

## ELOGE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

PAR

SERGE SUR (\*)

Il ne s'agit pas ici de décrire la structure du Conseil, ni d'analyser ses compétences et ses pouvoirs tels qu'ils sont prévus par la Charte. Il s'agit, dans une logique plus fonctionnelle qu'institutionnelle, d'apprécier et d'évaluer si cette structure, si ces compétences et pouvoirs peuvent répondre efficacement aux défis actuels de la sécurité internationale. Au nombre de ces défis, certains concernent les atteintes réelles ou virtuelles à la paix et à la sécurité – terrorisme international, prolifération des armes de destruction massive (ADM), défaillance des Etats – et d'autres la nature des réponses – la capacité de développer, par l'entremise du Conseil, les coalitions internationales permettant de prévenir, de gérer ces menaces et, si besoin, d'agir contre elles. Par l'entremise du Conseil : la formule signifie qu'en lui-même le Conseil est sinon une coquille vide, du moins un canal assurant la concertation et la convergence des Etats membres et leur fournissant l'autorité internationale indispensable à la reconnaissance universelle de leurs décisions collectives.

Demandes, réponses : il s'agit de deux questions logiquement différentes, même si elles se sont historiquement télescopées, tout particulièrement dans l'après-11 septembre, parce que les Etats-Unis ont été au cœur d'une remise en cause de la pertinence du Conseil face à une situation qui concernait à la fois la lutte contre les ADM et contre le terrorisme. Toutefois, si le Conseil a été largement mis hors circuit dans l'affaire iraquienne, il n'en a pas moins continué d'agir par ailleurs, parfois même à l'instigation des Etats-Unis. On sait en outre que le processus de sa réforme, dont l'aboutissement demeure encore incertain, repose sur la prise en considération conjointe de ces deux données : les changements structurels qu'il serait souhaitable d'apporter au Conseil pour lui permettre de mieux faire face à l'évolution des menaces à la paix et à la sécurité internationales.

Il est en effet banal de rappeler que le Conseil et la Charte dans laquelle il s'inscrit semblent à beaucoup être en porte-à-faux par rapport à l'évolution du contexte international. Coalition des vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale, fondée sur un mécanisme de sécurité collective reposant sur la prévention et la répression de l'agression menée par un Etat contre

(\*) Professeur à l'Université Paris II – Panthéon-Sorbonne (France), où il dirige le Centre Thucydide; directeur de l'*Annuaire français de relations internationales*; rédacteur en chef de *Questions internationales*.

un autre Etat, l'organe apparaît anachronique à tous égards : non seulement les menaces à la paix se sont modifiées – sans compter que le Conseil était le plus souvent privé par la division de ses membres permanents de toute capacité d'action efficace –, mais encore sa composition, le nombre et l'identité de ses membres permanents ne correspondent plus à la réalité de la distribution de la puissance et de la capacité d'action sur le plan international.

Ce sont ces deux propositions qui appartiennent à la vulgate du réformisme onusien que l'on voudrait ici sinon réfuter dans leur principe, du moins contester dans leur pertinence. La question n'est pas de savoir si la réforme est possible, si les contraintes et obstacles qui l'ont entravée depuis près de quinze ans sont ou non surmontables – l'avenir devrait trancher prochainement ce point. Ce serait en effet une manière paresseuse d'éluder la difficulté que de s'arrêter à une impossibilité préalable supposée et de considérer que, dès lors, la question n'a pas d'objet en dehors du *wishful thinking*. Le problème est en réalité beaucoup plus de savoir si une réforme pourra apporter des changements fonctionnels concrets au Conseil, améliorer sa pratique, le mettre mieux en état de remplir sa « responsabilité principale » en matière de paix et de sécurité internationales, sur laquelle les réformateurs ne proposent pas de revenir.

Les réformateurs sans doute, mais on ne peut ignorer que, à côté d'eux, voire parfois parmi eux, il existe des négationnistes, qui considèrent qu'en tout état de cause le Conseil est hors d'usage, soit, comme dans certains milieux américains, parce que les Etats-Unis n'y sont pas seuls, soit, comme d'autres, parce que tel ou tel Etat n'en est pas et pas comme membre permanent. Ce négationnisme comporte donc deux courants : le premier, doctrinal et parfois politique, considère que la Charte impose en matière de recours à la force armée des restrictions insupportables pour la puissance dominante, qui doit rester seule juge et maître de son emploi sur la base de son intérêt national, et que le Conseil ne saurait ni entraver ni contrôler ; le second, plus inavoué, consiste à subvertir le Conseil au nom de son amélioration supposée, que la réforme devrait réaliser, et sans laquelle il serait voué à l'obsolescence.

Il semble à l'inverse que le Conseil, dans sa forme actuelle, dispose d'ores et déjà de tous les moyens pour agir, plus exactement pour servir de cadre d'action aux Etats membres et aux instances qu'ils maîtrisent. Il est à cet égard un organe unique dans les relations internationales et sans précédent dans l'histoire. Quels sont ces moyens ? Ils sont de deux types : le premier est à la fois d'ordre juridique et symbolique – c'est la capacité de prendre des décisions obligatoires pour tous, décisions pouvant comporter le recours à la force armée, et de le faire avec une légitimité internationale incontestée ; le second est de mettre à la disposition des Etats membres, sur la base de la Charte, c'est-à-dire d'un traité interétatique pratiquement uni-

versel, une gamme de moyens indéfinie, qui lui et leur permet de faire face à tous les défis de sécurité, actuels et virtuels, classiques comme imprévus.

#### LE CONSEIL DE SÉCURITÉ, SOURCE DE LÉGITIMITÉ INTERNATIONALE

La caractéristique fondamentale du Conseil à cet égard est d'être une institution internationale et non un simple groupement de fait entre Etats et entre certains Etats singuliers. Sans doute cette institution a-t-elle des traits étranges : non seulement elle comprend deux catégories de membres à la puissance juridique distincte, puisque les uns sont permanents et qu'ils peuvent individuellement s'opposer à toute décision, cependant que les autres sont tournants sur une base biennale et ne peuvent se prononcer que dans le cadre collégial d'une majorité ; mais encore, ces membres permanents sont nommément désignés dans la Charte, de sorte que l'institution est en quelque sorte personnalisée au profit de certaines de ses composantes. Il en résulte que nombre d'Etats ou d'analystes sont tentés de considérer que le Conseil est une pseudo-institution et en réalité une coalition de privilégiés, qui ont défini et garantissent eux-mêmes leur privilège à leur profit.

Cette critique n'est pas sans fondement. Poussant jusqu'à la caricature, certains comparent même le Conseil à la réunion des « cinq familles », dans *Le Parrain*, qui partagent leur domination et régulent leur prépondérance collective quand ils ne sont pas en conflit les uns avec les autres. La comparaison n'est pas nouvelle, puisque saint Augustin se demandait déjà ce qui distingue un pouvoir politique d'une bande de malfaiteurs. Elle soulève plus profondément un problème de conception générale des Relations internationales et d'opposition entre des approches cynique, réaliste et idéaliste – on va y revenir. Qu'il suffise de dire à ce stade que les réformateurs ne remettent pas fondamentalement en cause ce principe organisateur du Conseil, puisqu'ils souhaitent simplement voir leur nom ajouté à la liste actuelle, être à leur tour inscrits dans ce cercle enchanté – si tant est que la qualité de membre permanent soit une source d'enchantement.

#### *Bases de la légitimité : décisions et non-décisions*

L'important au regard de la légitimité internationale – que l'on peut définir comme la perception qu'une décision donnée ne peut être contestée au nom d'une légalité ou de principes de comportement qui lui soient supérieurs – est que les résolutions du Conseil sont prises au nom des Nations Unies, organisation universelle. La Charte lui confie le pouvoir d'agir au nom des membres et de prendre des décisions obligatoires pour tous et pour chacun. Sans doute cette légitimité symbolique demeure-t-elle théorique

lorsqu'elle ne dispose pas de ses moyens propres pour s'imposer – et l'on sait que le Conseil ne peut utiliser ses propres forces pour faire respecter ses décisions. La pratique montre cependant que peu d'Etats contestent les décisions qui les visent, que leur contestation reste généralement isolée et que l'autorité des résolutions pertinentes est acceptée par les autres Etats. Quand le Conseil a décidé – par exemple avec les résolutions 678 (90) autorisant le recours à la force armée contre l'Iraq ou 687 (91) établissant un régime de désarmement coercitif et vérifié de ce pays ou bien encore 1441 (02) décidant la reprise et le renforcement des inspections en Iraq –, personne en réalité ne résiste.

La situation se présente en termes différents lorsque le Conseil ne prend pas de décisions, que pour des raisons variées, absence d'intérêt, absence d'accord, il s'abstient d'intervenir. Quelle légitimité peut résulter d'une telle abstention? Pourquoi considérer que l'absence de décision, que le défaut d'action du Conseil, doit conduire un Etat à s'abstenir à son tour? Dès lors que l'Etat en cause a intérêt à agir et capacité de le faire, dès lors que, politiquement et militairement, il peut prendre ses propres décisions, pourquoi se préoccuper d'obtenir un accord et une résolution? Alors que les autres Etats ne peuvent s'opposer à cette action et ne sont pas indispensables à son succès, pourquoi se subordonner au mutisme officiel d'un organe international? C'est par exemple le problème posé par l'action militaire de la coalition animée par les Etats-Unis contre l'Iraq en 2003, action militaire qui se passait d'une autorisation spécifique et voulait ignorer l'opposition implicite du Conseil.

Laissons ici de côté l'argumentation juridique américaine et l'idée d'une habilitation provenant des résolutions précédentes : elle se heurte à une perception quasi unanimiste des membres de l'ONU, telle qu'elle s'est manifestée dans leurs auditions publiques devant le Conseil avant l'intervention militaire. Ces Etats estimaient non seulement qu'une résolution spéciale était nécessaire, mais en plus qu'elle n'était pas souhaitable. La légitimité internationale faisait à coup sûr défaut à l'action de la coalition. Il n'est pas besoin d'insister longuement sur les conséquences de ce défaut. Même une coalition militairement puissante, sans parler d'une action purement individuelle, est politiquement affaiblie par la perception d'une absence de légitimité ressentie par une très grande majorité des Etats. Or, la réussite d'une action militaire s'apprécie toujours en termes politiques et non en termes militaires. C'est là un des aspects de la distinction entre la force et la puissance : la force, expression de moyens matériels irrésistibles; la puissance, perception que ces moyens n'offrent pas de recours et dès lors mieux vaut prévenir ou arrêter leur emploi en acceptant la volonté de qui les détient.

Ceci conduit, élargissant le propos, à revenir sur la distinction entre les approches cynique, idéaliste et réaliste des rapports internationaux, tripty-

que dans lequel s'inscrivent beaucoup d'attitudes en matière de sécurité. Les cyniques confondent la force et la puissance, sans voir que, en fait, les deux notions sont plus opposées que similaires; ils surestiment ainsi l'efficacité de la domination militaire, sont portés à régler les problèmes avec une simplicité brutale – de sorte que très souvent le cynisme est une morale de perdant : ce ne sont pas des machiavéliens qui ont, par exemple, réalisé l'unité italienne. Les idéalistes tirent quant à eux de la même confusion des conséquences opposées : ils tendent à récuser dans son principe l'usage de la force armée, ce qui les conduit ou bien à subir la force agressive ou bien à livrer trop tard des conflits plus violents, parce qu'ils ont méconnu l'effet dissuasif de la crédibilité du recours à la force armée. Les réalistes considèrent que la force armée est un ultime recours, mais qu'il ne faut pas l'exclure, que la vertu préventive d'un mécanisme de sécurité repose sur la capacité concrète de réagir aux défis qui lui sont lancés – en d'autres termes, que la force n'intervient que si la puissance n'a pas été convenablement perçue et pour en rétablir la perception.

On pourrait aussi dire que le cynisme est la maladie infantile de la puissance, qui accorde trop de confiance à la force des armes, alors que la guerre est toujours aux Relations internationales ce que la saignée est à la médecine, une technique primitive et aléatoire. Napoléon, Guillaume II pour ne mentionner qu'eux, en ont fait tour à tour l'amère expérience – surtout amère pour les pays auxquels ils l'ont imposée. On pouvait penser que la Charte, en posant dans son Préambule qu'*«il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun»*, avait gravé dans son texte cette sagesse commune. Or, on entend, du côté des Etats-Unis, un tout autre discours, puisque l'intérêt national et les modes de décision purement internes prévalent désormais, dans leur doctrine et dans leur pratique, en matière de recours à la force armée. C'est dire ouvertement que les Etats-Unis ne se soucient pas de légitimité internationale, qu'elle provienne du Conseil, de la Charte ou d'ailleurs. L'unique puissance mondiale ne serait pas soumise à la loi commune, la *«nation indispensable»* pourrait se dispenser de l'avis des autres nations.

Pourtant, le Conseil de sécurité était au départ une idée américaine, le produit de la conception américaine de la sécurité collective. Cette idée ne reposait pas seulement sur le souci de disposer d'une coalition militairement irrésistible face à une agression donnée, mais aussi sur la volonté d'encadrer et de légitimer le recours à la force armée, d'exclure en quelque sorte les «guerres par choix», en ne laissant subsister que les «guerres imposées» – imposées par d'autres – et l'histoire américaine illustre une répugnance générale à l'entrée en guerre. Le souci de la guerre juste, autre nom de la guerre légitimée, avec cette particularité que la légitimation provient, non d'une norme que chacun interprète pour lui-même, mais d'un processus international de décision collective, dominait la tradition américaine. Cette

tradition avait certes connu diverses avanies, ouvertes ou couvertes, mais jamais jusqu'à l'affaire iraquienne la doctrine contraire n'avait-elle été affirmée et affirmée avec tant de clarté face à une contestation à peu près générale. Faut-il désormais considérer les Etats-Unis comme le premier des *Rogue States* ?

### *Une légitimité sans rivale*

Sans doute certains auteurs américains s'efforcent-ils de compenser ce déficit de légitimité par des légitimités internationales alternatives ou substitutives. Ainsi, Robert Kagan, dans son ouvrage *American Power and the Crisis of Legitimacy*, considère qu'une action unilatérale n'est jamais satisfaisante, mais ajoute que le Conseil de sécurité n'est pas ou plus une instance de légitimation adéquate : mieux vaudrait, selon lui, une coopération institutionnelle à cette fin entre Etats-Unis et pays européens, à travers l'Alliance atlantique et l'OTAN ou toute autre forme de lien transatlantique ; l'ensemble qu'ils constituent est non seulement l'axe majeur de la sécurité internationale, mais aussi le dépositaire de valeurs communes, source de légitimité internationale. Cependant, dans d'autres textes, voire dans le même, Robert Kagan observe que les Etats-Unis et l'Europe sont de plus en plus distants ; il l'explique par l'image désormais bien connue qui oppose Mars et Vénus et qui se passe de longues explications.

On songe naturellement au précédent du Kosovo, en 1999. On sait que, alors, l'OTAN a fourni une couverture multilatérale à une intervention armée de pays membres de l'Alliance, intervention que le Conseil de sécurité n'avait ni décidée ni autorisée. Ceci n'a pas fait obstacle à ce que, ultérieurement, le Conseil ne soit réintroduit dans le processus de règlement de la situation. Du même coup, il a enregistré les résultats et les conséquences de l'intervention, sans pour autant la légitimer – il l'a plutôt comme mise entre parenthèses. Cependant, la légitimité de la résolution 1244 (99), qui a organisé l'administration provisoire du Kosovo sous l'égide du Conseil, n'est contestée par personne, pas davantage que la force de sécurité mise en place avec son autorisation avec une composante importante de l'OTAN. Pourquoi ne parviendrait-on pas au même résultat en Iraq, après l'élimination du régime de Saddam Hussein et la conquête du pays par les troupes de la coalition ? Si la légitimité faisait défaut au départ, pourquoi ne pas la retrouver, non pas rétroactivement, mais pour une seconde phase du processus ? Ceci d'autant que les Etats-Unis la souhaitent : s'ils n'entendent laisser aux Nations Unies qu'un rôle limité, du moins montrent-ils qu'ils ont besoin de sa sanction pour légitimer l'occupation et le régime provisoire.

Dans les deux cas, une fois l'action entreprise, personne n'a cherché à aggraver la situation. Dans une logique de responsabilité, tout le monde a laissé les armes s'exprimer. *Inter arma silent leges*. Il existe cependant entre

les deux situations de sensibles différences. Elles n'ont pu jusqu'à présent être surmontées. Elles tiennent largement aux perceptions respectives de la légitimité des deux situations. Premièrement, dans l'affaire du Kosovo, il existait au départ une solidarité transatlantique qui a fait défaut lors de l'affaire iraquienne. Deuxièmement, l'intervention au Kosovo sans autorisation du Conseil pouvait être contestée du point de vue de la Charte, mais elle n'était directement contraire à aucune résolution du Conseil. L'action en l'Iraq contredit en revanche la résolution 1441 (02), ne serait-ce que parce qu'elle subordonne le recours à la force à la constatation préalable de sa violation par le Conseil et ne se fixe pas comme objectif l'élimination du régime. Troisièmement, le règlement de l'affaire du Kosovo a suivi un cessez-le-feu ensuite respecté, alors qu'aucun cessez-le-feu n'a pu prévaloir en Iraq, ce que l'assassinat de Sergio Vieira de Mello en août 2003 a tragiquement illustré. Quatrièmement, il n'a pas été demandé au Conseil – qui ne l'aurait probablement pas accepté – de substituer sa responsabilité à celles des puissances occupantes, alors qu'il prenait en charge l'administration du Kosovo.

L'absence de légitimité initiale est ainsi auto-entretenu. Elle pèse depuis l'origine sur l'intervention de la coalition comme sur l'avenir de l'Iraq. Elle ne pourra être dépassée que par une autre légitimité, interne cette fois, qui rendra sans objet la question des origines, parce qu'elle représentera une novation, un nouveau point de départ pour l'Iraq : il s'agit du processus électoral en Iraq, de la renaissance d'un pouvoir légitime, de la résurrection de la souveraineté iraquienne. Processus interne, il lui faudra être consolidé par la consécration interne que représenteront l'arrêt des combats, la fin des attentats, le retour à la paix civile. On mesure ainsi quelles conséquences négatives a entraîné le défaut de légitimité internationale initiale de l'action de la coalition et la difficulté de lui substituer une autre source de légitimité, internationale ou interne. Une comparaison avec la situation de Afghanistan, qui a été dès le départ légitimée par le Conseil de sécurité, serait encore plus éclatante. C'est mesurer *a contrario* la puissance de légitimation incontournable du Conseil de sécurité. Pour se développer dans l'ordre symbolique, elle n'en comporte pas moins des conséquences politiques décisives, tant il est vrai que le registre politique, à partir et au-delà des considérations juridiques, se déploie sur le terrain des symboles.

#### LE CONSEIL DE SÉCURITÉ : ENTRE L'ARCHITECTE ET L'INSTRUMENT

Architecte, au sens où il est en mesure de dresser des plans, de fixer des programmes, de répartir les tâches entre les différents entrepreneurs et surveiller l'exécution. Il ne dispose pas lui-même des matériaux, on le sait, et pas nécessairement des outils, mais il conçoit l'articulation de l'ensemble et

donne à ses plans le sceau de son autorité. Pour ce faire, il ne trouve pas dans la Charte, ni même dans une doctrine qu'il se serait imposée à lui-même, un mode d'emploi préétabli, des plans tout préparés qu'il n'aurait qu'à mettre en œuvre dès qu'il aurait reconnu que telle situation rentre dans telle catégorie prédéterminée. On le lui reproche parfois, notamment à propos des opérations de paix, dont certains aspects sont suffisamment répétitifs pour se prêter à une sorte de codification préalable. Cependant, ce qui est parfois un inconvénient est aussi un avantage, car le Conseil n'est pas ainsi enfermé dans un cadre rigide et peut s'adapter au caractère unique de chaque situation.

Instrument, ou série d'instruments, dans la mesure où il met à la disposition des Etats membres, outre son autorité institutionnelle de principe, les techniques de coopération et les moyens opérationnels qu'il peut maîtriser – ses moyens administratifs propres – ou dont il peut favoriser la réunion – moyens étatiques, concours des institutions spécialisées ou des organisations régionales, ONG... Il en est ainsi par exemple, sur le plan politique, lorsqu'il reprend à son compte des décisions arrêtées en réalité par le G8 – cas du Kosovo, avec la résolution 1244 (99) – ou, sur le plan opérationnel, lorsque, dans la même situation, il autorise les membres à déployer une force multinationales de sécurité, la KFOR.

L'alternative entre architecte et instrument illustre la souplesse de l'institution et son adaptabilité. Cette adaptabilité obéit à la fois à une logique de demande et à une logique de réponse et comporte plusieurs types ou niveaux d'intervention du Conseil.

### *Logique de demande, logique de réponse*

A première vue, le Conseil s'adapte davantage suivant une logique de réponse que suivant une logique de demande : tributaire de l'accord et du concours des Etats membres, il ne peut aller au-delà de ce que ceux-ci sont prêts à lui accorder; or, ce qu'ils sont prêts à lui accorder dépend autant du contexte du problème que du problème lui-même, de leur intérêt et/ou de leurs moyens du moment. Il y a là une contrainte – et, au passage, on peut observer que l'accroissement du nombre de ses membres ne la réduirait sans doute pas, si même elle ne l'alourdissait pas. Ce pourquoi il est difficile de trouver dans ses actions une cohérence d'ensemble qui assurerait un traitement identique à des situations comparables. Illustration supplémentaire, si besoin en était, du Conseil comme organe politique, dont chaque décision est originaire et originale, et non la mise en œuvre de normes générales supérieures. Même la Charte, qu'il interprète librement, ne le contraint guère. S'il est une institution, ce n'est pas tant en tant qu'être juridique qu'en tant que matrice d'une décision collective qui bénéficie du soutien des Etats, en tant qu'instance en quelque sorte maïeutique.



Il n'est cependant nullement incapable de s'adapter à une logique de demande, c'est-à-dire d'incorporer dans sa conception générale de la paix et de la sécurité internationales les situations nouvelles et imprévues et d'agir en conséquence. Les suites du 11 septembre en fournissent une illustration éclatante. Alors que l'ampleur des attentats terroristes frappant le sol américain représentait pour la sécurité américaine et pour la paix internationale une atteinte, un défi inattendus et en quelque sorte hors normes, il a aussitôt, avec la résolution 1368 (01), trouvé une solution efficace et élégante au sens intellectuel du terme, en constatant que les Etats-Unis étaient en situation de légitime défense. Il internationalisait du même coup une question que les Etats-Unis auraient pu considérer comme relevant avant tout de leur sécurité intérieure, il assimilait en même temps les actions terroristes, dès lors qu'elles présentent une ampleur déterminée, à une agression armée, alors même qu'elles n'étaient pas directement et immédiatement rattachables à un Etat déterminé.

Le Conseil innovait donc et faisait coup triple : affirmer que les Nations Unies étaient impliquées ; assurer les Etats-Unis d'une solidarité universelle ; leur laisser l'initiative d'une action militaire dont chacun savait qu'elle allait s'imposer. Il agissait en même temps d'une façon pleinement conforme à la Charte, puisque son article 51, qui codifie la légitime défense, n'exige pas pour son déclenchement que l'agression armée qui en est le fondement provienne d'un Etat. Il est vrai que, près de trois ans plus tard, la CIJ, dans l'avis consultatif « Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé » (9 juillet 2004, § 139) posait que *« l'article 51 de la Charte reconnaît [...] l'existence d'un droit naturel de légitime défense en cas d'agression armée par un Etat contre un autre Etat »*, ce qui semble contredire sinon condamner la résolution 1368 ou alors l'interpréter de façon singulièrement restrictive. Ne pourrait-elle s'exercer qu'à l'encontre des Etats complices de tels actes terroristes et non directement contre les groupes privés qui en sont les auteurs, les concepteurs ou les soutiens ? En toute hypothèse, il ne faut pas surestimer la portée de l'affirmation de la Cour, formulée dans un avis consultatif sans caractère obligatoire et sans pertinence pour la question qui lui était soumise, comme elle le reconnaît elle-même. Elle ne saurait prévaloir sur la pratique claire du Conseil.

### *Diversité et flexibilité des moyens*

Ce n'est certes pas la première fois que le Conseil innove – on sait par exemple que la pratique des opérations du maintien de la paix n'était pas prévue par la Charte, alors qu'avec la résolution 1368 le Conseil la respecte à la lettre. Les exemples d'adaptation souple du Conseil aux besoins et aux possibilités du moment sont légion. Pour en rester aux situations contemporaines, celles qui sont postérieures à la fracture Est-Ouest, on rappellera

ainsi la résolution 678 (90) autorisant implicitement le recours à la force par les Etats membres «*coopérant avec le Koweït*» ou bien encore la résolution 687 (91), renouvelée et renforcée par la résolution 1441 (02), imposant à l'Iraq un régime de désarmement en matière d'ADM et le soumettant à un régime d'inspections coercitives très intrusives, les résolutions 827 (93) et 955 (94) par lesquelles le Conseil a créé des tribunaux pénaux internationaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, la résolution 1373 (01), avec laquelle le Conseil impose à l'ensemble des Etats, quelques semaines après le 11 septembre, une série de mesures législatives, administratives, judiciaires et policières ainsi qu'une coopération permanente entre eux et avec lui-même pour prévenir les activités terroristes et lutter contre elles.

L'une de ces résolutions récentes permet de mesurer la souplesse et l'adaptabilité du Conseil et la manière dont il peut se plier aux préférences des membres et surtout du plus puissant d'entre eux, les Etats-Unis. Il s'agit de la résolution 1540 (04), qui reprend l'inspiration de la résolution 1373, quoique de façon moins contraignante, contre la prolifération des ADM au service du terrorisme. L'un des problèmes soulevés lors de son élaboration était celui des inspections de navires, susceptibles de se livrer à des trafics prohibés, en haute mer. Le Conseil aurait pu décider de les rendre légales, fournissant une base universelle aux mesures envisagées dans le cadre de l'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI), mais il aurait alors ouvert un droit d'inspection universel et surtout réciproque, permettant à d'autres marines de s'intéresser aussi bien aux navires américains. Les Etats-Unis ne l'entendaient pas ainsi et ils ont pu obtenir que la question soit traitée par des accords bilatéraux extérieurs à la résolution. De la sorte, les Etats-Unis pourront négocier des accords les autorisant à procéder à des inspections sans réciprocité, gardant leur pavillon hors d'atteinte.

Si l'on tente maintenant de généraliser les capacités du Conseil, on mesure qu'elles sont aussi bien normatives qu'opérationnelles. Capacités normatives, lorsque le Conseil pose que la prolifération des ADM est en elle-même une menace pour la sécurité internationale ou impose aux Etats membres d'adapter leur législation pénale afin de permettre les poursuites contre les activités terroristes ou contribuant à la prolifération. Certes, le Conseil n'est pas pour autant un organe législatif, comme certains le craignent ou feignent de le craindre : il ne peut en effet poser des normes permanentes, ni les rendre directement applicables dans les droits internes des Etats membres. Il leur revient de prendre eux-mêmes les mesures d'exécution conformément à leur propre ordre juridique. Capacités opérationnelles, mais là encore avec des limites substantielles : le Conseil n'a en effet ni la volonté ni la capacité de mener ses propres opérations militaires coercitives ; il ne dispose pas des forces armées nécessaires et les membres considèrent que le rôle de l'ONU est d'ordre pacifique et non guerrier. Il est de la culture des Nations Unies de reconstruire et la paix construit là où la guerre

détruit. Aussi s'en remet-il à des coalitions ou à des membres individuels pour l'emploi de la force guerrière, déployant quant à lui son savoir faire dans les domaines variés, de l'assistance humanitaire au *Nation Building*, en passant par l'administration provisoire de territoires – toutes activités qui peuvent avoir un caractère coercitif, mais toujours pacifique.

### *Trois niveaux d'intervention*

Dans la logique américaine, le Conseil de sécurité est un élément d'une boîte à outils qui comporte beaucoup d'autres instruments, organisations régionales, coalition *ad hoc*, actions unilatérales, outils dont l'usage est fonction des circonstances et de l'adéquation. Outre que cette vision restrictive ignore le problème pourtant politiquement décisif de la légitimité de l'instrument, elle tend à jouer en mineur le fait que le Conseil est en lui-même une boîte à outils à peu près complète : tout ce qui est accompli par les Etats membres dans le dessein de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationale peut en effet être décidé et réalisé sous son égide – y compris, comme le montre la résolution 1368 (01), la légitime défense – et tout ce qui est fait sous son égide a l'avantage d'être incontestable sur le plan international. Si son parrainage n'est pas une garantie de succès, elle est une assurance de solidité et de durabilité des interventions. Ce qui ne signifie pas que le Conseil soit toujours en mesure d'exploiter toutes ses virtualités, puisque leur utilisation pratique dépend de l'implication et du concours des membres. On pourrait à cet égard distinguer trois niveaux pratiques dominants d'intervention du Conseil, niveaux qui dépendent du degré de maîtrise institutionnelle qu'il est en mesure d'exercer.

Au premier niveau, en quelque sorte minimal, il peut enregistrer, prendre note d'une situation qu'il n'est pas en état de maîtriser. Il ne se prononce pas nécessairement sur son origine ou sa légalité, mais il en valide les conséquences, les introduit dans le champ de sa compétence, ce qui peut constituer une pierre d'attente pour l'avenir, voire impliquer le rappel d'obligations internationales pour les Etats concernés. Dans ce cadre, on peut par exemple mentionner la résolution 1368, qui reconnaît que les Etats-Unis sont en état de légitime défense et du même coup les invite à respecter l'article 51, notamment à informer le Conseil des mesures prises dans ce cadre, ce qui a été fait en pratique; ou encore la résolution 1483 (03), prenant note de l'occupation de l'Iraq par les troupes de la coalition et rappelant que l'autorité occupante doit respecter le régime international de l'occupation, avec les droits et obligations qu'il implique pour elle.

A un niveau intermédiaire, le Conseil peut organiser, après un conflit qu'il n'a pas maîtrisé, qui s'est développé en dehors de lui, la reconstruction de la paix et de la sécurité, par des mesures d'assistance et/ou d'administration provisoire, substituer ainsi un processus institutionnel et pacifique à un conflit interétatique, voire infra-étatique. La résolution 1244 (99) rela-

tive au Kosovo en est un bon exemple. La reconstruction de la souveraineté iraquienne après l'intervention de la coalition, mais aussi l'assistance à la construction administrative et politique d'un Etat de droit auraient pu, pourraient encore, être un autre exemple. Toutefois, en l'occurrence, tout à la fois la volonté de l'autorité occupante de conserver la maîtrise du processus politique et l'impossibilité pratique d'aboutir à la cessation des hostilités sur le terrain ont privé le Conseil de possibilités d'action efficace. En la circonstance, ce n'est certes pas la boîte à outils qui est en cause.

Au niveau le plus élevé, optimal, le Conseil peut exercer la responsabilité principale qui lui revient selon la Charte. Il ne peut certes pas, on le sait, utiliser lui-même la force armée, il ne peut guère que légitimer son emploi par autrui. Si les deux visages de Pallas sont, comme l'écrit Plutarque, la politique et la polémique, le Conseil ne maîtrise pleinement que le premier. Cependant, dans ce registre pacifique il peut tout : imposer des obligations aux Etats membres, définir un plan d'action, en fixer les objectifs et les méthodes, en surveiller l'exécution. Il est alors pleinement architecte. Il peut en outre se faire l'artisan de ses propres plans, notamment grâce à la technique si féconde des organes subsidiaires. C'est le cas par exemple avec les tribunaux pénaux internationaux spéciaux, même si la méthode a pour l'instant trouvé ses limites. C'est aussi le cas, dans un registre tout différent, avec la résolution 1373 ou même, en mineur, avec la résolution 1540.

Cette gamme de moyens est unique sur le plan international, elle complète le caractère lui aussi unique de la légitimité qu'il procure aux interventions internationales. Serait-il raisonnable d'en priver la société internationale, serait-il même raisonnable pour les Etats-Unis de s'en priver, tant il est vrai qu'elle ne peut certes pas fonctionner à leur détriment ?

\*   \*  
\*

Pour conclure, on peut revenir brièvement sur le thème de la réforme du Conseil. Il est clair qu'elle ne saurait rien utilement ajouter ou retrancher à ses compétences, car il a démontré qu'il était en mesure de les exploiter de façon intensive ou extensive. Il conserve en outre une capacité d'adaptation indéfinie, dans la mesure même où il maîtrise la qualification des menaces ou atteintes à la paix et à la sécurité internationales, comme des réponses qu'elles appellent. En revanche, l'extension de sa composition soulève la question de la légitimité, puisque nombre d'Etats considèrent que c'est là que le bât blesse et qu'un Conseil élargi et actualisé serait mieux à même de dégager, d'exprimer et de canaliser la volonté collective de la société internationale.

Acceptons-en l'augure. Toutefois, que restera-t-il alors à l'Assemblée générale ? Surtout, ne court-on pas le risque de sacrifier l'efficacité à la représentativité ? Un Conseil plus nombreux restera-t-il apte à décider ? Les

nouveaux membres, permanents ou non, dotés du veto ou non, lui apporteront-ils un concours supplémentaire renforçant significativement ses moyens? La réforme, à l'inverse, n'ajoutera-t-elle pas un élément de paralysie supplémentaire? Ne relève-t-elle pas de l'assassinat par enthousiasme? Elle n'est certes pas techniquement nécessaire, si elle peut être politiquement utile. Toutefois, plus que d'une refondation, c'est de la création d'un nouvel organe qu'il s'agirait et c'est seulement après l'entrée en vigueur de la réforme que les problèmes qu'elle soulève apparaîtraient dans toute leur ampleur.