Comité de la CÉDÉAO ont conclu le 23 octobre 1997, l'Accord de Conakry (en Guinée), garantissant le retour du Président élu dans les six mois et prévoyant que le processus sera mis en œuvre par la CÉDÉAO. Voir la lettre du 28 octobre 1997, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent du Nigéria auprès de l'ONU, S/1997/824, 28 octobre 1997. Signalons que jusqu'ici, les rebelles n'ont pas encore pris le pouvoir.

<sup>437</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 579.

agir en « entière coopération » et en « coordination étroite » avec l'ECOMOG<sup>438</sup>. Cette base a permis à la doctrine d'évoquer une « autorisation rétroactive » du Conseil de sécurité<sup>439</sup>.

Cependant, comme dans le précédent libérien, la CÉDÉAO a présenté de nouveau son action comme une opération de maintien de la paix, ne nécessitant, en principe, aucune autorisation du Conseil de sécurité. Elle a également justifié les combats de l'ECOMOG contre la junte militaire en invoquant la légitime défense « conformément aux règles internationales d'engagement applicables aux opérations de maintien de la paix<sup>440</sup> ». Cette explication semble avoir été endossée par le Conseil qui, aussitôt après le renversement de la junte militaire, adopte une déclaration par la bouche de son Président dans laquelle il « se félicite que la junte ait été dessaisie du pouvoir » et « félicite la CÉDÉAO pour le rôle important qu'elle a continué de jouer en vue du règlement pacifique de la crise<sup>441</sup> ».

Pourtant, un communiqué du 26 juin 1997 avait déjà révélé que la CÉDÉAO soulignait « qu'il convient d'œuvrer en faveur du rétablissement du gouvernement légitime en utilisant simultanément trois moyens, à savoir la concertation, l'imposition de sanctions et l'application d'un embargo, et l'utilisation de la force », pour aussitôt inviter la communauté internationale à appuyer son initiative en Sierra Leone<sup>442</sup>. Dans la mesure où cet appui a été donné, on pourrait estimer qu'il y a eu une véritable approbation du recours à la force.

---

<sup>438</sup> Résolution 1181 (1998) du 13 juillet 1998.

<sup>439</sup> Brian D. LEPARD, *Rethinking Humanitarian Intervention*, Pennsylvania, Pennsylvania Univ. Press, 2002, p. 337.

<sup>440</sup> Voir la 9<sup>ème</sup> réunion ministérielle du Comité des Cinq de la CÉDÉAO sur la Sierra Leone, Communiqué final (Addis-Abeba, 25-27 février 1998), D.A.I., n° 8, 1998, p. 279.

<sup>441</sup> S/PRST/1998/5, 26 février 1998.

<sup>442</sup> Lettre du 27 juin 1997, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent du Nigéria auprès de l'ONU, S/1997/499, 27 juin 1997, par. 9 et 14.

Certes, comme dans le cas du Libéria, on peut émettre certaines réserves sur le fond de la présentation de l'action de la CÉDÉAO comme une simple « mission de maintien de la paix ». Par exemple, sur le terrain, le Président légitimement élu n'a pu revenir au pouvoir que contre la volonté de la junte militaire. Il est clair que dans les faits, il y a une autorisation tacite *ex post* du Conseil de sécurité, mais encore une fois, tant les résolutions de ce dernier organe, que les déclarations des États intervenants ne font mention que d'une opération de maintien de la paix. En droit des conflits armés, il serait excessif de trouver, à partir de ce précédent, un cas d'autorisation quelconque de recourir à la force, compte tenu des exigences de l'*opinio juris*.

#### c – L'intervention de la CÉI en Géorgie

Malgré la différence de circonstances avec les précédents du Libéria et de la Sierra Leone, ici encore on a argué en faveur d'une règle naissante consacrant la possibilité d'une autorisation *ex post facto*<sup>443</sup>.

À cette occasion, il s'agit du déploiement, en Géorgie des Forces russes afin de surveiller le cessez-le-feu entre le gouvernement et les indépendantistes abkhazes<sup>444</sup>, à la faveur d'un accord de paix conclu à Moscou en automne 1992, par la République de Géorgie, les indépendantistes abkhazes et la Russie.

Ce n'est qu'ensuite que le Conseil de sécurité décide de créer une mission d'observation, la MONUG, chargée de vérifier l'application du cessez-le-feu<sup>445</sup>. Les réticences du Conseil

---

<sup>443</sup> U. VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales*, préc., note 107, p. 413 et 414.

<sup>444</sup> Jean-Marc BALLENCIE et A. DE LA GRANGE (dir.), *Mondes Rebelles. Guerres civiles et violences politiques*, Paris, Michalon, 1999, p. 1342.

<sup>445</sup> Résolution 858 (1993) du 24 août 1993.

de sécurité à déployer des Forces de l'ONU amenèrent d'ailleurs la Communauté des États Indépendants (CÉI) à envoyer sur place une mission dite de maintien de la paix<sup>446</sup>. Le Conseil de sécurité va approuver cette opération dans le cadre de plusieurs résolutions consacrant la création de la MONUG, laquelle agira en étroite collaboration avec les soldats de la CÉI<sup>447</sup>.

Malgré le comportement des troupes russes sur le terrain, tant les résolutions<sup>448</sup> du Conseil que les positions des États<sup>449</sup> n'en font mention. Les résolutions du Conseil ne font mention que du déploiement fondé sur l'Accord de Sotchi<sup>450</sup>, conclu entre toutes les Parties au conflit, lequel Accord prévoyait le déploiement des Forces de la CÉI. Quant à l'opération de cette dernière organisation, le Conseil de sécurité l'a approuvée dans le cadre de nombreuses résolutions, réaffirmant que l'opération se déroulait à ses yeux avec l'accord des Parties au conflit. Et donc c'est une opération de maintien de la paix faite à la demande des autorités géorgiennes comme des séparatistes abkhazes<sup>451</sup>.

Pourtant, avant le début de ces « opérations de maintien de la paix », la Géorgie s'était plainte du soutien russe apporté aux indépendantistes abkhazes<sup>452</sup>. Mais l'on peut penser que l'approbation du Conseil ne s'étend pas aux opérations qui ont précédé l'accord de Sotchi. D'ailleurs, les interventions du type dont s'était plainte la Géorgie ont été

---

<sup>446</sup> S/1994/476, 25 avril 1994.

<sup>447</sup> Pour ces diverses résolutions, voir O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 584.

<sup>448</sup> Voir le par. 6 de la résolution 858 (1993) du 24 août 1993.

<sup>449</sup> Interventions de la France et du Royaume-Uni, S/PV.3268, 24 août 1993, respectivement p. 3 et 6-7.

<sup>450</sup> Accord de cessez-le-feu conclu le 27 juillet 1993 à Sotchi; Rapport établi par le Secrétaire général en application de la résolution 849 (1993) du Conseil de sécurité, S/26250, 5 août 1993 et l'Accord relatif au cessez-le-feu en Abkhazie et au mécanisme qui permet d'en contrôler le respect, en annexe.

<sup>451</sup> Voir O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 584.

<sup>452</sup> Rapport du Secrétaire général sur la situation en Abkhazie, République de Géorgie, S/25188, 28 Janvier 1993, p. 3.

condamnées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 876 (1993) par laquelle il « demandait à tous les États d'empêcher que toute forme d'assistance autre qu'humanitaire ne soit apportée à la Partie abkhaze à partir de leurs territoires ou par des personnes relevant de leur juridiction, en particulier d'empêcher la fourniture d'armes et de munitions<sup>453</sup> ».

À l'instar des précédents du Libéria et de la Sierra Leone, même si on pourrait contester leur point de vue au regard des faits, les États intervenants eux-mêmes ont considéré agir dans le cadre d'une opération de maintien de la paix. Quant aux États tiers, ils semblent également avoir interprété les événements en ce sens, leur silence ne signifiant une *opinio juris* témoignant de l'émergence d'une règle admettant des interventions armées se fondant sur une autorisation *ex post* avec effet rétroactif du Conseil de sécurité<sup>454</sup>.

## 2 – L'autorisation implicite déduite du silence du Conseil de sécurité

Les interventions menées contre la Yougoslavie en 1999 (a), l'Afghanistan en 2001 (b) et l'Irak en 2003 (c) ont constitué des précédents qui ont fait dire à certains auteurs que, l'absence de condamnation<sup>455</sup> d'une opération militaire illégale *ab initio*, ou la consécration de ses effets sur le terrain<sup>456</sup> par les résolutions du Conseil de sécurité, en traduisent une autorisation implicite *ex post*. Pourtant, à l'analyse, il est douteux de trouver dans ces précédents une intention juridique admettant le recours à la force sans autorisation préalable du Conseil de sécurité.

---

<sup>453</sup> Résolution 876 (1993) du 19 octobre 1993.

<sup>454</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 586

<sup>455</sup> D. MOMTAZ, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », préc., note 147, p. 113.

<sup>456</sup> Bruno SIMMA, « NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects », (1999) *EJIL*, p. 4 et 10.

a – L'intervention de l'OTAN menée contre la Yougoslavie (1999)

L'absence de condamnation par le Conseil de sécurité de l'intervention de l'OTAN en Yougoslavie a été considérée comme une approbation tacite de celle-ci<sup>457</sup>, et ce sur la base de deux arguments. Le premier s'appuyait sur le rejet d'un projet russe de résolution condamnant l'action de l'OTAN par 12 voix contre 3<sup>458</sup>. Ce raisonnement n'est guère convaincant, dans le cas du Kosovo comme dans celui d'autres précédents où des interventions militaires ont été menées sans approbation ni condamnation de la part du Conseil de sécurité<sup>459</sup>. Ce cas de figure traduit simplement les divergences d'opinion qui peuvent partager les Membres permanents du Conseil de sécurité. Envisager le contraire serait rendre licites toutes les opérations armées réalisées durant la guerre froide par les grandes puissances, que ce soit contre l'Afghanistan, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, d'un côté, et contre la République Dominicaine, la Grenade ou le Panama, de l'autre<sup>460</sup>. Le silence du Conseil de sécurité ne peut rendre licite une intervention armée réalisée sans autorisation. La Cour internationale de Justice a apporté son soutien à cette interprétation. Dans l'affaire des Activités militaires, la Cour a condamné l'intervention américaine au Nicaragua et l'a qualifiée d'illicite<sup>461</sup> quand bien même elle n'a pas fait l'objet de condamnation de la part du Conseil de sécurité. Dans une autre affaire, elle a rappelé que le

---

<sup>457</sup> Mario BETTATI, « Les premières leçons du Kosovo », (1999) *Le courrier de l'UNESCO*, juillet/août, p. 60.

<sup>458</sup> S/PV.3989, 26 mars 1999, p. 6.

<sup>459</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 587.

<sup>460</sup> A. PELLET, « La guerre du Kosovo – Le fait rattrapé par le droit », (1999) 1 *Forum du droit international*, p. 163 et 164.

<sup>461</sup> CIJ, *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, arrêt du 27 juin 1986, *Rec.*, 1986.

principe de non-intervention subsistait « quelles que soient les déficiences présentes de l'Organisation internationale<sup>462</sup> ».

Le second argument se fonde sur une autorisation présumée par le fait que le Conseil a adopté la résolution 1244 (1999)<sup>463</sup>, consacrant les effets de l'opération « Force alliée ». Pour certains auteurs, le fait pour le Conseil d'endosser la position du G8 du 6 mai 1999 qui, elle-même, légitime les buts de l'intervention des Membres de l'OTAN est une approbation de l'intervention militaire menée contre la Yougoslavie<sup>464</sup>. Pourtant, à l'analyse objective du texte de la résolution 1244 (1999) et des discussions qui ont entouré son adoption, on ne peut dégager aucun élément dans ce sens<sup>465</sup>. Le texte lui-même est resté entièrement muet sur la question de la licéité ou même de la légitimité de l'intervention de l'OTAN. Le Conseil autorise seulement le déploiement des Forces de sécurité, avec la participation substantielle de l'OTAN, dans le cadre de l'accord intervenu entre l'Alliance, la Russie et la RFY<sup>466</sup>. La résolution prévoit également le déploiement au Kosovo de présences internationales civiles et de sécurité pour une période initiale de 12 mois, et la nomination par le Secrétaire général d'un représentant spécial chargé d'assumer l'administration civile du Kosovo devant permettre à la population de jouir d'une autonomie substantielle au sein de la RFY<sup>467</sup>.

En réalité, par cette résolution, le Conseil ne fait qu'entériner l'accord obtenu entre les Parties au conflit, sans condamner l'intervention militaire de l'OTAN. On est très loin des

---

<sup>462</sup> CIJ, *Affaire du Déroit de Corfou*, Rec., 1949, p. 35.

<sup>463</sup> Résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999.

<sup>464</sup> A. PELLET, « La guerre du Kosovo – Le fait rattrapé par le droit », *Forum du droit international*, préc., note 460, p. 164.

<sup>465</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 588.

<sup>466</sup> Voir le par. 5 de la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999.

<sup>467</sup> Les par. 5, 6 et 10 de la résolution précitée.

termes utilisés par exemple dans les résolutions concernant le Libéria, la Sierra Léone ou la Géorgie, par lesquelles le Conseil avait apporté son soutien clair et explicite aux opérations accomplies<sup>468</sup>. Ce constat est confirmé par la prise en compte des circonstances dans lesquelles la résolution 1244 a été adoptée. Par exemple, la Russie et le Brésil qui ont voté la résolution, et la Chine qui s'est abstenue, ont condamné l'action de l'OTAN initiée en violation de la Charte<sup>469</sup>. D'ailleurs, les Puissances intervenantes elles-mêmes ont concédé que l'intervention au Kosovo ne devait pas être considérée comme un précédent juridique<sup>470</sup>.

En la présence de telles déclarations et en l'absence d'éléments précis dans le texte de la résolution ou de prises de positions d'États interprétant celle-ci comme constituant une validation de l'opération « Force alliée », il est pour le moins excessif de voir dans la résolution 1244 (1999) plus qu'un simple entérinement politique du fait accompli intervenu entre la RFY, la Russie et l'OTAN et l'établissement pour l'avenir d'un régime d'administration intérimaire du Kosovo<sup>471</sup>. Encore une fois, rien ne plaide en faveur de l'argument de l'autorisation présumée *ex post* qui serait dans cette hypothèse implicite. Ce précédent montre paradoxalement l'attachement des États (y compris les intervenants) au régime juridique existant<sup>472</sup>.

---

<sup>468</sup> O.CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 589.

<sup>469</sup> *Id.*, p. 590.

<sup>470</sup> *Id.*, p. 591.

<sup>471</sup> *Id.*, p. 590.

<sup>472</sup> Xavier PACREAU, *De l'intervention au Kosovo en 1999 à l'intervention en Irak de 2003 : analyse comparative des fondements politiques et juridiques*, Paris, LGDJ, 2006, p. 149-152.

b – L'intervention américaine menée contre l'Afghanistan (2001)

En ce qui concerne ce précédent, l'argument de l'autorisation présumée *ex post* qui serait implicite a été soutenu par le fait que le Conseil, non seulement n'a jamais condamné l'intervention au moment de son déclenchement, mais encore a postérieurement autorisé les Puissances intervenantes à se déployer sur le terrain en vue de la normalisation de la situation.

Chronologiquement, le 9 octobre 2001, le Président du Conseil de sécurité a fait une déclaration à la presse dans laquelle il a affirmé que les Membres du Conseil, après avoir entendu les explications de leurs représentants, « se sont félicités de l'exposé fait par les États-Unis et le Royaume-Uni<sup>473</sup> ». Peut-on déduire de cette formule une certaine approbation de l'opération « Liberté immuable » ? Rien n'est plus faux. Par l'utilisation de ces termes, le Conseil s'est simplement réjoui que, conformément aux prescrits de l'article 51 de la Charte, les États-Unis et le Royaume-Uni aient immédiatement porté à sa connaissance les mesures qu'ils ont prises dans ce qu'ils considèrent être l'exercice de leur droit de légitime défense.

Plus tard, soit dans la résolution 1378 (2001) du 14 novembre 2001, le Conseil « exprime son ferme appui aux efforts du peuple afghan à établir une administration de transition conduisant à la formation d'un gouvernement » et affirme que l'ONU doit tenir un rôle central dans cette tâche<sup>474</sup>. Ici, le Conseil appuie les efforts du peuple afghan pour

---

<sup>473</sup> Déclaration à la presse du Président du Conseil de sécurité concernant les menaces terroristes, SC/7167, 9 octobre 2001.

<sup>474</sup> Résolution 1378 (2001) du 14 novembre 2001, par. 1 et 3.

remplacer le régime des Talibans<sup>475</sup>, sans évoquer l'opération militaire en cours dirigée par les États-Unis. Dans ces conditions, il semble que le Conseil s'est réservé de se prononcer sur la portée de l'opération « Liberté immuable », la résolution 1378 ne pouvant de ce fait, être considérée comme consacrant une approbation implicite de celle-ci<sup>476</sup>.

Enfin, le 20 décembre 2001, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1386 (2001), par laquelle il prend acte de l'accord de nouvelles autorités afghanes, puis « autorise les États membres qui participent à la Force internationale de sécurité à prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution du mandat de celle-ci<sup>477</sup> ». Rien, ni dans la résolution ni dans les débats ayant précédé son adoption, n'indique que cette autorisation ait eu un caractère rétroactif<sup>478</sup>. En bref, il s'agit de la confirmation de la tendance du Conseil de sécurité à se substituer à des Puissances intervenantes pour gérer une situation post-confliktuelle, conformément à sa mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales<sup>479</sup>. Ce comportement pragmatique peut, en revanche, difficilement être considéré comme une forme d'autorisation *ex post facto*.

### c – L'intervention de la coalition anglo-américaine menée contre l'Irak (2003)

Après le déclenchement de l'invasion de l'Irak en mars 2003, le Conseil de sécurité a adopté, le 28 mars 2003, une première résolution dans laquelle il prie toutes les Parties de

---

<sup>475</sup> *Id.*, 4<sup>ème</sup> considérant.

<sup>476</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 592.

<sup>477</sup> Résolution 1386 (2001) du 20 décembre 2001, 7<sup>ème</sup> considérant et par. 1.

<sup>478</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 592.

<sup>479</sup> *Id.*

respecter le droit des conflits armés<sup>480</sup>. Ensuite, il a adopté, le 23 mai, la résolution 1483 (2003), dans laquelle il « appelle les États membres et les organisations concernées à aider le peuple iraquien dans les efforts qu’il déploie pour réformer ses institutions et reconstruire le pays et de contribuer à assurer la stabilité et la sécurité en Irak conformément à la présente résolution<sup>481</sup> ». Dans cette même résolution, le Conseil « [d]emande à l’Autorité, conformément à la Charte des Nations Unies et aux dispositions pertinentes du droit international, de promouvoir le bien-être de la population iraquienne en assurant une administration efficace du territoire, notamment en s’employant à rétablir la sécurité et la stabilité dans des conditions permettant au peuple iraquien de déterminer librement son avenir politique<sup>482</sup> ». Plus tard, soit le 16 octobre 2003, est adoptée la résolution 1511 (2003), par laquelle le Conseil de sécurité « autorise la Force multinationale, sous commandement unifié, à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Irak [...]»<sup>483</sup>.

Aucune de ces résolutions ne vise à légaliser ou à rendre licite, ni à autoriser rétroactivement, l’intervention déclenchée en mars 2003<sup>484</sup>. Avant l’adoption de la résolution 1483 (2003), la Russie a même précisé que celle-ci « ne signifie en rien une légitimation quelconque de l’action militaire menée par la coalition en violation de la Charte [...]»<sup>485</sup>.

---

<sup>480</sup> Résolution 1472 (2003) du 28 mars 2003, par. 1.

<sup>481</sup> Par. 1.

<sup>482</sup> Par. 4.

<sup>483</sup> Par. 13 de la résolution 1511 (2003) du 16 octobre 2003.

<sup>484</sup> E. DE WET, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, préc., note 182, p. 289 et 290.

<sup>485</sup> S/PV.4732, 23 mai 2003, p. 3.

Pour L. Condorelli, si les résolutions précitées (1472, 1483, 1511) et autres qui ont précédé n'ont en soi aucune implication quant à la question de savoir ce qu'il en est de la légalité ou de l'illégalité des positions de chacune des Parties engagées au conflit, du point de vue du *jus ad bellum*, la résolution 1546<sup>486</sup> pourrait difficilement être interprétée autrement que comme une légalisation *ex post* de l'illégalité<sup>487</sup>; elle « ne permet plus de cacher par le biais d'un discours, aussi habile et tortueux, la signification véridique et la portée réelle des décisions prises à l'unanimité par le Conseil au prix d'une acrobatie diplomatique la plus impressionnante<sup>488</sup> ». En effet, ajoute l'auteur, le regroupement des États (importants comme la France, l'Allemagne, la Russie ou la Chine) que la violation de la Charte avait vivement ému n'a pas maintenu à la longue – comme il l'a allégué – une attitude empêchant la légitimation de l'illégalité, si l'on regarde de près le *crescendo* de résolutions adoptées ultérieurement par le Conseil, à partir de la 1472 jusqu'à la 1546 de l'année suivante qui « passe carrément l'éponge, c'est-à-dire achève le processus de régularisation (ou, si l'on préfère, de digestion) de l'irrégularité<sup>489</sup> ». Ainsi donc, poursuit L. Condorelli, par la résolution 1546 (2004), adoptée à l'unanimité, le Conseil de sécurité a bel et bien fini – après des atermoiements et détours – par légaliser *ex post facto* l'illégalité en ratifiant, faisant sienne et prolongeant une opération menée par des États en usurpation de son rôle<sup>490</sup>. Le vote favorable des anciens contestataires ne peut être interprété autrement que comme aboutissant à une acceptation résignée de cette légalisation<sup>491</sup>. Il s'agit là, conclut-il, « d'un précédent bien plus grave que celui de la crise du Kosovo (au sujet duquel

---

<sup>486</sup> S/RÉS/1546 (2004) du 8 juin 2004.

<sup>487</sup> L. CONDORELLI, « Le Conseil de sécurité entre autorisation de la légitime défense et substitution de la sécurité collective : remarques au sujet de la résolution 1546 (2004) », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 393, p. 239.

<sup>488</sup> *Id.*, p. 233-236.

<sup>489</sup> *Id.*, p. 233.

<sup>490</sup> *Id.*

<sup>491</sup> *Id.*

nombre des auteurs ont pourtant cru que certaines caractéristiques exceptionnelles jouent contre la possibilité d'y prendre appui à l'avenir ), témoignant – de par son effet cumulatif, en plus d'une dérive en cours : celle d'un Conseil laissant comprendre que, si d'autres décident unilatéralement, au mépris de la Charte, de se substituer à lui dans le domaine crucial de la sécurité collective, il n'est pas exclu qu'au bout du compte il leur donne raison<sup>492</sup> ».

Réagissant contre cette position, O. Corten, fait observer que rien dans la résolution 1546, qui se fonde sur le consentement du nouveau gouvernement irakien, ne permet d'en arriver à une conclusion aussi radicale. Si le pragmatisme du Conseil l'a amené à consacrer, en fait, les effets de l'intervention militaire, celle-ci n'a jamais, en droit, été approuvée *a posteriori*<sup>493</sup>.

En définitive, aucun de précédents considérés ici, n'atteste un accord favorable des États, visant à l'acceptation en droit international positif, de l'autorisation présumée du Conseil de sécurité<sup>494</sup>. Cette thèse n'a pas non plus trouvé les faveurs d'une doctrine majoritaire. Seuls quelques auteurs lui ont donné leur suffrage.

Cependant, le fait que non seulement le Conseil de sécurité ne pèse pas de son poids pour empêcher que d'autres, en violation flagrante de la Charte, se lancent à sa place dans des entreprises de l'emploi de la force unilatéralement décidées, mais finit ensuite en quelque

---

<sup>492</sup> *Id.*, p. 239.

<sup>493</sup> Jean-Marc SOREL, « L'ONU et l'Irak : le vil plomb ne s'est pas transformé en or pur », (2004) 108 *RGDIP* 845, 849-854.

<sup>494</sup> Malgré les violations incessantes, il est généralement admis que dans certaines branches de droit international comme le droit des conflits armés, c'est l'élément moral (*l'opinio juris*) et non l'élément pratique qui compte pour l'établissement du droit coutumier. La conviction des États sur le maintien du régime juridique existant compterait plus que leur pratique effective, plus difficile à ramener à des régularités juridiques.

sorte par reprendre à son compte leur action<sup>495</sup> nous incite à nous interroger sur l'avenir de l'argument de l'autorisation présumée de recourir à la force.

---

<sup>495</sup> L. CONDORELLI, « Le Conseil de sécurité entre autorisation de la légitime défense et substitution de la sécurité collective : remarques au sujet de la résolution 1546 (2004) », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 393, p. 232.

## **Chapitre 2 : Vers l'acceptation de la possibilité de présumer l'autorisation de recourir à la force ?**

À l'analyse de tous les précédents recensés, il ressort que dans la pratique, nombreuses sont les opérations militaires qui ont été menées sans autorisation préalable du Conseil. Curieusement, ces faits se sont répétés sans que le Conseil, titulaire du droit d'autoriser le recours à la force, ne condamne ces violations de la Charte. Malgré le refus persistant des États et d'une large majorité de la doctrine d'admettre l'argument de l'autorisation présumée, la pratique du Conseil montre clairement une autre interprétation de la règle juridique en la matière. C'est du moins ce qui s'est passé notamment dans le cas du Kosovo, lorsque la résolution 1244 (1999) est venue ratifier en substance ce que les Membres de l'OTAN avaient fait au mépris de la Charte. En effet, le Conseil semble avoir fait siens les résultats obtenus par ceux qui sont intervenus militairement en Yougoslavie sans son autorisation préalable, il les a validés et a construit sur eux toute la panoplie de mesures, débouchant sur l'administration du Kosovo par l'ONU<sup>496</sup>. Dans le cas de l'invasion de l'Irak en 2003, on a déjà signalé le doute patenté inscrit dans la résolution 1441 (2002). On a également rappelé l'ambiguïté de la position du Conseil pour ce qui concerne les interventions de la CÉDÉAO; en effet, cette organisation régionale est intervenue tant au Libéria qu'en Sierra Leone masquant ses interventions au titre d'une Force de maintien de la paix, sans accord préalable de toutes les Parties au conflit; dans les deux cas, la CÉDÉAO ne se basait initialement que sur l'accord des gouvernements en place, contre la volonté des Forces rebelles. Curieusement, le Conseil

---

<sup>496</sup> *Id.*

de sécurité, qui a l'autorité voulue, n'a jamais condamné ces interventions faites en violation flagrante de l'article 53, § 1, au contraire<sup>497</sup>.

Cette pratique suivie par le Conseil de sécurité a poussé l'Institut du droit international à inscrire à l'ordre du jour, lors de sa session de Berlin de 1999, la question de « la compétence en droit international des organisations internationales autres que les Nations Unies de recourir à la force<sup>498</sup> ». Le Rapporteur spécial du sujet, intervenant lors de la session de Bruges de 2003, avançait que les Membres de la 10<sup>ème</sup> Commission de l'Institut, tout en reconnaissant que les articles pertinents de la Charte demeurent la principale source de droit en la matière, ne voudraient cependant pas s'arrêter là. La Commission a été ainsi amenée à se pencher sur les conséquences juridiques du silence ou de l'absence de condamnation par le Conseil de sécurité d'une intervention militaire non autorisée<sup>499</sup>. La Commission a ainsi dit qu'il ne serait pas invraisemblable qu'en cas d'extrême nécessité, on soit amené à tolérer le recours à la force à des fins humanitaires, quitte à ce que le Conseil de sécurité disculpe les intervenants *a posteriori*<sup>500</sup>. Une partie de la doctrine revendique également la licéité de telles interventions<sup>501</sup>. Il s'agit là des circonstances atténuant l'illicéité<sup>502</sup>.

Cette position de la Commission semble être en flagrante contradiction avec l'*opinio juris* des États, la Charte des Nations Unies et même le point de vue de la Cour internationale de

---

<sup>497</sup> M. FORTEAU, *Droit de la sécurité collective et droit de la responsabilité internationale de l'État*, préc., note 215, p. 427.

<sup>498</sup> D. MOMTAZ, « La sécurité collective et le droit d'ingérence humanitaire », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005, p. 131, à la page 142.

<sup>499</sup> Rapport soumis par le Rapporteur spécial de la 10<sup>ème</sup> Commission, T.-M. FRANCK, le 27 août 2003; 2004, vol. 71-2, *AIDI*, Session de Bruges, Pedone.

<sup>500</sup> Theodor MERON, *General Course of International Law, RCADI*, tome 301, 2003, p. 479 et 480.

<sup>501</sup> L.-A. SICILIANOS, *Les réactions décentralisées à l'illicite. Des contre-mesures à la légitime défense*, LGDJ, Paris, 1990, p. 532.

<sup>502</sup> *Id.*, p. 428.

Justice. Mais compte tenu de l'intérêt qu'elle présente, il convient de voir si cette position de la Commission a pu relancer le débat vers une acceptation de la possibilité de présumer l'autorisation de recourir à la force. Nous verrons que la position de la Commission qui consiste à reconnaître une telle possibilité se heurte à certains obstacles sérieux (A), mais qu'il n'est pas exclu qu'on y prenne appui dans l'avenir (B).

### **A – Les obstacles à l'acceptation de la possibilité de présumer l'autorisation du Conseil de sécurité**

Parmi ces obstacles, on peut citer la constance de l'*opinio juris* des États (1), l'incompatibilité de la possibilité de présumer l'autorisation avec la Charte des Nations Unies (2) et la jurisprudence de la Cour internationale de Justice (3).

#### **1 – La constance de l'*opinio juris* des États**

En effet, à l'occasion de tous les précédents que nous avons évoqués, il est frappant de constater la constance de l'*opinio juris* des États en défaveur de l'acceptation de toute possibilité de présumer l'autorisation de recourir à la force. Même dans les hypothèses extrêmes où certains États ont choisi de se substituer au Conseil de sécurité parce que celui-ci n'était pas en mesure d'agir, en tout cas conformément à leur volonté, ces États ont toujours cherché dans les décisions antérieures du Conseil un fondement juridique à leur action en prétendant qu'il leur avait conféré une autorisation en bonne et due forme à agir en vertu du chapitre VII.

Au surplus, à partir du moment où les États intervenants mélangent l'argument de l'autorisation présumée avec des arguments juridiques tirés du droit international général,

la pertinence de leurs justifications au regard de la Charte s'estompe<sup>503</sup>. L'attitude confuse des autorités britanniques au sujet du fondement juridique de l'opération « Provide Comfort » est une illustration symptomatique de ces ambiguïtés<sup>504</sup>. Si l'on y ajoute les critiques formulées par la Russie et la Chine – en leur qualité de Membres permanents – et plusieurs autres pays non européens chaque fois qu'il était question d'une autorisation présumée du Conseil de sécurité, on s'aperçoit qu'il est extrêmement difficile, voire impossible de dégager de tout cela une pratique générale et encore moins une *opinio juris* au sujet de l'émergence d'une nouvelle règle coutumière qui modifierait drastiquement la lettre et l'esprit de la Charte<sup>505</sup>.

Plus encore, à l'occasion du Sommet mondial de 2005, où des débats ont eu lieu au sujet d'une éventuelle modification de la Charte des Nations, on ne retrouve aucune trace pouvant plaider en faveur d'une évolution du droit en ce qui concerne le régime juridique de l'autorisation de recourir à la force. Même si la question de l'autorisation présumée de recourir à la force n'a pas été directement abordée dans les débats qui ont eu lieu à l'occasion du Sommet mondial de 2005, on peut trouver dans les documents publiés les séquelles de la possibilité d'une autorisation *ex post facto* dans un extrait. En effet, on peut lire dans le rapport du Groupe des personnalités de haut niveau de décembre 2004 qui a servi de base aux discussions, ce qui suit :

---

<sup>503</sup> L.-A SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », préc., note 75, p. 45.

<sup>504</sup> *Supra*, Partie 2, chapitre 1, point A.

<sup>505</sup> L.-A SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », préc., note 75, p. 45.

l'autorisation de lancer une opération régionale de maintien de la paix devrait être demandée dans tous les cas, étant entendu que l'urgence de la situation peut conduire à la demander après le lancement des opérations<sup>506</sup>.

L'interprétation de cet extrait n'est pas aisée. On pourrait penser qu'il assouplit le régime juridique de l'autorisation en permettant aux accords ou organismes régionaux de recourir à la force dans certains cas pour solliciter la validation de l'opération *a posteriori*. Tel n'est pas le cas, au contraire. Le rapport du Groupe se réfère plutôt aux opérations de maintien de la paix. On sait qu'aux termes de l'article 54 de la Charte, les accords ou organismes régionaux n'ont pas, en principe, besoin d'une autorisation préalable du Conseil pour mener une opération régionale de maintien de la paix. À notre sens, le Groupe, fort des expériences négatives du passé, était convaincu de l'habillage des intentions unilatéralistes sous le couvert d'opérations de maintien de la paix, et a voulu remédier à cette pratique en imposant aux intervenants une autorisation préalable de la part du Conseil de sécurité, sauf dans des cas d'urgence, où l'autorisation pourrait suivre l'action. Telle semble la voie à suivre, pour concilier l'inviolabilité de la souveraineté nationale et la nécessité d'empêcher les catastrophes humanitaires en cas d'inaction du Conseil de sécurité. Il semble que ce sont des considérations d'opportunité qui dictent la recherche systématique d'une autorisation du Conseil. On comprend en effet que l'emploi de la force reste extrêmement préoccupant, hormis au titre de l'exercice du droit de légitime défense ou d'une décision du Conseil de sécurité. En effet, en acceptant la possibilité d'une intervention non autorisée, le risque est réel que la force soit utilisée d'une manière sélective, de par la volonté de la puissance militaire dominante d'une organisation régionale pour servir ses propres

---

<sup>506</sup> A/59/565, p. 78, par. 272, alinéa a).

impératifs de sécurité<sup>507</sup>. C'est pourquoi, il appartient au Conseil de sécurité, de s'assurer, avant de se prononcer sur la justesse de la cause qui a été à l'origine de l'intervention, qu'une telle mesure constituait l'unique moyen d'éviter ou de mettre un terme à une catastrophe humanitaire<sup>508</sup>. L'autorisation et l'encadrement des actions régionales par le Conseil limiteraient ainsi le risque d'abus de la part des États intervenants.

C'est cette interprétation de l'extrait précité qui est conforme avec l'ensemble du rapport du Groupe, le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États ainsi que le Document final produit à l'occasion du Sommet mondial de 2005.

En effet, le rapport du Groupe insiste, dans la partie consacrée à la légalité du recours à la force, sur « la responsabilité du Conseil de sécurité et sur les opportunités élargies d'autoriser le recours à la force dont cet organe peut se prévaloir<sup>509</sup> ». Le Groupe envisage que l'autorisation de lancer une opération régionale de maintien de la paix soit demandée au Conseil de sécurité dans tous les cas. Il poursuit en souhaitant que les accords ou organismes régionaux dotés de moyens de prévention des conflits ou de maintien de la paix puissent les inscrire dans le cadre des Nations Unies. Aucune possibilité pour les États ou pour les accords ou organismes régionaux d'intervenir militairement de manière unilatérale, même provisoirement n'est évoquée, en tout cas en dehors de l'hypothèse de la légitime défense. Le Groupe relève l'obligation collective internationale de protection dont le Conseil de sécurité peut s'acquitter en autorisant une intervention militaire, en dernier

---

<sup>507</sup> D. MOMTAZ, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », préc., note 147, p. 114.

<sup>508</sup> D. MOMTAZ, « La sécurité collective et le droit d'ingérence humanitaire », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 498, p. 141.

<sup>509</sup> *A more Secure World : Our shared responsibility*, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, U.N., 2004. p. 62 et ss., par. 185 et ss.

ressort, en cas de génocide ou autre tuerie massive, de nettoyage ethnique ou de violation grave du droit international humanitaire<sup>510</sup>.

Pour sa part, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États suggère qu'« en matière d'action militaire transfrontière, l'appartenance à l'ONU impose aux grandes puissances l'obligation de s'abstenir de toute intervention militaire au profit d'interventions internationales collectives autorisées<sup>511</sup> » par le Conseil de sécurité « qui détient une autorité universellement acceptée pour valider ces opérations<sup>512</sup> ».

Le Document final accepté par tous les États lors du Sommet mondial de 2005 fait siennes les positions de la CIISÉ et du Groupe des personnalités de haut niveau. Dans la partie consacrée au recours à la force, ce document réaffirme que

les dispositions de la Charte sont suffisantes pour faire face à l'ensemble des menaces contre la paix et la sécurité internationales, [en précisant que] le Conseil de sécurité dispose de l'autorité voulue pour ordonner des mesures coercitives<sup>513</sup>.

Au total, tous les documents qui ont été publiés à l'occasion du Sommet mondial de 2005 et le Document final accepté par tous les États témoignent de l'*opinio juris* de la majorité des États, manifestement hostiles à toute possibilité de présumer l'autorisation de recourir à la force dans les relations internationales, sans doute en raison des impératifs de la Charte.

---

<sup>510</sup> *Id.*, par. 230.

<sup>511</sup> Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, décembre 2001, par. 6. 10, en ligne <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>, (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2009).

<sup>512</sup> *Id.*, par. 6. 12.

<sup>513</sup> *Document final du Sommet mondial de 2005*, A/60/L.1, 20 septembre 2005, p. 23-24, par. 79.

## 2 – L'incompatibilité de l'autorisation présumée avec la Charte des Nations Unies

La logique de la sécurité collective est incompatible avec l'argument de l'autorisation présumée de recourir à la force, surtout lorsqu'on prétend la fonder sur une régularisation *ex post facto*.

D'abord, une intervention militaire non autorisée conformément à la Charte est contraire à la logique de l'article 2, § 4 dont la Cour internationale de Justice a reconnu la valeur coutumière et dont la valeur impérative ne semble plus faire de doute aujourd'hui<sup>514</sup>. Les seules exceptions qui confirment cette disposition sont : l'article 51 en ce qui concerne la légitime défense et l'article 42, concernant les mesures coercitives autorisées par le Conseil de sécurité, voire l'article 94, § 2 en ce qui concerne les mesures prises par le Conseil pour faire exécuter les arrêts de la Cour internationale de Justice. L'autorisation de recourir à la force étant une exception à une disposition impérative, son interprétation doit être faite de manière restrictive<sup>515</sup> en vertu du principe général selon lequel, '*exceptio strictissimae interpretationis est*'. En cas d'une intervention militaire non autorisée, les États interviennent sans limite ni contrainte, ce qui est manifestement incompatible avec les exigences de la Charte, qui confère bien au Conseil de sécurité, et à lui seul, la responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Ensuite, en vertu de l'article 27 de la Charte, une décision du Conseil requiert un vote positif de neuf de ses Membres dans lequel figure le vote positif de chacun de ses cinq Membres permanents, sauf les questions de procédures requérant une majorité simple de

---

<sup>514</sup> CIJ, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, rec., 1986, par. 174-182, p. 93-97.

<sup>515</sup> D. DORMOY, « Réflexions à propos de l'autorisation implicite de recourir à la force », dans *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 74, p. 224.

neuf sur quinze Membres<sup>516</sup>. Cette condition suppose qu'au moment du vote, chaque État sache l'objet exact de la décision du Conseil de sécurité, en particulier au sujet d'un cas aussi délicat que le recours à la force<sup>517</sup>. C'est donc au moment de l'adoption de la résolution que l'autorisation doit être établie<sup>518</sup>.

Enfin, l'hypothèse d'une intervention militaire non autorisée *ab initio* avec possibilité de régularisation *a posteriori* heurte toute la logique du droit intertemporel de la responsabilité internationale<sup>519</sup>. En effet, un acte est qualifié d'illicite si, au moment où il est posé, il se révèle contraire à une règle de droit international<sup>520</sup>. Le recours à la force sans autorisation préalable est ainsi considéré comme contraire à l'article 2, § 4 de la Charte, et pourrait, s'il atteint un certain seuil, être qualifié d'« agression armée » au sens de son article 51, avec pour conséquence un droit de légitime défense dans le chef de l'État attaqué. Si le Conseil de sécurité venait à autoriser rétroactivement une action militaire, la situation des Parties au conflit se verrait soudainement inversée, l'État jusque-là en situation de légitime défense devenant *a posteriori* l'agresseur, et l'État initialement considéré comme agresseur pouvant de ce fait se prévaloir d'un droit de légitime de défense. On accorderait ainsi la prime à la turpitude : *nemo ex propria turpitudine commodum capere potest*. D'ailleurs, on pourrait douter de la compétence du Conseil de sécurité de légaliser rétroactivement le recours à la

---

<sup>516</sup> On sait que cette disposition a été réinterprétée autrement et qu'il est désormais acquis que l'abstention d'un Membre permanent n'invalide pas la résolution adoptée.

<sup>517</sup> O. CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, préc., note 73, p. 601.

<sup>518</sup> L.-A. SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », préc., note 73, p. 45.

<sup>519</sup> M. FORTEAU, *Droit de la sécurité collective et droit de la responsabilité internationale de l'État*, préc., note 215, p. 427.

<sup>520</sup> Article 18, § 1 du projet d'article de la Commission du droit international sur la responsabilité internationale, dont l'Assemblée générale a pris note dans sa résolution 56/83, adoptée par consensus le 12 décembre 2001.

force, les articles 42 et 53 de la Charte ne lui donnant la compétence que de les « entreprendre » ou de les « autoriser ».

### 3 – La jurisprudence de la Cour internationale de Justice

Dans son fameux *dictum* dans l'affaire du détroit de Corfou, la Cour internationale de Justice a rappelé que quelles que soient les déficiences de l'Organisation internationale, le droit d'intervention ne saurait trouver aucune place dans le droit international<sup>521</sup>. On peut considérer que ce *dictum* concerne également toute intervention non autorisée préalablement et, au besoin, explicitement. Cette formule sera précisée et actualisée à l'occasion de l'affaire opposant le Nicaragua aux États-Unis. À cette occasion, la Cour a relevé que « le recours unilatéral à la force ne saurait être une méthode appropriée pour vérifier et assurer le respect des droits de l'Homme<sup>522</sup> ». Enfin, le 2 juin 1999, dans les affaires relatives à la licéité de l'emploi de la force, où la question de la légalité des interventions était soulevée, la Cour, tout en estimant qu'elle n'avait pas compétence *prima facie* pour connaître de la requête de la Yougoslavie, a senti le besoin d'énoncer qu'elle était « fortement préoccupée par l'emploi de la force en Yougoslavie » et que « cet emploi soulev[ait] des problèmes très graves en droit international<sup>523</sup> ».

---

<sup>521</sup> CIJ, *Affaire du détroit de Corfou*, rec., 1949, p. 35.

<sup>522</sup> *Id.*, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, rec, 1986, par. 268.

<sup>523</sup> *Id.*, ordonnances du 2 juin 1999 sur la demande en indication de mesures conservatoires dans les affaires relatives à la *Licéité de l'emploi de la force*. Au § 33 de l'ordonnance qui concerne la République Fédérale de Yougoslavie et les États-Unis, la Cour relève notamment qu'elle est « particulièrement préoccupée par l'emploi de la force en Yougoslavie » et que, « dans les circonstances actuelles, cet emploi soulève des problèmes très graves de droit international », voir S. SUR, « L'affaire du Kosovo et le droit international : points et contrepoints », (1999) 45 *AFDI* 280, 281.

En définitive, ni les États, ni la Charte, encore moins la Cour internationale de justice n'ont accepté d'interpréter autrement les règles concernant l'autorisation de recourir à la force dans les relations internationales.

## **B – L'avenir de la thèse de l'autorisation présumée**

Malgré les obstacles qui barrent la route à l'émergence d'une nouvelle règle coutumière qui modifierait la Charte, il convient de nous interroger sur le sort de l'argument de l'autorisation présumée dans l'avenir, d'autant que les acteurs (1) et les causes (2) qui sont à la base de son invocation n'ont pas changé.

### **1 – La persistance des acteurs**

À l'analyse de quelques précédents que nous avons évoqués dans le cadre de cette étude, il ressort que les acteurs qui sont à la base de l'invocation de l'autorisation présumée sont principalement les États puissants, dont certains sont de surcroît Membres du Conseil de sécurité d'une part, et d'autre part, les accords ou organismes régionaux.

En effet, la répétition récurrente des interventions non autorisées par les États qui occupent une place importante au sein des Nations Unies, semble augurer un grand avenir à la thèse de l'autorisation présumée. L'absence de condamnation de ces interventions par le Conseil – justifiée par le veto dont se prévalent les Membres permanents intervenants – risque, à longue, de créer une situation de confusion entre le droit et le fait. Les habitudes sont entrain de s'installer vers la légitimation de l'autorisation présumée. Les enseignements récents montrent que le désaccord entre les Membres permanents ne peut durer indéfiniment.

Par ailleurs, la tentative des accords ou organismes régionaux de recourir à la force sans autorisation préalable et le pouvoir incondtionnel du Conseil de sécurité – d’effacer l’illicéité de leurs interventions par des résolutions adoptées *ex post* ou par son comportement – constituent une négation pure et simple du droit existant. Une telle attitude encouragerait les actes illégaux, puisque ces accords ou organismes régionaux seraient toujours tentés de déclencher des mesures de coercition dans l’espoir de mettre le Conseil de sécurité devant le fait accompli et d’obtenir après coup, l’approbation requise<sup>524</sup>.

Au surplus, l’intérêt que présente actuellement le droit international des droits de la personne milite en faveur d’une interprétation souple des dispositions de la Charte concernant l’autorisation de recourir à la force surtout face aux situations dramatiques qui nécessitent une réponse urgente. Lorsqu’on voit le *crescendo* des événements, la thèse de l’autorisation présumée a été invoquée tout d’abord – et de façon plus ou moins ambiguë – par certains Membres du Conseil de sécurité, qui ont alors estimé qu’une autorisation présumée du Conseil suffirait pour recourir à la force face à des violations graves du droit international et notamment pour réagir contre des violations massives des droits de l’Homme<sup>525</sup>. Cette thèse, qui remonte à la période de la guerre froide<sup>526</sup>, a émergé à nouveau durant les années 1990 – à l’occasion de la répression brutale des populations kurdes et chiïtes par Saddam Hussein pour justifier les opérations « Provide Comfort » et « Surveillance du Sud<sup>527</sup> » - et a connu son point culminant avec la crise du Kosovo de 1999. Il n’est pas exclu de voir dans les jours qui viennent des situations analogues surtout avec

---

<sup>524</sup> L.-A. SICILIANOS, « L’autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d’évaluation », préc., note 73, p. 42.

<sup>525</sup> *Id.*

<sup>526</sup> *Id.*

<sup>527</sup> A. DAEMS, « L’absence de base juridique de l’opération Provide Comfort et la pratique belge en matière d’intervention armée à but humanitaire », préc., note 89, p. 264-276.

la cosmopolitisation à outrance de la communauté internationale et la réaffirmation de la responsabilité de protéger qui incombe aux États, surtout lorsqu'on sait les ambiguïtés qui caractérisent les résolutions du Conseil face à ce genre des situations.

## 2 – La persistance des causes

Parmi les causes qui sont à la base de l'invocation de l'autorisation présumée, les ambiguïtés des résolutions du Conseil constituent la cause la plus dénoncée. Or, jusqu'à ce jour – et ainsi qu'on l'a vu notamment dans le cadre de la résolution 1441 (2002) – les États ne s'entendent pas sur la manière d'interpréter les résolutions du Conseil de sécurité, chacun se ménageant presque toujours sa propre grille de lecture. Plutôt que d'interpréter les termes des résolutions comme cela a été retenu par la convention de Vienne sur le droit des traités<sup>528</sup>, et validé par la jurisprudence de la Cour internationale de Justice<sup>529</sup>, certains États sont restés fidèles à la tradition de l'interprétation téléologique en se fondant sur le but et l'objet, arguant que les résolutions du Conseil de sécurité ne sont pas des traités mais s'apparentent aux actes exécutifs. En l'absence d'une position claire sur l'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité, le terrain est encore fertile pour la thèse de l'autorisation présumée de recourir à la force. Les États de peu de bonne foi seront toujours tentés de changer le sens naturel des résolutions adoptées par des déclarations ambiguës.

---

<sup>528</sup> *Convention de Vienne sur le droit des traités* du 23 mai 1969, 1155 *R.T.N.U.* 331, voir notamment les articles 31 et 32. Parmi ces principes, on peut citer entre autres la bonne foi, le sens ordinaire des mots et les travaux préparatoires.

<sup>529</sup> CIJ, *Affaire de la Namibie*, rec. 1971, par. 114.

## **Conclusion**

L'autorisation de l'emploi de la force n'est fondée sur une disposition précise de la Charte qu'en ce qui concerne les relations du Conseil de sécurité avec les accords ou organismes régionaux. On a pu voir, cependant, que l'autorisation accordée aux États membres à titre national déroge, certes, à la lettre de la Charte, mais elle trouve son fondement dans les pouvoirs implicites que tient le Conseil de sécurité sur la base des pouvoirs généraux pour accomplir sa mission. Mais cette pratique s'est cristallisée sur une base coutumière au sein des Nations Unies compte tenu de sa répétition non contestée. Son utilité découle de l'impossibilité pour le Conseil d'obtenir des États membres la mise en place d'une Force internationale dirigée par un Comité d'état-major conformément aux articles 43 à 47 de la Charte, alors que les mesures nécessitant l'emploi de la force vont en se multipliant.

À maints égards, les États ou les accords ou organismes régionaux qui acceptent d'employer la force sur autorisation du Conseil de sécurité ont redonné à l'Organisation, un tant soit peu, le bras armé qui lui faisait parfois défaut. Mais le recours le plus fréquent à cette pratique par le Conseil de sécurité et l'allègement de la charge financière qu'elle engendre pour l'ONU semble faire s'éloigner encore la perspective de conclure les accords spéciaux de l'article 43, les États membres qui interviennent cherchant presque toujours à trouver leur propre intérêt. Cet intérêt se manifeste déjà par les ambiguïtés qui s'attachent à l'emploi de la force, certains États voulant intervenir sans autorisation en bonne et due forme, invoquant parfois l'autorisation présumée. Par cela, la pratique de l'autorisation menace l'avenir de la sécurité collective définie par les rédacteurs de la Charte. La conclusion d'accords militaires spéciaux prévus par l'article 43 a toujours été considérée

par les fondateurs de la Charte comme une condition nécessaire à l'instauration d'un véritable système de sécurité collective, même si cette dernière expression n'est reprise nulle part dans la Charte. C'est notamment ce que l'on apprend d'un rapport de la Commission des armements de type classique, créée par le Conseil de sécurité le 13 février 1947, et selon lequel « tant que les États ne se seront pas engagés à fournir au Conseil les Forces sur lesquelles on se sera mis d'accord, il sera impossible de prendre aucune mesure essentielle en vue d'établir un système de sécurité collective<sup>530</sup> ».

L'article 43 de la Charte constitue la principale innovation par rapport au Pacte de la SDN en ce que l'article 16, § 2 de ce dernier laissait à chaque État membre le soin de décider l'opportunité et l'ampleur des moyens militaires à mettre en œuvre dans chaque cas pour assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le Pacte se contentait donc de l'éventualité d'un consentement *ad hoc* des États membres contemporain à chaque action d'urgence, pour assurer son exécution. La pratique de l'autorisation de recourir à la force ne reproduit-elle pas à l'identique ce mécanisme de la SDN en totale contradiction avec les objectifs initiaux de la Charte ? Lorsque l'on sait que ce ne sont que les grandes puissances qui sont les seules capables d'accomplir des opérations militaires de grande envergure, la sécurité internationale cesse d'être collective, ces grandes puissances s'appuyant sur la légitimité de l'Organisation pour maintenir la paix, lorsque cela les arrange ou semble devenu indispensable pour la stabilité des relations internationales<sup>531</sup>. En se prêtant souvent à ce jeu de légitimation, l'ONU risque de perdre une grande partie de sa crédibilité et de son prestige auprès de petites et moyennes puissances. Or, lorsqu'elle

---

<sup>530</sup> Michel VIRALLY, « Le maintien de la paix et de la sécurité internationales », dans R.-J. DUPUY (dir.), *Manuel sur les Organisations internationales*, Académie de droit international/Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1998, p. 411 et *l'Organisation mondiale*, A. Colin, Paris, 1972, p. 397, à la page 423.

<sup>531</sup> Ph. LAGRANGE, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, préc., note 31, p. 93.

n'apparaîtra plus crédible et prestigieuse, les grandes puissances n'auront même plus besoin de son aval pour valider des opérations militaires<sup>532</sup>. Le risque est grand de voir tous les États se détourner de l'Organisation au profit des interventions unilatérales sans limites, rejetant le rôle du droit en la matière<sup>533</sup>. Cette dérive inacceptable, se trouve pourtant en latence dans le développement de la pratique de l'autorisation qui, à la manière dont elle est vécue, apparaît comme l'antichambre de l'unilatéralisme<sup>534</sup>. Pourtant, les conflits de tout temps et les événements récents semblent montrer plus que jamais que l'ONU reste un forum précieux pour faire face aux menaces de plus en plus diversifiées contre la paix et la sécurité internationales.

Quoi qu'il en soit, à l'heure où on ne sait plus dénombrer les interventions décidées à titre unilatéral, le recours à l'autorisation, en dépit de ses apories, semble préférable aux actions unilatérales, sous réserve près : que le Conseil de sécurité garde le contrôle des opérations, et ne décerne pas des autorisations de complaisance. La défaillance dans ce domaine accroît les risques de voir « les États concernés se réclamer de la légitimité et de l'approbation internationales pour des actes de force qui n'avaient pas en fait été envisagés au départ par le Conseil de sécurité<sup>535</sup> ». L'autorisation de recourir à la force devrait être préalable et au besoin, explicite. Tout le système de sécurité collective est fondé sur l'interdiction de recourir à la force dans les relations internationales<sup>536</sup>. Le but primordial de la Charte, instruite par les expériences du passé, est l'expropriation de la

---

<sup>532</sup> *Id.*

<sup>533</sup> George ABI-SAAB, *Cours général de droit international public, RCADI*, 207, 1987 VII, p. 9-464, p. 378.

<sup>534</sup> P. PICONE, « L'évolution du droit international coutumier sur l'emploi de la force entre obligations « *erga omnes* » et autorisations du Conseil de sécurité », dans Enzo Cannizzaro and Paolo Palchetti (dir.), *Customary International Law on the Use of Force. A Methodological Approach*, préc., note 76, p. 305-319.

<sup>535</sup> B.-B GHALI, *Supplément de l'Agenda pour la paix*, préc., par. 80.

<sup>536</sup> Article 2, par. 4 de la Charte.

faculté des États de recourir à la force *uti singuli*. Toute exception à la règle de l'interdiction de recourir à la force devrait être interprétée restrictivement, d'autant plus que son noyau constitue une norme impérative relevant tant du droit conventionnel que du droit coutumier<sup>537</sup>. Vouloir multiplier les exceptions, que ce soit sur la base du droit international général ou sur les grilles subjectives de lecture des résolutions du Conseil de sécurité, conduit à terme à mettre en cause l'ensemble de l'édifice créé par la Charte<sup>538</sup>.

Le mécanisme de l'autorisation de recourir à la force se situe déjà à mi-chemin entre l'unilatéral et l'institutionnel<sup>539</sup>. Si le Conseil agit par pragmatisme pour permettre à l'ONU de reprendre en main une crise lui échappant afin de faire évoluer la situation de façon positive, les validations *a posteriori* sont un danger de plus, en ce qu'en venant directement légaliser une action initialement illicite et sont susceptibles de saper la crédibilité du Conseil de sécurité et le présenter comme un instrument entre les mains de grandes puissances. Le Conseil de sécurité et les États membres devraient en être conscients et éviter que leurs actions futures n'entraînent le démantèlement de cet édifice de la paix qui a été érigé par la *Charte des Nations Unies* et qui doit continuer d'être vu comme un « temple imaginaire bâti sur les prescriptions anti-interventionnistes<sup>540</sup> ».

---

<sup>537</sup> CIJ, *Affaire du Nicaragua*, rec., 1986, par. 187 et ss.

<sup>538</sup> L.-A. SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », préc., note 75, p. 47 et 48.

<sup>539</sup> *Id.*, p. 7.

<sup>540</sup> Selon l'expression de Michael GLENNON, « The New Interventionism: The Search for a Just International Law », (1999) mai-juin *Foreign Affairs*, p. 2.

## **Bibliographie**

### **Actes conventionnels internationaux**

*Pacte de la Société des Nations de 1919* : «The Covenant of the League of Nations », en ligne: The Avalon Project, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/leagcov.htm>, (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2009)

*Traité de Paris de 1928* (Pacte Briand/Kellogg)

*Charte des Nations Unies*, C.N.U.C.I.O, vol. 15, p. 365, [1945] R.T. Can. n° 7

*Statut de la Cour internationale de Justice* (1946-1947), 1 R.T.N.U. XVI

*Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 331

### **Actes d'organes des Nations Unies**

#### **A. Résolutions du Conseil de sécurité**

Résolution 82 du 25 juin 1950 (Doc. NU S/RÉS/82 (1950))

Résolution 83 du 27 juin 1950 (Doc. NU S/RÉS/83 (1950))

Résolution 84 du 7 juillet 1950 (Doc. NU S/RÉS/84 (1950))

Résolution 221 du 9 avril 1966 (Doc. NU S/RÉS/221 (1966))

Résolution 232 du 16 décembre 1966 (Doc. NU S/RÉS/232 (1966))

Résolution 253 du 29 mai 1968 (Doc. NU S/RÉS/253 (1968))

Résolution 277 du 18 mars 1970 (Doc. NU S/RÉS/277 (1970))

Résolution 288 du 17 novembre 1970 (Doc. NU S/RÉS/288 (1970))

Résolution 314 du 28 février 1972 (Doc. NU S/RÉS/314 (1972))

Résolution 388 du 6 avril 1976 (Doc. NU S/RÉS/388 (1976))

Résolution 409 du 27 mai 1977 (Doc. NU S/RÉS/409 (1977))

Résolution 418 du 4 novembre 1977 (Doc. NU S/RÉS/418 (1977))

Résolution 460 du 21 décembre 1979 (Doc. NU S/RÉS/460 (1979))

Résolution 665 du 25 août 1990 (Doc. NU S/RÉS/665 (1990))

Résolution 678 du 29 novembre 1990 (Doc. NU S/RÉS/678 (1990))

Résolution 688 du 5 avril 1991 (Doc. NU S/RÉS/688 (1991))

Résolution 770 du 13 août 1992 (Doc. NU S/RÉS/770 (1992))

Résolution 787 du 16 novembre 1992 (Doc. NU S/RÉS/787 (1992))

Résolution 788 du 19 novembre 1992 (Doc. NU S/RÉS/788 (1992))

Résolution 794 du 3 décembre 1992 (Doc. NU S/RÉS/794 (1992))

Résolution 816 du 31 mars 1993 (Doc. NU S/RÉS/816 (1993))

Résolution 836 du 4 juin 1993 (Doc. NU S/RÉS/836 (1993))

Résolution 856 du 9 août 1993 (Doc. NU S/RÉS/856 (1993))

Résolution 858 du 24 août 1993 (Doc. NU S/RÉS/858 (1993))

Résolution 866 du 21 septembre 1993 (Doc. NU S/RÉS/866 (1993))

Résolution 875 du 16 octobre 1993 (Doc. NU S/RÉS/875 (1993))

Résolution 876 du 19 octobre 1993 (Doc. NU S/RÉS/876 (1993))

Résolution 917 du 6 mai 1994 (Doc. NU S/RÉS/917 (1994))

Résolution 929 du 22 juin 1994 (Doc. NU S/RÉS/929 (1994))

Résolution 940 du 31 juillet 1994 (Doc. NU S/RÉS/940 (1994))

Résolution 950 du 21 octobre 1994 (Doc. NU S/RÉS/950 (1994))

Résolution 1014 du 15 septembre 1995 (Doc. NU S/RÉS/1014 (1995))

Résolution 1020 du 10 novembre 1995 (Doc. NU S/RÉS/1020 (1995))

Résolution 1031 du 15 décembre 1995 (Doc. NU S/RÉS/1031 (1995))

Résolution 1041 du 29 janvier 1996 (Doc. NU S/RÉS/1041 (1996))

Résolution 1059 du 30 mai 1996 (Doc. NU S/RÉS/1059 (1996))

Résolution 1071 du 30 août 1996 (Doc. NU S/RÉS/1071 (1996))

Résolution 1080 du 15 novembre 1996 (Doc. NU S/RÉS/1080 (1996))

Résolution 1101 du 28 mars 1997 (Doc. NU S/RÉS/1101 (1997))

Résolution 1114 du 19 juin 1997 (Doc. NU S/RÉS/1114 (1997))

Résolution 1160 du 31 mars 1998 (Doc. NU S/RÉS/1160 (1998))

Résolution 1181 du 13 juillet 1998 (Doc. NU S/RÉS/1181 (1998))

Résolution 1199 du 23 septembre 1998 (Doc. NU S/RÉS/1199 (1998))

Résolution 1203 du 24 octobre 1998 (Doc. NU S/RÉS/1203 (1998))

Résolution 1244 du 10 juin 1999 (Doc. NU S/RÉS/1244 (1999))

Résolution 1315 du 14 août 2000 (Doc. NU S/RÉS/1315 (2000))

Résolution 1332 du 14 décembre 2000 (Doc. NU S/RÉS/1332 (2000))

Résolution 1378 du 14 novembre 2001 (Doc. NU S/RÉS/1378 (2001))

Résolution 1441 du 8 novembre 2002 (Doc. NU S/RÉS/1441 (2002))

Résolution 1464 du 4 février 2003 (Doc. NU S/RÉS/1464 (2003))

Résolution 1472 du 28 mars 2003 (Doc. NU S/RÉS/1472 (2003))

Résolution 1484 du 30 mai 2003 (Doc. NU S/RÉS/1484 (2003))

Résolution 1497 du 1er août 2003 (Doc. NU S/RÉS/1497 (2003))

Résolution 1511 du 16 octobre 2003 (Doc. NU S/RÉS/1511 (2003))

Résolution 1529 du 29 février 2004 (Doc. NU S/RÉS/1529 (2004))

Résolution 1546 du 8 juin 2004 (Doc. NU S/RÉS/1546 (2004))

## **B. Documents de l'Assemblée générale et du Secrétaire général**

*L'union pour le maintien de la paix*, Rés. AG 377 (V), Doc. off. AGNU, 5<sup>e</sup> sess., du 3 novembre 1950

*Déclaration relative aux principes du droit international touchant aux relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, Rés. AG 2625 (XXV), Doc. off. AGNU, 25<sup>e</sup> sess., du 24 octobre 1970 (A/RÉS/2625 (XXV))

*Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale*, Rés. AG 2734 (XXV), Doc. off. AGNU, 25<sup>e</sup> sess., du 16 décembre 1970 (A/RÉS/2734 (XXV))

*Définition de l'agression*, Rés. AG 3314 (XXIX), Doc. off. AGNU, 29<sup>e</sup> sess., du 14 décembre 1974 (A/RÉS/3314 (XXIX))

*Situation à la Grenade*, Rés. AG 38/7, Doc. off. AGNU, 38<sup>e</sup> sess., du 2 novembre 1983 (A/RÉS/38/7)

*Déclaration sur le renforcement de l'efficacité du principe de l'abstention du recours à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales*, Rés. AG 42/22, Doc. off. AGNU, 42<sup>e</sup> sess., du 18 novembre 1987 (A/RÉS/42/22)

*La situation en Bosnie-Herzégovine*, Rés. AG 46/242, Doc. off. AGNU, 46<sup>e</sup> sess., du 25 août 1992 (A/RÉS/46/242)

*Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects*, Rés. AG 47/41, Doc. off. AGNU, 47<sup>e</sup> sess., du 14 décembre 1992 (A/RÉS/47/71)

*Déclaration sur le renforcement de la coopération entre l'ONU et les accords ou organismes régionaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales*, Rés. AG 49/60, Doc. off. AGNU, 49<sup>e</sup> sess., du 17 février 1995 (A/RÉS/49/60)

*Déclaration du Millénaire*, Rés. AG 55/2, Doc. off. AGNU, 55<sup>e</sup> sess., du 8 septembre 2000 (A/RÉS/55/2)

*Document final du Sommet mondial de 2005*, Rés. AG 60/1, Doc. off. AGNU, 60<sup>e</sup> sess., du 20 septembre 2005 (A/RÉS/60/1)

Rapport du Secrétaire général du 19 juin 1992, « *Agenda pour la paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix* » (Doc. NU A/47/277–S/24111)

Lettre du Secrétaire général du 30 novembre 1992 (Doc. NU S/24 868)

Lettre du Secrétaire général du 28 janvier 1993 adressée aux accords ou organismes régionaux sur l'invitation du Président du Conseil de sécurité concernant « *la contribution de ces organismes à assurer la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité* » (Doc. NU S/25184)

Rapport du Secrétaire général du 28 Janvier 1993 sur « *la situation en Abkhazie, République de Géorgie* » (Doc. NU S/25188)

Rapport du Secrétaire général du 12 juillet 1993 concernant les réponses des Membres de l'OTAN et d'autres accords ou organismes régionaux sur « *la contribution de ces organismes à assurer la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité* » (Doc. NU S/25996)

Rapport du Secrétaire général du 5 août 1993 en « *application de la résolution 849 (1993) du Conseil de sécurité* » (Doc. NU S/26250)

Rapport du Secrétaire général du 25 avril 1994 sur « *le déploiement d'une mission dite de maintien de la paix en Géorgie par la Communauté des États Indépendants (CÉI)* », (Doc. NU S/1994/476)

Rapport du Secrétaire général sur la première réunion tenue le 4 août 1994 au siège de l'Organisation au sujet du « *renforcement de fonctions relatives au maintien de la paix et de l'amélioration de la coordination des efforts des accords ou organismes régionaux avec ceux de l'ONU dans ce domaine* » (Doc. NU SG/SM/5382)

Rapport du Secrétaire général du 25 janvier 1995, « *Supplément à l'Agenda pour la paix* » (Doc. NU A/50/60 – S/1995/1)

Rapport du Secrétaire général sur la deuxième réunion tenue les 15 et 16 février 1996 au siège de l'Organisation au sujet du « *renforcement de fonctions relatives au maintien de la paix et de l'amélioration de la coordination des efforts des accords ou organismes régionaux avec ceux de l'ONU dans ce domaine* » (Doc. NU SG/SM/5895)

Circulaire du Secrétaire général du 6 août 1999, « *Respect du droit international humanitaire par les Forces des Nations Unies* » (Doc. NU ST/SGB/1999/13)

### **C. Autres actes et documents officiels de l'ONU**

Procès verbal du Conseil de sécurité du 27 octobre 1983 (Doc. S/PV.2491)

Réunion au niveau des chefs d'État ou de gouvernement du Conseil de sécurité tenue le 31 janvier 1992 (Doc. S/23500)

Procès verbal du Conseil de sécurité du 19 novembre 1992 (Doc. S/P.V.3138)

Procès verbal du Conseil de sécurité du 24 août 1993 (Doc. S/PV.3268)

Procès verbal du Conseil de sécurité du 15 octobre 1994 (Doc. S/PV.3438)

Procès verbal du Conseil de sécurité du 2 mars 1998 (Doc. S/PV.3858)

Procès verbal du Conseil de sécurité du 26 mars 1999 (Doc. S/PV.3989)

Procès verbal du Conseil de sécurité du 8 novembre 2002 (Doc. S/PV.4644)

Procès verbal du Conseil de sécurité du 23 mai 2003 (Doc. S/PV.4732)

Déclaration du Président du Conseil de sécurité du 28 janvier 1993 (Doc. NU S/25184)

Lettre du Président du Conseil de sécurité au Secrétaire général du 20 janvier 1994 (Doc. NU S/1994/61)

Déclaration du Président du Conseil de sécurité du 22 février 1995 (Doc. NU S/PRST/1995/9)

Déclaration du Président du Conseil de sécurité du 26 février 1998 (Doc. NU S/PRST/1998/5)

Déclaration à la presse du Président du Conseil de sécurité du 9 octobre 2001 (Doc. SC/7167)

Rapport du Comité spécial de la Charte des Nations Unies (Doc. NU A/49/33).

Rapport du groupe d'étude du 21 août 2000 sur « *les opérations de paix de l'ONU* » (Doc. NU A/55/305-S/2000/809)

Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, « *La responsabilité de protéger* », décembre 2001, en ligne <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>, (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2009)

Rapport de la 10<sup>ème</sup> Commission de l'institut du droit international du 27 août 2003, *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 71-2, (2004), Session de Bruges, Pedone

Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « *Un monde plus sûr* », 2 décembre 2004, en ligne <http://www.un.org/french/secureworld>, (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2009)

### **Décisions judiciaires internationales et avis consultatifs**

*Affaire du Déroit de Corfou (Albanie c. Royaume-Uni)*, [1949] CIJ, rec., p. 15.

*Certaines dépenses des Nations Unies*, [1962] CIJ, rec., p. 151, 163-165 et 168.

*Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, [1971] CIJ, rec., p. 52 et 161.

*Affaire relative aux activités militaires et paramilitaires au Nicaragua (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)* [1986] CIJ, rec., p. 14.

*Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, [1996] CIJ, rec., p. 226.

*Affaire relative à la licéité de l'emploi de la force (Serbie et Monténégro c. Pays-Bas)* [1999] CIJ, rec., p. 542.

## **Actes gouvernementaux et intergouvernementaux**

Charte de l'Organisation des États américains du 30 avril 1948, R.T.N.U., 119

Traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949, R.T.N.U., n° 304, vol. 211

Pacte de Varsovie du 14 mai 1955, R.T.N.U., vol. 219

Déclaration des États-Unis d'Amérique du 30 juillet 1970 (Doc. NU A/AC.134/SR.67-78)

Déclaration de l'Italie du 09 février 1971 (Doc. NU A/AC.134/SR.79-91)

Déclaration du 9 août 1990, annexée à la lettre du 9 août 1990, adressée au Secrétaire général par le représentant permanent du Nigéria auprès de l'ONU (Doc. NU S/21485)

Lettre du 27 septembre 1994, adressée au Président du Conseil de sécurité par la représentante permanente des États-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies (Doc. NU S/1994/1107)

Lettre du 27 juin 1997 adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent du Nigéria auprès de l'ONU (Doc. NU S/1997/499)

Lettre du 28 octobre 1997, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent du Nigéria auprès de l'ONU (Doc. NU S/1997/824)

Neuvième réunion ministérielle du Comité des Cinq de la CÉDÉAO sur la Sierra Léone du 25-27 février 1998, « Communiqué final » *Addis-Abeba, D.A.I., n° 8, 1998*

Déclaration de Moscou lors de la réunion du Conseil conjoint OTAN/Russie, A.F.P., 8 octobre 1998

Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security, 10 décembre 1999, en ligne <http://www.ecowas.int>, (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2009)

Conclusion du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001, « Communiqué de presse de la Présidence belge UE », en ligne <http://www.eu2001.be>, (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2009)

Déclaration du Président de la France, le 7 octobre 2001, en ligne <http://www.elysee.fr>, (consultée le 1<sup>er</sup> juin 2009)

Déclaration des Chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne et du Président de la Commission européenne, Gand, 19 octobre 2001, en ligne <http://www.diplomatie.gouv.fr>, (consultée le 1<sup>er</sup> juin 2009)

Protocole relatif à la création du Conseil de la paix et de sécurité de l'Union africaine, 9 juillet 2002, en ligne <http://www.africa-union.org>, (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2009)

Déclaration conjointe des Membres du Conseil de sécurité du 8 novembre 2002, après l'adoption de la résolution 1441, en ligne <http://www.diplomatie.fr/actu/>, (consultée le 1<sup>er</sup> juin 2009)

## **Doctrine**

### **A. Monographies et ouvrages collectifs**

ABI-SAAB, G., *Cours général de droit international public*, RCADI, 207, 1987 VII, p. 9-464;

BALLALOU, J., *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Paris, Pedone, 1971;

BALLENCIE, J.-M. et A. DE LA GRANGE (dir.), *Mondes Rebelles. Guerres civiles et violences politiques*, Paris, Michalon, 1996;

BENCHIKH, M., (dir.), *Les organisations internationales et les conflits armés*, Paris, L'Harmattan, 2001;

- BOWETT, D.-W., *United Nations Forces: Legal Study*, Praeger, New York, 1964;
- BUZZI, A., *L'intervention armée de l'OTAN en République Fédérale de Yougoslavie*, Paris, Pedone, CEDIN Paris I, Perspectives internationales, n° 22, 2001;
- CHAUMONT, Ch., *Nations Unies et neutralité, RCADI*, 1956-1;
- CHOMSKY, N., *Dominer le monde ou sauver la planète ? L'Amérique en quête d'hégémonie mondiale*, Paris, Fayard, 2004;
- COMBACAU, J., *Le pouvoir de sanction de l'ONU : étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974;
- CORTEN, O., *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 2008;
- DAUDET, Y., (dir.), *La crise d'Haïti (1991-1996)*, Cahiers du CEDIN, Paris, Montchrestien, 1996;
- DE WET, E., *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford & Portland Oregon, Hart Publ., 2004;
- DUPUY, P.-M., *Droit international public*, Paris, Dalloz, 7<sup>ème</sup> éd., 2004;
- FORTEAU, M., *Droit de la sécurité collective et droit de la responsabilité internationale de l'État*, Paris, Pedone, 2006;
- FRANCK, T.-M., *Recourse to Force: State Action against Threats and Armed Attacks*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- GUGGENHEIM, P., *Traité de droit international public*, Georg, Genève, 1954;
- HIGGINS, R., *General Course on Public International Law, RCADI*, tome 230, 1991;
- KARAOSMANOGLU, A.-L., *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Droz, Genève, 1970;

KELSEN, H., *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, Stevens & Sons Limited, London, 1950;

KERBRAT, Y., *La référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, Paris, LGDJ, EJA, 1995;

KHERAD, R., (dir.), *Les implications de la guerre en Irak. Colloque international*, Paris, Pedone, 2005;

KOLB, R., *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, 2003;

LABOUZ, M.-F., *L'ONU et la Corée : Recherches sur la fiction en droit international public*, Publications Universitaires de Paris, Paris, 1980;

LEPARD, B.-D., *Rethinking Humanitarian Intervention*, Pennsylvania Univ. Press, 2002;

MERON, T., *General Course of International Law, RCADI*, tome 301, 2003;

OLINGA, A.-D., *Contribution à l'étude du droit d'ingérence*, Thèse de doctorat, Montpellier I, 1993;

PACREAU, X., *De l'intervention au Kosovo en 1999 à l'intervention en Irak de 2003 : analyse comparative des fondements politiques et juridiques*, Paris, LGDJ, 2006;

SICILIANOS, L.-A., *Les réactions décentralisées à l'illicite. Des contre-mesures à la légitime défense*, LGDJ, Paris, 1990;

SFDI, *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995;

SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005;

VERDROSS, A., *Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies*, 1953, *RCADI*, 1953-II;

VILLANI, U., *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, *RCADI*, tome 290, 2001;

VIRALLY, M., *L'Organisation mondiale*, A. Colin, Paris, 1972.

## **B. Articles de périodiques et d'ouvrages collectifs**

BEDJAOUI, M., « Du contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité », dans *Hommage à François Rigaux : Nouveaux itinéraires en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 69, à la page 87;

BEDJAOUI, M., « Un contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité est-il possible ? » dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, p. 255, à la page 297;

BEN ACHOUR, R., « Les opérations de maintien de la paix » dans J.-P. Cot et A. Pellet (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris, Economica, 2005, p. 265, à la page 286;

BETTATI, M., « Les premières leçons du Kosovo », *Le courrier de l'UNESCO*, (1999), juillet/août.

BOTHE, M., « Les limites des pouvoirs du Conseil de sécurité » dans Colloque de l'Académie de droit international de la Haye (éd.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, p. 67, à la page 81;

BROWNLIE, I. and C.-J. APPERLEY « Kosovo Crisis Inquiry: Further Memorandum on the International Law Aspects », (2000) 49 *ICLQ* 878-910;

BYERS, M., « Terrorism, the Use of Force and International Law After 11 September », (2002) 51 *ICLQ* 401-414;

CAHIN, G., « L'action internationale au Timor oriental », (2000) 46 *AFDI* 139-175;

CAHIN, G., « Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique : entre désengagement et expérimentation », (2000) 104 *RGDIP* 73-105;

CARON, D., « The legitimacy of the collective authority of the Security Council » (1993) 87 *AJIL* 552-588;

CARPENTIER, C., « La résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité : quel devoir d'ingérence ? » (1992) 23 *Études i* 279-317;

CAVARÉ, L., « Les sanctions dans le Pacte de la Société des Nations et dans la Charte des Nations Unies », (1950) 21 *RGDIP* 647-674;

CHAUMONT, Ch., « L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'Organisation », (1965) 11 *AFDI* 428-446;

CHEMILLIER-GENDREAU, M., « L'ONU devant la guerre : l'esprit et la lettre », (1991) 40 *Revue d'Études palestiniennes*;

CHRISTAKIS, « Avant-propos », (2004) 37 *RBDI* 459-461;

CHRISTAKIS, T. et K. BANNELIER, « Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les États autorisés à recourir à la force », (2004) 37 *RBDI* 498-527;

CLARK, W.-K., « Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat », (2001) *Public Affairs*;

CONDORELLI, L., « Le Conseil de sécurité entre autorisation de la légitime défense et substitution de la sécurité collective : remarques au sujet de la résolution 1546 (2004) » dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005, p. 231, à la page 239;

DAEMS, A., « L'absence de base juridique de l'opération Provide Comfort et la pratique belge en matière d'intervention armée à but humanitaire » (1992) 25 *RBDI* 264-276;

DAILLIER, P., « Débats sous la présidence de Jean Combacau » dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, p. 201, à la page 205;

DENIS, C., « La résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l'Irak postérieurement à l'adoption de la résolution 687 (1991) ? », (1998) 31 *RBDI* 485-525;

DJIENA WEMBOU, M.-C., « Validité et portée de la résolution 794 (1992) du Conseil de sécurité », (1993) 5 *RADIC*;

DORMOY, D., « Réflexions à propos de l'autorisation implicite de recourir à la force » dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005, p. 223, à la page 230;

FENWICK, C.-G., « When is There a Threat to the Peace? – Rhodesia », (1967) 61 *AJIL* 753-755;

FISCHER, G., « Article 42 », dans J.-P. Cot et A. Pellet, *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Economica, 1991, p. 705, à la page 716;

FRANCK, T.-M., « Who Killed Article 2 (4)? », (1970) 64 *AJIL* 809-837;

FRANCK, T.-M., « What Happened Now? The United Nations after Iraq », (2003) 97 *AJIL* 607-620;

FROWEIN, J.-A., « Legal Consequences for International Law Enforcement in Case of Security Council Inaction in the Future of International Law Enforcement. New Scenarios – New Law? » *Proceeding of an International Symposium of the Kiel Institute of International Law*, March 25 to 27, 1992, Edited by Jost DELBRUK, Duncker and Humblot Berlin 1993.

GAJA, G., « Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial – À propos des rapports entre le maintien de la paix et crimes internationaux des États » (1993) 97 *RGDIP* 297-320;

GESLIN, A., « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », (2004) 37 *RBDI* 484-497;

GLENNON, M., « The New Interventionism: The Search for a Just International Law », (1999) *Foreign Affairs*;

GRAY, C., « From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq », (2002) *EJIL*;

IGNATIEFF, M., « Chains of command », (2001) 48 *New York Review of Books*;

KELSEN, H., « Collective Security and Collective Self-Defence under the Charter of United Nations », (1948) 42 *AJIL*, 783-796;

LAGHMANI, S., « Du droit international au droit impérial ? Réflexions sur la guerre contre l'Irak », (2003) *ADI*;

LAGRANGE, Ph., « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition » dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005, p. 55, à la page 94;

LOWE, V., « International Legal Issues Arising in Kosovo Crisis », (2000) 49 *ICLQ* 934-943;

MINDUA, A.-D., « Intervention armée de la CÉDÉAO au Libéria : illégalité ou avancée juridique ? », (1995) 7 *RADIC*;

MOMTAZ, D., « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », (1997) 43 *AFDI* 105-115;

MOMTAZ, D., « L'intervention d'humanité de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force », (2000) 837 *RICR*;

MOMTAZ, D., « La sécurité collective et le droit d'ingérence humanitaire » dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005, p. 131 à la page 142;

NOLTE, G., « Restoring Peace by Regional Action: International Legal Aspects of the Liberian Conflict », (1993) *ZaöRV*;

PELLET, A., « Rapport introductif : peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité ? » dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, p. 221, à la page 238;

PELLET, A., « La guerre du Kosovo – Le fait rattrapé par le droit », (1991) 1 *Forum du droit international*;

PELLET, A., « L'agression » dans *Le Monde*, 23-24/3/2003;

PEYRO LLOPIS, A., « Le Système de sécurité collective entre anarchie et fiction. Observation sur la pratique récente » dans *Droit du pouvoir, pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1383, à la page 1421;

PICONE, P., « L'évolution du droit international coutumier sur l'emploi de la force entre obligations « *erga omnes* » et autorisations du Conseil de sécurité » dans Enzo Cannizzaro and Paolo Palchetti (dir.), *Customary International Law on the Use of Force. A Methodological Approach*, Martinus Nijhoff Publishers/Leiden/Boston, 2005, page 305, à la page 321;

ROBERT, É., « La licéité des sanctions des Nations Unies contre l'Irak » dans Centre de droit international de l'ULB, *Entre les lignes. La guerre du Golfe et le droit international*, Bruxelles, Créadif, 1991, page 43, à la page 57;

SIBERT, M., « L'O.T.A.N. : origines, mécanisme, nature », (1956) 60 *RGDIP* 177-192;

SICILIANOS, L.-A., « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », (2002) 106 *RGDIP* 5-50;

SIMMA, B., « NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects », (1999) *EJIL*;

SLIM, H., « La Charte et la sécurité collective : de San Francisco à Baghdâd » dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005, p. 13 à la page 32;

SOREL, J.-M., « L'ONU et l'Irak : le vil plomb ne s'est pas transformé en or pur », (2004) 108 *RGDIP* 845-854;

SPIRY, E., « Interventions humanitaires et interventions d'humanité : la pratique française face au droit international », (1998) 102 *RGDIP* 407-434;

STERN, B., « Nouveaux défis pour l'ONU » dans Y. DAUDET (dir.), *La crise d'Haïti (1991-1996)*, Cahiers du CEDIN, Paris, Montchrestien, 1996, p. 7, à la page 12;

SUR, S., « La conduite des hostilités et les aspects militaires du conflit » dans CEDIN, *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Montchrestien, 1991, p. 207, à la page 225;

SUR, S., « Conclusions générales » dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, p. 311, à la page 322;

SUR, S., « L'affaire du Kosovo et le droit international : points et contrepoints », (1999) 45 *AFDI* 280-291;

SUY, É., « Commentaire de l'article 25 », dans J.-P. COT et A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies*, 2<sup>ème</sup> éd., Economica, Paris, 1991, p. 471, à la page 478;

TABIOU, N., « L'intervention de l'ECOMOG au Libéria et en Sierra Leone » dans M. Benchikh (dir.), *Les organisations internationales et les conflits armés*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 265, à la page 296;

TAVERNIER, P., « L'année des Nations Unies 23 décembre 1990. Questions juridiques », (1990) 36 *AFDI* 536-565;

TAVERNIER, P., « Le Secrétaire général de l'ONU et la sécurité collective » dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005, p. 43, à la page 54;

TAVERNIER, P., « La question de la légalité du recours à la force par les États-Unis contre l'Irak » dans Rahim Kherad (dir.), *Les implications de la guerre en Irak. Colloque international*, Paris, Pedone, 2005, p. 89, à la page 98;

THOUVENIN, J.-M., « Le jour le plus triste pour les Nations Unies. Les frappes anglo-américaines de décembre sur l'Irak », (1998) 44 *AFDI* 209-231;

VALTICOS, N., « Les droits de l'Homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie » (2000) 104 *RGDIP* 5-18;

VERHOEVEN, J., « Les étirements de la légitime défense », (2002) 48 *AFDI* 49-80;

VIRALLY, M., « Le maintien de la paix et de la sécurité internationales » dans R.-J. DUPUY (dir.), *Manuel sur les Organisations internationales*, Académie de droit international/Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1998, p. 397, à la page 423;

VOELCKEL, M., « La coordination des Forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du chapitre VII : bilan, prospective et perspectives » dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, p. 161, à la page 190;

WALTER, C., « Security Control over Regional Action », (1993) *Max Planck Yearbook of U.N. Law*;

WECKEL, Ph., « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée », (2000) 104 *RGDIP* 19-36;

WECKEL, Ph., « L'usage déraisonnable de la force », (2003) 107 *RGDIP* 377-400;

WECKEL, Ph., « Interdiction de l'emploi de la force : de quelques aspects de méthode » dans SFDI (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005, p. 189, à la page 195;

WEDGWOOD, R., « The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self-Defence », (2003) 97 *AJIL* 576-585;

WIPPMAN, D., « Pro-Democratic Intervention in Africa », (2002) 96 *ASIL Proceedings* 143-145;

ZACKLIN, R., « Les Nations Unies et la crise du Golfe » dans CEDIN, *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Montchrestien, 1991, page 57, à la page 76;

ZACKLIN, R., « Le droit applicable aux Forces d'intervention sous les auspices de l'ONU » dans SFDI (dir.), *Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, p. 191, à la page 199.

### **Références internet**

<http://www.africa-union.org>

<http://www.diplomatie.fr/actu/>

<http://www.diplomatie.gouv.fr>

<http://www.ecowas.int>

<http://www.elysee.fr>

<http://www.eu2001.be>

<http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>

<http://www.ridi.org/adi>

<http://www.un.org/french/secureworld>

<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/leagcov.htm>



