



HAL
open science

Chronique “ Maintien de la Paix et de la Sécurité Internationale ” 2023

Louis Balmond

► **To cite this version:**

Louis Balmond. Chronique “ Maintien de la Paix et de la Sécurité Internationale ” 2023. Paix et sécurité européenne et internationale, A paraître, 21. hal-04788219

HAL Id: hal-04788219

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-04788219v1>

Submitted on 18 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Chronique « Maintien de la Paix et de la Sécurité Internationale » 2023

Louis Balmond

Professeur émérite à l'Université de Toulon

Résumé : Les conflits en Ukraine en 2022, à Gaza en 2023, ont bouleversé l'ordre international et affecté fortement le système des Nations unies. Si les organes principaux de l'ONU, Conseil de Sécurité, Assemblée générale et Secrétaire général, n'ont pu parvenir à mettre un terme aux conflits, faute de l'accord unanime des membres permanents du Conseil, leur fonctionnement n'a pas été pour autant totalement entravé. Ils ont, selon les pouvoirs que leur reconnaît la Charte, pris des décisions et fait des recommandations, mais également élaboré des projets pour restaurer un maintien de la paix efficace et adapté aux nouveaux enjeux internationaux. Le « Pacte pour l'avenir » adopté le 23 septembre 2023 par l'Assemblée générale confirme ainsi la résilience du système des Nations unies, mais la volonté et le soutien des États membres seront indispensables pour qu'il atteigne, au moins, une partie de ses objectifs.

Mots-clés : Organisation des Nations unies, Assemblée Générale, Conseil de sécurité, Secrétaire général, Ukraine, Russie, conflit, agression, légitime défense, intégrité territoriale, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, Israël, Palestine, Hamas, maintien de la paix, sécurité collective, États membres, membres permanents du Conseil de sécurité, droit de veto, action humanitaire, opération de maintien de la paix, mission politique spéciale, conflit armé, droit international, droit international humanitaire, vote, débat, recommandation, résolution, multilatéralisme, Notre Programme Commun, Nouvel Agenda pour la Paix

Abstract: The conflicts in Ukraine in 2022, in Gaza in 2023, have disrupted the international order and got a major impact on the UN system. Although the main organs of the UN, the Security Council, the General Assembly and the Secretary-General, have not been able to put an end to the conflicts because they did not have the unanimous agreement of the permanent members of the Council, their functioning has not been totally impeded. They have, in accordance with their powers under the Charter, taken decisions and made recommendations, but also developed plans to restore effective peacekeeping adapted to new international challenges. The "Pact for the Future" adopted on 23 September 2023 by the General Assembly thus confirms the resilience of the UN system, but the will and support of member states will be essential if it is to achieve at least some of its objectives.

Keywords: United Nations, General Assembly, Security Council, Secretary General, Ukraine, Russia, conflict, aggression, self-defense, territorial integrity, right of peoples to self-determination, Israel, Palestine, Hamas, peacekeeping, collective security, member states, permanent members of the Security Council, security, right of veto, humanitarian action, peacekeeping operation, special political mission, armed conflict, international law, international humanitarian law, vote, debate, recommendation, resolution, multilateralism, Our Common Program, New Agenda for Peace

I. Présentation et délimitation du champ de la chronique

La Chronique « Maintien de la paix et de la sécurité internationale 2023 », objet des développements à venir, fait suite aux chroniques dirigées successivement dans *PSEI* par Madame Josiane Tercinet, professeure émérite à l'Université de Grenoble Alpes (« Les opérations de paix » (*PSEI* n° 6, 9, 12, 15) et par Monsieur Daniel Ventura, maître de conférences HDR à l'Université Nice Côte d'Azur (*PSEI* n° 17, 2021).

Elle s'inscrira, pour partie, dans le prolongement des analyses conduites par le professeur Jean-François Guilhaudis dans la chronique qu'il consacre aux conflits dans *PSEI* depuis 2015. Le déclenchement des mécanismes de maintien de la paix suppose en effet qu'il y ait conflit ou tout au moins menace de conflit et volonté de rétablir la paix, de la consolider ou de prévenir de nouveaux affrontements.

Comme les chroniques précédentes, elle traitera des opérations de paix, de questions thématiques touchant à la paix et à la sécurité internationale, plus généralement, de l'action du système établi par la Charte des Nations unies pour garantir la paix. « Maintenir la paix et la sécurité internationale » est en effet l'objectif premier que les États membres de l'Organisation des Nations unies (« l'ONU » ou « l'Organisation ») se sont assignés. (article 1 §1 de la Charte). Pour l'atteindre, ils se sont accordés sur le recours au mécanisme de sécurité collective selon lequel « la paix est un bien indivis partagé par tous les États membres de la communauté internationale »¹. La paix doit être respectée par tous (les États renoncent à l'emploi de la force dans leurs relations avec les autres États : article 2 §4 de la Charte) et assurée par l'action collective de tous, placée sous la responsabilité d'un organe unique, le Conseil de Sécurité des Nations unies (le « CSNU » ou le « Conseil »)².

« Responsable principal du maintien de la paix et de la sécurité internationale » (article 24 de la Charte), celui-ci dispose désormais, par la volonté des États membres de l'Organisation, des moyens juridiques nécessaires pour maintenir la paix. Pour autant, le CSNU n'en a pas le monopole. La Charte reconnaît en effet également la compétence, d'autres institutions appartenant à l'ONU (Assemblée générale des Nations unies, AGNU ; Secrétaire général des Nations unies, SGNU) ou non (organisations internationale régionales ; éventuellement États membres). Enfin l'architecture de maintien de la paix de l'Organisation est complétée par un mécanisme spécifique consacré à la consolidation de la paix.

L'abondance de l'actualité en 2023 conduira à aborder uniquement dans ce numéro l'action et le jeu complexe des trois organes principaux ; le CSNU, l'AGNU et le SGNU. Seront ainsi reportés aux chroniques suivantes, d'une part, au numéro 23 de *PSEI*, les développements consacrés au rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale (Le rôle de l'Union Européenne a été abordé dans le numéro 20 par A. Dumoulin, « L'Europe de la défense à l'heure de la guerre en Ukraine »), d'autre part, au numéro 22, l'analyse de l'activité de la Cour Internationale de Justice, « organe judiciaire principal des Nations unies » (Charte, article 92), ce qui en fait le garant de la stabilité du système international par le respect du droit. L'accent sera mis enfin sur le rôle décisif que joue aujourd'hui, à l'égard du droit international en général mais surtout du maintien de la paix et de la sécurité internationale, la politique juridique extérieure des États³.

¹ P.-M. Dupuy, Y. Kerbrat, *Droit international public*, Pedone, 12^e édition, 2014, p. 663.

² Ce système avait été esquissé sans succès par le Pacte de la Société des Nation, faute d'avoir donné au Conseil de la Société des Nations les pouvoirs nécessaires à son action.

³ G. de La Charrière, La politique juridique extérieure, « La réalité immédiatement observée [des relations internationales] est faite de politiques, employant de nombreux procédés au service de conceptions très diverses de ce qu'elles s'accordent cependant à nommer "le droit". À ce stade, avant même qu'il ne soit sûr qu'il y ait un droit international, il est déjà certain qu'il existe des politiques à l'égard de ce droit », Paris, 1983, p. 5 ; R. Kolb, *Réflexions sur les politiques juridiques extérieures*, Paris, 2015, 138 p.

Portant donc sur l'année 2023, la présente chronique ne peut néanmoins ignorer la crise qui, depuis février 2022, frappe le mécanisme de sécurité collective de l'ONU avec le lancement de l'« opération militaire spéciale » de la Russie contre l'Ukraine et la guerre de haute intensité qui s'en suit **(II)**. Ce retour en arrière est indispensable pour tenter d'éclairer ensuite les conditions dans lesquelles ce système, plus particulièrement le CSNU, l'AGNU et le SGNU **(III)** s'est efforcé de maintenir la paix et la sécurité internationale en 2023.

II. La sécurité collective à l'épreuve : les incidences de l'« opération militaire spéciale » déclenchée par la Russie le février 2022

(1) On rappellera, dans un premier temps, que le mécanisme de sécurité collective mis en place par la Charte des Nations unies en 1945, articulé autour du CSNU (responsable principal du maintien de la paix et de la sécurité internationale), de l'AGNU (article 11) et du SGNU (article 99), visait le maintien de la paix entre États : assurer la sécurité de tous les États pour garantir la stabilité internationale. La perception des menaces à la paix et à la sécurité internationale a cependant fortement évolué, notamment sous l'effet de la pratique. La considération de la sécurité nationale des États a été progressivement complétée par la recherche de la sécurité humaine au bénéfice des populations, menacées dans leurs conditions d'existence, actuelles ou futures. La sécurité humaine, encore élargie aux menaces globales (sanitaires, environnementales, climatiques, technologiques) qui ignorent les frontières, est ainsi venue, non pas supplanter mais s'ajouter à la sécurité nationale. Désormais, on peut admettre que la sécurité humaine, qui est conditionnée par la paix offerte par la sécurité nationale, devient nécessairement une exigence globale pour faire face à des menaces qui pèsent désormais sur tous les êtres humains et sur l'ensemble de la planète.

Cet élargissement du champ de la sécurité internationale, parfois contesté pour le poids exagéré qu'il accorde à la dimension sécuritaire des questions traitées, a été, à des degrés divers, endossé par les trois organes principaux des Nations unies, sur la base des compétences que leur reconnaît la Charte. Mais, il n'en reste pas moins que la reconnaissance des interférences entre les différents types de menaces qui peuvent s'exercer sur la sécurité humaine, aujourd'hui admise, est directement tributaire de la sécurité nationale des États en cause. La notion de sécurité globale (réunissant sécurité nationale et sécurité humaine) s'impose donc désormais et c'est bien à une crise de sécurité globale que les Nations unies ont été confrontées avec la guerre en Ukraine. L'invasion lancée par la Russie le 24 février 2022, d'abord violation de la sécurité nationale de l'Ukraine, est apparue ensuite comme une menace à la sécurité globale car, portant atteinte à la sécurité des ukrainiennes et des ukrainiens puis des russes, elle a progressivement fragilisé la sécurité humaine d'une partie de la population mondiale. Appelé à restaurer la paix, le système des Nations unies a révélé, sans surprise dans ce cas, son impossibilité à répondre à la violation de la sécurité nationale d'un de ses États membres, et la portée, limitée, de son action sur le terrain de la sécurité humaine, contrainte par le conflit.

II. I. Le système des Nations unies face à la violation de la sécurité nationale de l'Ukraine

(2) Le 24 février 2022, c'est d'abord une question de sécurité nationale classique qui est posée aux institutions des Nations unies avec l'attaque des forces russes contre le territoire ukrainien. Après avoir reconnu l'indépendance des régions sécessionnistes pro-russes du Donbass le 21 février, le président de la Fédération de Russie annonçait, le 24 février, « une opération militaire spéciale » destinée à assurer la « démilitarisation et la dénazification de

l'Ukraine ». Il était ordonné aux unités de contrôle du trafic aérien d'arrêter les vols au-dessus de l'Ukraine, l'espace aérien étant désormais limité au trafic non civil. Les premiers bombardements se produisent sur Kharkiv et Kiyv et des forces russes pénètrent sur le territoire ukrainien. On assiste donc à un usage de la force armée d'un État contre le territoire d'un autre État, constitutif, au sens du droit international, d'une agression. C'est désormais cet état de fait qui doit être considéré et celui auquel vont être confrontés les organes des Nations unies et d'abord le CSNU, en vertu de la responsabilité que lui confère la Charte. Pour autant, cela n'interdit pas de procéder à un bref retour en arrière et de considérer qu'il y a plus de trente ans, « négocier et conclure un traité collectif, par lequel les intérêts de sécurité de tous les États européens auraient été reconnus et protégés aurait mieux servi la paix et la sécurité qu'une extension unilatérale et indéfinie de l'OTAN »⁴.

II.1.1. L'échec du Conseil de sécurité

(3) Si l'illégalité du comportement de la Russie du point de vue du droit international ne faisait guère de doute, il appartenait toutefois au CSNU de se prononcer sur la qualification des faits et d'en tirer les conséquences selon la Charte. Du fait de la mise en cause d'un de ses membres permanents, la tâche s'est avérée impossible, comme le confirment les débats devant le Conseil.

(4) Dès le 25 février, il était saisi d'un projet de résolution⁵ dont les 82 signataires, rappelant les dispositions de la Charte, réaffirmaient « leur attachement à la souveraineté, à l'indépendance, à l'unité et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues » et déploraient « l'agression commise par la Fédération de Russie contre l'Ukraine ». La Russie devait « cesser immédiatement d'employer la force et s'abstenir de tout nouveau recours illicite à la menace ou à l'emploi de la force » et retirer immédiatement, complètement et sans conditions, ses forces militaires du territoire ukrainien ». La qualification d'agression étant retenue par les rédacteurs du texte, celui-ci sera repoussé, par 11 voix pour, trois abstentions (Chine, Émirats Arabes Unis et Inde) et une voix contre, celle de la Russie disposant du droit de veto⁶. « Le résultat a déçu mais il n'a pas surpris » pour reprendre la formule du délégué albanais, tant les positions étaient inconciliables. Le représentant de la Russie, qui présidait le Conseil à cette occasion, après avoir dénoncé les crimes commis en Ukraine suite à la « révolution de Maïdan » en 2014, affirmait en effet que la Russie n'était « pas en train de livrer une guerre à l'Ukraine ou au peuple ukrainien » mais de mener une « opération spéciale contre les nationalistes pour protéger les habitants du Donbass et pour procéder à une dénazification et à une démilitarisation ». Pour les États-Unis, suivis notamment par les États européens, il s'agissait là de « mensonges de propagande et de désinformation » pour dissimuler une tentative de renversement par la force armée des autorités élues par les ukrainiens. Les positions se figeront dès lors sur cette opposition : la Russie refusant de reconnaître l'agression ; les membres permanents occidentaux du CSNU refusant, dans tous les débats sur l'Ukraine, d'en faire abstraction.

⁴ Voir sur ce point, la synthèse, qui a conservé toute sa pertinence réalisée, par S. Sur, « La guerre du droit dans le conflit ukrainien », *Thucyblog* n° 27, 20 juin 2022 ; et aussi sur cette question, n° 228, 23 juin 2022 et n° 229 du 27 juin 2022 ; ces textes sont accessibles sur <https://www.afri-ct.org/2022/thucyblog-n-228-la-guerre-du-droit-dans-le-conflit-ukrainien-2-3/>. Voir également le poids du sort réservé aux accords de Minsk de 2014 dans le déclenchement du conflit en 2022, J.-F. Guilhaudis, « Conflits et sécurité internationale 2023 », *PSEI* n° 20, 2023, (3), (12), (37), (61).

⁵ S/2022/155, 25 février 2022.

⁶ S/PV.8979 ; CS/1408, 25 février 2022.

(5) Le Conseil s'est trouvé ainsi bloqué sur toute question relative directement au conflit⁷. Aucun nouveau projet de résolution portant exclusivement sur l'illégalité de l' « opération militaire spéciale » ne sera présenté : il l'aurait été en pure perte. Les 43 séances publiques consacrées à la situation en Ukraine se sont dès lors bornées le plus souvent à des accusations réciproques entre la Russie et les membres occidentaux du Conseil. Ce blocage a eu, de plus, pour effet d'aggraver les oppositions entre les membres permanents sur les autres sujets, comme le montre le fait que, sur les 54 résolutions adoptées en 276 séances publiques, un tiers l'a été à l'unanimité et avec seulement 7 déclarations présidentielles. De même, les tensions sur les dossiers les plus sensibles, les régimes de sanctions en particulier, se sont exacerbées⁸. Enfin, la disparition du consensus s'est manifestée aussi parmi les membres élus du Conseil, qui n'ont pas été unanimes sur le dossier ukrainien et ont montré souvent leur volonté de faire valoir des options distinctes de celles des membres permanents.

(6) Ce résultat, apparu comme un échec majeur, vaudra au CSNU, et plus largement à l'ONU, la condamnation d'une partie, mais d'une partie seulement, de l'opinion mondiale pour son incapacité à reconnaître la violation du droit international commise par la Russie. Il est vrai que l' « opération militaire spéciale » avancée par le Kremlin s'est traduite par la violation des frontières ukrainiennes par les forces armées russes, accompagnée par des actions militaires « en profondeur » notamment sur Kiyv. Il s'agit donc bien d'une agression, telle que celle-ci est généralement définie en droit international comme « l'emploi de la force armée contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État ». Si la Russie a invoqué les violations du droit humanitaire commises par l'Ukraine au Donbass, voire un génocide pour revendiquer un droit à la légitime défense de cette province, dont elle a reconnu l'indépendance au motif qu'elle serait victime d'une agression ukrainienne, les faits ne corroborent pas cette assertion. Il reste cependant que la décision sur la qualification obéit à une condition de procédure, véritable élément fondateur de la Charte, qui a voulu assurer la paix par l'accord des « Grands » : elle suppose l'absence du recours, par l'un d'entre eux, à son droit de veto. C'est bien ce privilège, auquel aucun des membres permanents n'est prêt à renoncer, qui permet à la Charte d'encre encore aujourd'hui. Leur accord, au minimum leur consensus, est indispensable pour que le CSNU exerce sa mission. Tel est l'état du droit fixé par la Charte, même s'il est possible de le regretter et d'espérer, sans trop y croire, que les tentatives de réforme du CSNU sur ce point aboutiront.

(7) Peut-on en conclure pour autant à la paralysie complète du mécanisme de sécurité collective du fait du conflit en Ukraine ? La réponse doit être plus nuancée. Si, sans surprise, le CSNU a été incapable d'adopter une résolution obligatoire condamnant l'agression contre l'Ukraine, la situation a été néanmoins maintenue à l'ordre du jour du Conseil⁹, entraînant des débats alimentés notamment par les Parties au conflit : l'Ukraine et ses soutiens afin de ne

⁷ La Russie utilisera encore son veto le 30 septembre 2022, <https://news.un.org/fr/story/2022/09/1128452> contre un projet de résolution condamnant l'annexion de quatre provinces ukrainiennes, pour 1 contre Russie, abstention, Brésil, Chine, Gabon, Inde. Les occidentaux de leur côté bloquant deux projets de résolution russes, portant l'un sur les aspects humanitaires du conflit, CS/14838, 23 mars 2022, pour : Russie et Chine, 13 abstentions, l'autre sur des violations éventuelles de la Convention sur les armes biologiques par l'Ukraine ; pour, Chine Russie, contre Unis, France et Royaume-Uni, 10 abstentions.

⁸ La Chine et la Russie usant même de leur droit de veto le 26 mai 2022 pour bloquer l'aggravation des sanctions contre la Corée du Nord, CS/14911, 26 mai 2022.

⁹ Le CSNU a ainsi consacré 43 séances publiques à la situation en Ukraine dont une a donné lieu à un vote, le 30 septembre ; une résolution a été adoptée (2623, 2022) sur la convocation d'une session extraordinaire de l'AGNU sur l'Ukraine adoptée par onze voix pour, 3 abstentions et un vote contre de la Russie, inopérant sur un vote de procédure et une déclaration présidentielle du 6 mai 2022 exprimant son soutien ferme aux efforts du Secrétaire général pour trouver une solution pacifique au conflit en Ukraine, S/PRST/2022/3.

pas laisser la question tomber dans l'oubli ; la Russie, en soulevant des questions de nature à fracturer l'alliance entre les occidentaux et à affaiblir le soutien de leurs opinions publiques. Par ailleurs, faute de pouvoir assurer le maintien de la paix, le CSNU s'est alors consacré à l'examen des conséquences humanitaires du conflit¹⁰ avec des débats organisés après interventions des chefs des agences de l'ONU (HCR, UNICEF, OMS, PAM, OIM, HCDH, etc.) ou des envoyés spéciaux du Secrétaire général. Cette approche, destinée à tenter de diminuer l'impact du conflit sur les populations civiles et de favoriser un hypothétique cessez le feu, s'est accompagnée toutefois des premières accusations de crimes de guerre commis par les forces russes, Moscou répliquant en faisant état de « véritables mises en scène criminelles de civils ukrainiens tués par leurs propres radicaux ». Les tentatives d'aboutir à des résolutions humanitaires échouèrent donc, qu'elles émanent des occidentaux ou de la Russie¹¹.

(8) Pour éviter que le Conseil ne se borne à enregistrer des accusations réciproques, la présidence brésilienne, en juillet 2022, moins « sensible aux positions ukrainiennes que les délégations qui l'avait précédée »¹², a considéré que la mission du Conseil était « d'amener les parties à la table des discussions et non d'échanger accusations ou invectives » à l'occasion des séances publiques sur l'Ukraine. Elle choisissait de se consacrer à un élément particulier de la crise, la sécurité alimentaire, de portée mondiale il est vrai. Si des résultats, quoique fragiles¹³, ont pu être obtenus en ce domaine, le fonctionnement du CSNU n'en a pas été amélioré pour autant. D'autres questions tout aussi sensibles comme celles de la sécurité de la centrale nucléaire de Zaporijia ou de l'origine de la destruction du gazoduc *Nordstream* n'ont fait l'objet, pour leur part, que d'échanges virulents et infructueux¹⁴. De même, deux projets de résolution ont été à nouveau bloqué par l'exercice du droit de veto : par la Russie, le 30 septembre, sur un texte présenté par les États-Unis et l'Albanie qualifiant d' « illicites » les référendum organisés dans les quatre régions¹⁵ ; par les occidentaux le 27 octobre, sur un projet de résolution présenté par la Russie visant à établir une commission d'enquête sur les violations alléguées par les États-Unis et l'Ukraine de leurs obligations au titre de la Convention sur les armes biologiques sur le territoire ukrainien¹⁶. Le Brésil ne pouvait que constater un statu quo au sein du Conseil, ne répondant pas « aux objectifs immédiats de désescalade des tensions, de négociation d'un cessez le feu et de lancement de négociations de paix » et M. Griffiths, dans la dernière séance du Conseil le 6 décembre, décrira la situation humanitaire et les « tourments colossaux » endurés par le peuple ukrainien et ses 14,3 millions de déplacés.

(9) Le conflit en Ukraine a eu enfin pour conséquence d'éroder de manière générale la confiance dans les mécanismes de la sécurité collective, même si un nombre non négligeable

¹⁰ Voir sur ce point, L'aperçu des travaux du Conseil de sécurité en 2022, CS/12 janvier 2023.

¹¹ Échec du projet de résolution « humanitaire » de la France et du Mexique, le 14 mars 2022, qualifié de « texte politique » par la Russie. Il a affirmé que le Conseil ne se laissera pas utiliser de cette façon. Il a poursuivi en expliquant que, bien que les délégations française et mexicaine aient négocié de bonne foi un projet humanitaire, elles ont décidé de le soumettre à l'Assemblée générale – et de ne pas demander de vote au Conseil – compte tenu de l'obstruction de la Fédération de Russie. et du projet présenté par la Russie, le 17 mars 2022, qualifié de « record d'hypocrisie » par l'Albanie.

¹² Aperçu des travaux du Conseil de sécurité en 2022, faisant allusion au Royaume-Uni, aux États-Unis et à l'Albanie, *op. cit.*

¹³ Voir infra les développements sur l'Initiative Céréalière de la Mer Noire (ICMN), (48-55).

¹⁴ Voir infra les développements sur la sécurité de la centrale de Zaporijia (56-64), et sur la destruction du gazoduc Nordstream (65-70).

¹⁵ Projet de résolution rejeté par une voix contre (Russie) avec quatre abstentions (Brésil, Chine, Gabon et Inde).

¹⁶ Projet de résolution rejeté par 2 voix pour (Chine, Russie), 3 voix contre (États-Unis, France et Royaume-Uni) et 10 abstentions (les membres élus du Conseil).

de résolutions ont pu être adoptées, là où l'opposition frontale entre occidentaux et Russie n'avait pas lieu d'être¹⁷. Il reste néanmoins que la situation de blocage devant le CSNU, consacrant un état de fait favorable à la Russie ne pouvait être toléré par les Occidentaux. Ils ont donc décidé de tenter de le contourner en faisant appel à l'Assemblée générale.

II.1.2. L'Assemblée générale, le contournement du Conseil de sécurité et ses limites

(10) Faute de pouvoir passer outre le veto de la Russie au CSNU, les occidentaux ont choisi de faire appel à l'AGNU devant laquelle ils savaient être majoritaires et qui dispose également en vertu de la Charte une compétence dans le domaine du maintien de la paix, même si elle n'est pas assortie du pouvoir de prendre des décisions obligatoires. Il fallait néanmoins, d'abord que l'AGNU soit saisie, ensuite qu'elle décide de prendre position sur l'action conduite par la Russie à partir du 24 février.

II.1.2.1. La résolution de l'AGNU du 2 mars 2022

(11) Du fait de l'impuissance du CSNU à qualifier les faits survenus le 22 février, chaque État était libre de les apprécier individuellement. L'expression collective de la volonté des États a cependant été rendue possible par la demande formulée par l'Ukraine au Conseil de solliciter une session extraordinaire d'urgence de l'AGNU¹⁸, ce qui permettait d'éviter le veto de la Russie. Les États ayant qualifié d'agression l'action de Moscou ont ainsi retenu une stratégie qui n'était pas nouvelle, notamment rendue célèbre¹⁹ par la résolution 377 (5) du 3 novembre 1950. Le Conseil a donc adopté, le 27 février 2022, une résolution 2623²⁰ aux termes de laquelle, considérant que « l'absence d'unanimité parmi ses Membres permanents [lors du vote sur le projet de résolution 2022/155] l'a empêché d'exercer sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales », il décidait de « convoquer une session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale pour examiner [la question] ». Le texte a été adopté à l'issue d'un vote procédural ne nécessitant qu'une majorité de neuf voix, sans possibilité de veto de la part de la Russie. Sur cette base, l'AGNU, réunie le 2 mars 2022, a pu réaffirmer dans une résolution « Aggression contre l'Ukraine »²¹, « son engagement envers la souveraineté, l'indépendance, l'unité et l'intégrité territoriale de l'Ukraine », déplorer « dans les termes les plus énergiques l'agression commise par la Fédération de Russie », exiger que celle-ci « cesse immédiatement d'employer la force contre l'Ukraine et s'abstienne de tout nouveau recours illicite à la menace ou à l'emploi de la force contre tout État Membre » et également que « la Fédération de Russie retire immédiatement, complètement et sans condition toutes ses forces militaires du territoire ukrainien à l'intérieur des frontières internationalement reconnues du pays ».

¹⁷ 53 résolutions ont été adoptées par le CSNU dont 32 à l'unanimité, le choix de l'abstention, plus fréquent, par des membres permanents manifestant les différences d'approches habituelles sur des questions comme par exemple les sanctions.

¹⁸ En activant la onzième session extraordinaire d'urgence sur la situation en Ukraine mise en place en 2014 à la demande de l'Ukraine « Lettre datée du 28 février 2014 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Ukraine auprès de l'ONU (S/2014/136) ».

¹⁹ Voir sur cette question, J.-F. Guilhaudis, *Considérations sur la pratique de « L'union pour le maintien de la paix »*, *Annuaire Français de Droit International*, 1981, pp. 382-398.

²⁰ CSNU, résolution 2623(2022), 27 février 2022 adopté par 11 votes contre 1, la Russie et 3 abstentions, la Chine, l'Inde et les EAU, ayant manifestement souhaité simplement ne pas voter contre la Russie.

²¹ AGNU, Résolution A/ES-11/1 de l'AGNU, 2 mars 2022.

(12) La résolution, coparrainée par 96 États, nécessitait une majorité des deux tiers pour être adoptée : elle a obtenu 141 votes pour, contre 5 (Russie, Bélarus, Érythrée, Corée du Nord et Syrie) et 35 abstentions. Ainsi, pour 72 % des États membres de l'Organisation, l'action de la Russie contre l'Ukraine constitue bien une agression, nombre considérable mais loin cependant d'approcher l'unanimité même si l'on en retranche la Russie et ses soutiens. Il reste que 28 % se sont abstenus (notamment, sans surprise, l'Afrique du sud, la Chine et l'Inde mais surtout plusieurs États africains pourtant traditionnellement proches des occidentaux) et onze États n'ont pas pris part au vote (dont huit États africains comme le Maroc, le Burkina Faso et le Togo). Pour tous ceux-là, au-delà de motivations plus précises diverses, la souveraineté doit être respectée, sans pour autant conduire à un alignement sur la position d'États qui n'en sont pas toujours respectueux à leur égard.

(13) L'épisode suggère trois remarques. Par cette résolution, l'AGNU a affirmé une ambition : dénoncer un État de fait, jugé contraire au droit et aux principes de la Charte, nommant l'agresseur et qualifiant l'agression, même si elle l'a « déplorée » plutôt que de la « condamner »²². Cette ambition doit toutefois être assumée avec prudence car elle ne dispose pas du pouvoir d'adopter des mesures contraignantes à l'encontre d'un État. Dès lors, sa contribution au respect de la sécurité nationale se limite à l'exercice d'une fonction tribunitienne et politique. Plus généralement, la résolution répond également à la volonté d'une majorité de membres de l'Assemblée générale de remettre en cause le droit de veto, vieux débat qui oppose en définitive ceux qui en disposent à tous les autres.

II.1.2.2. Les suites de la résolution de l'Assemblée Générale des Nations unies du 2 mars 2022

(14) Les circonstances dans lesquelles la Russie a opposé son veto au projet de résolution du 26 février 2022 et l'adoption de la résolution de l'AGNU du 2 mars 2022 ont permis à cette dernière d'en tirer d'une part des conséquences institutionnelles sur les rapports entre CSNU et AGNU, d'autre part des conséquences sur le fond de la question ukrainienne.

II.1.2.2.1. L'impact institutionnel de la résolution de l'AGNU du 2 mars 2022

(15) Le 22 avril, l'AGNU adoptait sans vote, à l'initiative du Liechtenstein, une résolution²³ suivant laquelle, chaque fois que le droit de veto sera exercé au Conseil de sécurité, un débat sera désormais organisé à l'Assemblée générale dans les 10 jours suivants sur la situation au sujet de laquelle le veto a été opposé, sous réserve que l'AGNU ne tienne pas de session extraordinaire d'urgence sur cette même situation. Ce « mandat permanent » dont s'est dotée l'AGNU a suscité des réactions contrastées. Il a d'abord fait naître une curieuse connivence entre les États occidentaux et beaucoup d'États hostiles par principe au droit de veto. Les premiers, même les membres permanents jusque-là très méfiants à l'égard de toute tentative d'interférer dans leurs prérogatives, ont salué l'adoption de ce texte qui intervient opportunément deux mois après le rejet de la proposition de résolution sur l'Ukraine par la Russie. Mais, ont également soutenu la résolution, des États²⁴ pour lesquels elle ne constitue qu'une première brèche dans le veto en attendant sa disparition complète. C'est le cas notamment de Cuba qui a « déploré » « l'usurpation par le CSNU des fonctions de l'AGNU, qui est l'organe le plus représentatif et démocratique de l'ONU » et de l'Iran pour lequel « les pouvoirs du Conseil ne pouvaient être arbitraires et mépriser le droit international » car la Charte impose

²² Voir J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*

²³ AGNU, Résolution A/RES/76/262, du 22 avril 2022, parrainée par 83 États et adoptée par consensus.

²⁴ Voir sur ce point les débats, AG/12404, 28 février 2022 ; AG/12406, 1^{er} mars 2022 ; AG/12407, 2 mars 2022.

« qu'il rende des comptes ». Beaucoup d'États ont par ailleurs soulevé des réserves sur la procédure ayant conduit à l'adoption du texte, visant ceux qui « s'opposent à une réforme du Conseil "au coup par coup" mais soutiennent une initiative qui ignore la cause profonde du problème », et sur son utilité même puisque l'AGNU dispose toujours de la procédure résultant de la résolution « Union pour le maintien de la paix ». La plupart des États ont souligné que cette résolution, comme elle le rappelle d'ailleurs, est « sans préjudice pour les négociations intergouvernementales qui se poursuivent » [sur la réforme du Conseil de sécurité].

(16) Alors que le Mexique, coauteur avec la France d'une initiative dans le même sens, considérait qu'« avec ce texte, c'est l'AGNU qui aura le dernier mot », le Gabon jugeait que la résolution était un « sparadrap enrobant une tumeur », son adoption ne changeant « ni la portée, ni la substance ni les effets du droit de veto ». C'est bien ainsi que l'ont perçu les deux puissances dont on peut penser qu'elles étaient visées par le texte. Pour la Russie, conformément à l'Article 12 de la Charte des Nations unies, l'Assemblée générale ne peut formuler de recommandations portant sur des questions examinées par le Conseil de sécurité et la résolution risque donc d'entraîner davantage de frictions au sein de celui-ci. Quant à la Chine, elle a plaidé pour un travail du Conseil basé sur une compréhension mutuelle et un respect entre membres, avant de reconnaître le manque de consensus entre eux sur certains sujets.

(17) La portée de la résolution 76/262 a été rapidement mise à l'épreuve par le veto opposé par la Chine et la Russie, le 20 mai 2022, au projet de résolution visant à durcir le régime de sanctions contre la République populaire démocratique de Corée (RPDC)²⁵. Le 8 juin, l'AGNU s'est saisie du dossier pour un débat qualifié de « révolutionnaire » par son président. Comme on pouvait s'y attendre, les protagonistes, adversaires ou partisans des sanctions, sont restés sur leur positions. La Chine jugeait que « renforcer la pression des sanctions sur Pyongyang est non seulement futile, mais aussi extrêmement dangereux du point de vue humanitaire » et la Russie, que ce « paradigme des sanctions » n'a pas été en mesure de garantir la sécurité dans la région ou de rapprocher du règlement des problèmes de non-prolifération nucléaire ». Pour une majorité d'États néanmoins, notamment les États-Unis, auteurs du projet de résolution, la RPDC avait violé délibérément les résolutions du CSNU. Mais, quant à la procédure, plusieurs États en ont tiré la conclusion que les désaccords au sein du Conseil de sécurité ne pouvaient en réalité être supplantés par l'intervention de l'AGNU et qu'il était nécessaire avant tout de rétablir la confiance entre ses membres.

II.1.2.2.2. L'impact de la résolution de l'AGNU du 2 mars 2022 sur la situation en Ukraine

(18) Suite à l'adoption de la résolution du 2 mars 2022, l'AGNU a donc tenu des séances successives de sa onzième session extraordinaire d'urgence concernant l'Ukraine²⁶. Les résolutions adoptées ont permis, d'une part, de marquer l'intérêt des États membres à la recherche d'une solution au conflit en restant saisis du dossier ukrainien, d'autre part de soulever des questions juridiques, dont certaines concernent dès à présent la période post-conflit. Le 24 mars, l'AGNU a ainsi adopté par 140 voix pour, 5 contre (Russie, Bélarus, Érythrée, RPD Corée, Syrie) et 38 abstentions une résolution sur « les conséquences humanitaires de l'agression contre l'Ukraine »²⁷. Exigeant la cessation immédiate des hostilités menées par la Russie, elle « condamne toutes les violations du droit international humanitaire et des droits humains, et demande à toutes les parties au conflit armé de respecter strictement ces droits ».

²⁵ S/PV.9048 ; CS/14911 Projet repoussé par le veto de la Chine et de la Russie.

²⁶ À la suite de la lettre adressée le 28 février 2014 à la Présidente du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Ukraine auprès de l'Organisation des Nations unies (S/2014/136).

²⁷ AGNU, Résolution A/ES-11/L.3, 24 mars 2022.

Elle demande également aux États Membres de financer intégralement le Plan d'aide humanitaire des Nations unies pour 2022, l'« appel éclair » lancé par les Nations unies pour l'action humanitaire en Ukraine, ainsi que le plan régional d'aide aux réfugiés pour l'Ukraine et les pays voisins. L'AGNU a, par contre, refusé de se prononcer (par 67 voix contre, 40 pour et 38 abstentions) sur un texte concurrent présenté par l'Afrique du sud portant sur « La situation humanitaire résultant du conflit en Ukraine » mais qui ne mentionnait pas la Russie. Pour l'Afrique du sud, soutenue par l'Inde, le but était « de répondre exclusivement aux enjeux humanitaires car les enjeux politiques, qui empêchent le ralliement de tous les pays, doivent être traités ailleurs ». Selon le Brésil, le projet aurait permis de « fédérer le plus grand nombre autour des besoins humanitaires de l'Ukraine ». Il était toutefois, en ces termes, inacceptable pour une majorité d'États²⁸.

(19) Toujours dans le cadre de sa 11^e session ordinaire d'urgence, l'AGNU a ensuite adopté, le 7 avril, une résolution²⁹ encore plus remarquée puisqu'elle a suspendu la participation de la Russie au Conseil des droits de l'homme par 93 voix pour, 24 contre et 58 abstentions. Le texte présenté par l'Ukraine et coparrainé par plus de 50 États, dénonçait les multiples crimes commis par les forces russes, notamment à Boutcha, son délégué assimilant la situation à celle connue avec le génocide au Rwanda en 1994. La Russie, pour sa part, indiquait avoir décidé de suspendre son adhésion au CDH « avant la fin de son mandat », dénonçant un organe qui avait été détourné de son mandat par « un groupe d'États à ses propres fins »³⁰. La résolution a cependant été moins soutenue que la précédente du fait qu'aux critiques habituelles (politisation des droits de l'homme ; « deux poids-deux mesures » quant à leur respect) s'est ajouté le fait que la décision à l'encontre de la Russie a été adoptée avant que la Commission d'enquête internationale indépendante créée par la résolution 49/1 du CDH sur les événements survenus dans les régions ukrainiennes de Kyïv, Tchernihiv, Kharkiv et Soumy à la fin de février et en mars 2022, ait rendu son rapport³¹.

(20) La condamnation de l'opération menée par la Russie retrouvera ses scores initiaux à l'AGNU avec l'adoption d'une résolution « Intégrité territoriale de l'Ukraine : défense des principes consacrés par la Charte des Nations unies » du 12 octobre 2022³², par 143 voix pour, 5 contre (Biélarus, Russie, Nicaragua, Syrie RPD de Corée) et 35 abstentions. Elle concerne l'organisation, par Moscou, de « soi-disant référendums illégaux dans des régions situées à l'intérieur des frontières internationalement reconnues de l'Ukraine, ainsi que la tentative d'annexion illégale des régions ukrainiennes de Louhansk, Donetsk, Kherson et Zaporijia qui a suivi ». Ces mesures n'ont « aucune validité au regard du droit international et ne sauraient servir de fondement à une quelconque modification du statut de ces régions d'Ukraine ». Tous les États, organisations internationales et institutions spécialisées de l'ONU sont donc appelés à « ne reconnaître aucune modification par la Russie du statut » de ces régions et à s'abstenir de tout acte pouvant être interprété comme valant reconnaissance d'une telle modification. Pour la plupart des soutiens de l'Ukraine, la décision s'imposait naturellement pour défendre le respect de la Charte : selon le Canada, « la communauté internationale n'est pas antirusse, la Russie est confrontée aux conséquences de ses actes ». Sur un sujet très sensible pour elle,

²⁸ Voir sur les débats, AG/12411, 24 mars 2022.

²⁹ AGNU, Résolution A/ES_11/L.1, 7 avril 2022 adoptée sur la base de la résolution 60/251 du 15 mars 2006, qui l'autorise à suspendre le droit de siéger au Conseil des droits de l'homme d'un membre de celui-ci qui aurait commis des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme.

³⁰ La France et le Royaume-Uni ont demandé, sans succès, des éclaircissements sur ce point à la Russie, une incertitude demeurant sur la date de la suspension de sa participation.

³¹ Voir L. Balmond, Chronique « Questions de sécurité humaine : migrants et réfugiés et victimes des conflits », PSEI n°19, 2022, III.2.2.2.3.

³² AGNU, Résolution A/ES-11/L.5, AG/12458, 12 octobre 2022.

la souveraineté et le respect de l'intégrité territoriale, la Chine à choisir de s'abstenir. Quant à la Russie, elle a rappelé le contre-exemple qu'était selon elle le référendum d'autodétermination du Kosovo, soutenu par les occidentaux.

(21) Enfin, l'Assemblée générale a adopté le 14 novembre 2022 par 94 voix pour, 14 contre et 73 abstentions, une résolution intitulée « Agression contre l'Ukraine : recours et réparation »³³, recommandant la création d'un registre international des dommages causés à l'Ukraine par la Russie. Le registre devra servir à « recenser les éléments tendant à établir les dommages, pertes ou préjudice causés à toute personne physique et morale concernée et à l'État ukrainien par les faits internationalement illicites commis par la Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine ». Il devra être complété par un « mécanisme international aux fins de la réparation » travaillant en toute indépendance, destiné, selon le représentant de l'Ukraine à lui permettre « de se reconstruire après cette guerre ». « Il est l'heure de demander des comptes » à la Russie, qui « fait tout pour échapper à ses responsabilités ». Les États, soutiens habituels de Kyiv, ont appuyé la résolution. Les États-Unis, notamment, ont considéré que l'AGNU était habilitée à adopter ce type de résolution sur la base du « Chapitre IV qui lui permet de se pencher sur un large éventail de questions ». De même, pour l'Australie, « un registre des dommages et un mécanisme de réparation seraient des éléments importants pour élaborer un cadre « équitable, impartial et juste ». Toutefois, si l'article 11 alinéa 2 de la Charte reconnaît bien que l'AGNU peut « discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationale dont elle aurait été saisie », elle ne dispose cependant pas du pouvoir de mettre en place un régime créant des obligations pour les États. Pour l'Union européenne, plus prudente, la résolution n'établit aucun mécanisme, mais se borne à recommander sa création ultérieure par les États Membres. Un système « centralisé et spécialisé » serait en effet plus efficace en évitant l'engorgement des tribunaux nationaux et offrirait « plus de sécurité juridique et d'équité procédurale ». Elle renvoie donc aux États membres la décision de créer un tel mécanisme. Cette démarche a été contestée par la Russie, y voyant la volonté de proposer à l'AGNU de « donner carte blanche à la création d'une sorte d'organe » dont « les rouages seront maîtrisés par les auteurs du projet, en dehors du cadre de l'ONU », ce qui la transformerait « indûment » « en organe judiciaire ». Moscou a été rejoint sur cette position, par plusieurs autres délégations dont la Chine, qui considère que « le projet de résolution a des lacunes, notamment en voulant prendre l'AGNU pour une instance judiciaire qui va déterminer les responsabilités des parties ». Enfin, l'Afrique du Sud, la Syrie et Cuba ont rappelé que « de nombreux pays dans le monde ont été victimes de faits internationalement illicites et qu'ils auraient également le droit de demander des réparations ».

(22) Les lignes de fracture au sein de l'AGNU apparaissent ainsi inchangées. Si les États membres condamnent dans leur majorité l'agression de l'Ukraine par la Russie au nom du principe du respect de l'intégrité territoriale, ils ne sont pas favorables à un mécanisme international contraignant *ad hoc* qui permettrait, à l'initiative des Occidentaux, d'engager la responsabilité de Moscou. Nombreux le percevraient comme un comportement « deux poids-deux mesures », perception qui sera encore accentuée par le conflit israélo-palestinien. Les limites que rencontre l'action de l'AGNU sur le plan juridique en vertu de la Charte sont donc évidentes. Elles ne doivent pas conduire à négliger qu'il s'agit avant tout d'un organe politique, seul à offrir une représentation universelle de la Communauté internationale. Les groupes qui se constituent et s'expriment au sein de l'AGNU, qu'ils soient opportunistes et éphémères, ou institutionnalisés et durables, offrent une représentation plutôt fidèle de l'état des rapports de forces internationaux. Il est dans l'intérêt, notamment des membres permanents du CSNU, de ne pas en ignorer les positions et les aspirations.

³³ AGNU, Résolution A/ES-11/L.6, AG/ 12479, 14 novembre 2022.

II.2. Le rôle du Secrétaire général face au conflit en Ukraine : tenter de protéger la sécurité humaine

(23) Le Secrétaire général a été et demeure particulièrement actif sur le dossier ukrainien mais dans le cadre des pouvoirs que lui confère la Charte. C'est sa position dans le système institutionnel qu'elle a mis en place qui va commander la nature et la portée de son action.

II.2.1. La position institutionnelle et politique du SGNU

(24) La Charte des Nations unies fait du Secrétariat un des organes principaux de l'ONU (article 7 §1) mais le Secrétaire général n'est évoqué qu'aux articles 97 à 101 de la Charte où il est qualifié de « plus haut fonctionnaire de l'Organisation », ce qui souligne la dimension administrative plus que politique que les rédacteurs de la Charte ont entendu lui conférer. Il agit en cette qualité à toutes les réunions de l'AGNU, du CSNU, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle et remplit toutes les autres fonctions dont ces institutions le chargent (art. 98). Il ne dispose d'un pouvoir d'initiative que pour attirer l'attention du CSNU sur « toute affaire qui à son avis, pourrait mettre en danger la paix et la sécurité internationales »³⁴.

(25) De plus, nommé par l'AGNU sur recommandation du CSNU, il était donc destiné, selon la formule bien connue, à rester « secrétaire » et non à devenir « général ». La personnalité de certains d'entre eux, servie par le poids que l'identification inévitable de l'Organisation à son Secrétaire général lui confère, les a conduits à tenter de sortir du cadre strict établi par la Charte pour exercer une influence politique. Cela a peut-être coûté la vie en 1961 au Secrétaire général D. Hammarskjöld et assurément empêché le renouvellement du mandat de M.B. Boutros-Ghali en 1996³⁵. Dans tous les cas, le SGNU hésitera toujours à prendre position sur des questions qui le mettraient en opposition directe avec un membre permanent du CSNU. On notera cependant que, dans le cas de la situation en Ukraine, le SGNU s'est partiellement affranchi de cette contrainte en n'hésitant pas à qualifier, dès le 22 février, l'action de la Russie comme une « violation de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'Ukraine » et l'« opération militaire spéciale » d'« invasion ». Cette prise de position, réitérée par la suite à l'occasion des débats devant le CSNU, par le SGNU mais aussi par les membres du Secrétariat amenés à intervenir devant le Conseil, ne conduira pas à la remise en cause directe³⁶ de l'attitude de M. Guterres, Moscou préférant attaquer systématiquement les positions prises par les « occidentaux » tout en ménageant le SGNU.

(26) Impuissant face à la poursuite du conflit, le SGNU a pu néanmoins disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour tenter de protéger la sécurité humaine en pilotant l'action humanitaire que la gravité de la situation exigeait et que tous les États, au moins formellement, réclamaient. Pour cela, il s'est appuyé sur le système des Nations unies, aussi bien l'appareil administratif de l'ONU que les institutions spécialisées liées à l'Organisation. À condition de respecter la neutralité qu'exigeait la nature humanitaire des opérations à conduire, il a pu ainsi assurer le déploiement d'une action considérable sur le plan opérationnel en mobilisant et coordonnant l'intervention de nombreux acteurs.

³⁴ Article 99 de la Charte, voir infra.

³⁵ Voir A. Robert et R. Sciora, *Qui veut la mort de l'ONU ?* Paris, 2019, pp. 48-50 et 74-81.

³⁶ Le représentant de la Russie au Conseil n'hésitera cependant pas, sur des points factuels, à critiquer pour leur partialité, des rapports présentés par Mme R. Di Carlo, Secrétaire générale adjointe aux affaires politiques et de la consolidation de la paix.

II.2.2. Le rôle du SGNU dans l'assistance humanitaire à l'Ukraine

(27) Après le 24 février 2022, l'assistance humanitaire à l'Ukraine a été rapide puis massive, d'autant plus aisément que des institutions internationales et des ONG étaient sur place depuis longtemps, en particulier depuis 2014 et pour certaines depuis la fin des années 1990, et que l'alerte avait été donnée très tôt. Dès le 28 février, le Coordonnateur des Secours d'urgence de l'ONU et le Haut-Commissaire pour les Réfugiés pouvait faire état des premières conséquences du conflit. Son aggravation a conduit le système des Nations unies, sous la direction du SGNU, à mettre en œuvre ses deux outils principaux : la collecte de fonds destinée à permettre d'assurer une aide humanitaire ; l'assistance opérationnelle pour fournir des services essentiels à la population tout en assurant la coordination des multiples actions d'aide internationale.

II.2.2.1. La mobilisation de moyens financiers

(28) À côté de l'aide financière bilatérale et multilatérale des États occidentaux qui a été massive, le SGNU disposait d'un certain nombre d'instruments qu'il a mobilisé dès le 28 février en commençant par l'allocation immédiate de moyens du Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) pour soutenir les opérations humanitaires le long de la ligne de contact dans les régions de Donetsk et Louhansk³⁷. Créé par l'AGNU en 2006 pour permettre qu'une aide humanitaire fiable parvienne plus rapidement aux personnes touchées par les catastrophes naturelles et les conflits armés, le CERF est alimenté annuellement par les contributions des gouvernements et du secteur privé et constitue ainsi un fonds commun de réserve en appui à l'action humanitaire. L'aide est prioritairement orientée vers l'alimentation, la santé, l'eau et l'assainissement et les abris. Les agences humanitaires des Nations unies, les trois principales bénéficiaires étant le PAM, l'UNICEF et le HCR, ainsi que l'OIM, peuvent solliciter un financement du CERF, les ONG en bénéficiant à condition d'être partenaires de ces agences. Les financements émanant du CERF permettent ainsi de répondre à des besoins immédiats mais leur volume est nécessairement limité puisqu'ils ont vocations à bénéficier à toutes les situations d'urgence. Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2022, le Coordonnateur des secours d'urgence a approuvé l'octroi de 734,6 millions de dollars visant à financer des activités humanitaires vitales dans 42 pays. Aussi était-il nécessaire, pour faire face à la situation en Ukraine, d'actionner en plus un mécanisme ciblé, celui des « appels éclairs », appels d'urgence coordonnés avec les institutions spécialisées des Nations unies. Le premier a été lancé le 1^{er} mars par le SGNU pour un montant total de 1,7 milliard de dollars afin d'apporter une aide humanitaire d'urgence aux personnes en Ukraine et aux réfugiés dans les pays voisins³⁸. Ces montants ont été progressivement relevés, dès avril 2022³⁹ par de nouveaux « appels éclairs ». On notera enfin l'importance du Fonds humanitaire ukrainien (UHF), créé en 2019, outil stratégique mis à la disposition des donateurs pour regrouper leurs contributions en fonds uniques non affectés. Cela permet aux partenaires humanitaires, dans le cadre des plans de réponse humanitaire (HRP), d'allouer des fonds à des événements imprévus ou à des exigences particulières.

II.2.2.2. La fourniture de biens et de services à la population civile

(29) Quatre institutions spécialisées des Nations-Unies (le Programme Alimentaire Mondial (PAM), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), le Haut-Commissariat pour les Réfugiés (HCR) et l'Organisation Mondiale de la santé (OMS)) occupent une place privilégiée

³⁷ https://cerf.un.org/sites/default/files/resources/CERF_Life-Saving_Criteria_2020_French.pdf

³⁸ https://unric.org/fr/ukraine-lonu-lance-un-appel-de-17-milliard-de-dollars-pour-laide-humanitaire/?_

³⁹ <https://news.un.org/fr/story/2022/04/1118882>

dans l'offres de biens et de service à la population civile en Ukraine. Leur coordination est assurée, sous la direction du Secrétaire général, par l'Office (OCHA).

(30) Le PAM⁴⁰ concentre son action sur l'accès et la distribution de nourriture en situation d'urgence. Dans le cadre d'un conflit armé, il utilise une « combinaison flexible d'argent et de nourriture » pour soutenir les personnes vulnérables, proches notamment des lignes de front. Une aide en espèce est assurée grâce à un programme monétaire polyvalent pour permettre aux personnes déplacées en Ukraine mais également aux réfugiés ukrainiens en Moldavie, de couvrir leurs besoins essentiels tels que la nourriture, les soins de santé et le logement. L'action du PAM donne la priorité aux achats soutenant l'économie locale. L'aide proprement alimentaire prend la forme de fourniture de kits alimentaires, couvrant la plupart des besoins nutritionnels mensuels d'une famille, là où la nourriture n'est pas disponible ou difficile d'accès. Pour assurer la distribution, il s'appuie en priorité sur les autorités locales, les organisations non gouvernementales et le secteur privé mais il dialogue également avec les Parties au conflit pour obtenir des accès humanitaires.

(31) L'UNICEF⁴¹, présente en Ukraine depuis la fin des années 1990, a dû faire face, à partir du 24 février 2022, à une aggravation du conflit touchant particulièrement les enfants. Si l'UNICEF a établi rapidement, en collaboration avec le gouvernement, un mécanisme de coordination des services de protection de l'enfance avec des plans pour l'évacuation des enfants, elle s'est particulièrement investie dans l'assistance humanitaire. Des équipes dans plusieurs villes, dont Donetsk, Luhansk et Kramatorsk, lui permettent d'apporter une aide d'urgence, à partir de son entrepôt de Copenhague, couvrant aussi bien les besoins dans les domaines de l'accès à l'eau, l'assainissement et l'hygiène. Elle a de même développé une action de soutien et d'éducation psychosocial et de santé mentale en équipant des espaces dédiés dont ont profité 1,3 million d'enfants et de personnes ayant la charge d'enfants. L'action de l'UNICEF s'est étendue logiquement aux États frontaliers afin d'assister les autorités, en collaboration avec le HCR, dans la prise en charge des réfugiés. Elle a en particulier activé des « Points bleus », espace d'accueil sécurisés pour soutenir les familles déplacées en Moldavie, Roumanie, Biélorussie, Slovaquie, Pologne, Hongrie et République tchèque.

(32) Le HCR⁴² était pour sa part présent en Ukraine depuis 1994. La crise de réfugiés majeure à laquelle l'organisation a dû faire face au 30 septembre 2022 s'est traduite par 7 536 433 réfugiés en Europe dont 4 183 841 bénéficiant d'une protection temporaire. Face à la crise, le HCR a déclaré une situation d'urgence de niveau 3, le niveau le plus élevé traduisant une situation très instable avec des personnes qui tentent de fuir les combats, d'autres qui demeurent dans les endroits vers lesquels elles ont fui et d'autres encore déjà de retour pour reconstruire leurs habitations. Il a apporté aux populations une aide psychosociale, des prestations de protection et de services essentiels, et des capacités d'hébergement grâce à des centres d'accueil temporaires, mais aussi des solutions plus durables en rénovant et en réaffectant des bâtiments. Le HCR enfin, intervient pour assister les personnes réfugiées dans les États voisins de l'Ukraine et les personnes déplacés internes en Ukraine. Il coordonne le Plan régional d'aide aux réfugiés pour la situation des réfugiés arrivés depuis l'Ukraine, aux côtés de 142 partenaires pour apporter un appui aux efforts des gouvernements dans leur réponse à cette crise. En collaboration avec l'UNICEF, ont été mis en place, le long des principaux points de passage des frontières et des routes de transit, des « Points bleus », qui offrent un espace

⁴⁰ <https://fr.wfp.org/urgences/urgence-en-urkaine>

⁴¹ <https://www.unicef.org/fr/urgences/la-guerre-en-ukraine-constitue-une-menace-immediate-pour-les-enfants>

⁴² <https://www.unhcr.org/fr-fr/urgences/urgence-ukraine#>

sûr, un soutien et des orientations pour les soins de santé, l'éducation, le soutien psychosocial avec un accent particulier sur les enfants.

II.2.2.3. La coordination de l'action humanitaire des Nations unies

(33) Face à une crise humanitaire majeure, le Secrétaire général retrouve une fonction de pilotage du système des Nations unies pour les actions d'urgence que celui-ci engage. Son action consistait en priorité à mobiliser le plus grand nombre d'acteurs et de moyens autour de la cause de l'aide d'urgence à l'Ukraine puis à en assurer l'efficacité. Les risques de duplication voire de concurrence étaient en effet nombreux, les organisations intervenant parfois dans le même domaine. L'exigence d'une coordination étroite était donc une nécessité, d'autant que 600 ONG environ travaillaient de près ou de loin avec les Nations unies sur le terrain. Pour y parvenir, le SGNU s'est appuyé sur le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA pour Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)⁴³, département du Secrétariat de l'ONU, créé en 1991 par l'AGNU qui sert de cadre à l'aide humanitaire et en fixe les principes directeurs. La mission d'OCHA est de rassembler les acteurs humanitaires pour assurer une réponse cohérente aux urgences. Instance principale de coordination dont dispose les Nations unies, elle s'appuie sur un financement essentiellement volontaire, notamment des États occidentaux et de l'Union européenne, seuls 5 % de son budget annuel étant financés par le budget ordinaire de l'ONU. Face à la crise humanitaire en Ukraine, un Coordonnateur de l'aide d'urgence pour l'Ukraine (M. Amin Awad) a été nommé dans les premiers jours, puis, progressivement, des coordonnateurs humanitaires et des coordonnateurs résidents ont été chargés de diriger les efforts des organisations humanitaires (ONU et non onusiennes). Leur mission était de s'assurer que les actions sont « fondées sur des principes, opportuns, efficaces et efficients, et qu'elles contribuent à la reprise à plus long terme ».

(34) OCHA, qui dispose d'un budget d'ouverture extraordinaire s'élevant en 2022 à 300,8 millions de dollars, intervient déjà sur le volet financier de l'assistance. Il est soutenu, dans l'accomplissement de son mandat, par l'action du Groupe de soutien aux donateurs OCHA (ODSG) qui agit comme une « caisse de résonance » et une source de conseils sur les questions politiques, de gestion, budgétaires et financières et lui fournit un soutien politique, financier et technique. OCHA veille à ce que les contributions des donateurs parviennent rapidement aux populations les plus vulnérables, grâce à un système de réponse rapide, sans surcoût pour les donateurs qui choisissent de financer des projets humanitaires mis en œuvre par des tiers (partenaires de l'ONU et ONG). Une partie importante de la stratégie de mobilisation des ressources d'OCHA consiste à assurer un financement flexible par l'équilibre entre les financements affectés et non affectés des donateurs et, dans la mesure du possible, à garantir ces engagements sur une base pluriannuelle, OCHA développe surtout une approche modulaire permettant d'améliorer la préparation et la capacité opérationnelle du système à répondre aux urgences humanitaires. Ses fondements résultent aujourd'hui de la réforme intervenue en 2005 à la suite du tremblement de terre au Pakistan avec le Programme de réforme humanitaire qui a introduit de nouveaux éléments pour améliorer la prévisibilité, la responsabilité et le partenariat. L'approche retenue repose sur des *clusters*⁴⁴, groupes d'organisations humanitaires, faisant ou non partie du système des Nations unies, constitués dans chacun des principaux secteurs de l'action humanitaire (l'eau, la santé, la logistique etc.). Désignés par le Comité permanent inter-organisations (IASC), ils sont investis de responsabilités en matière de coordination, déclinées au plan local par des coordonnateurs-résidents, et des points focaux, principaux points de contact avec les autorités de l'État. Les décisions sur le nombre

⁴³ <https://www.unocha.org> et, pour l'Ukraine, <https://unocha.org/ukraine>.

⁴⁴ <https://www.unocha.org/publications/report/world/ocha-d-une-seule-voix-l-approche-cluster>

de clusters requis dans le pays et sur les organisations les mieux placées pour servir de chef de file à chacun d'entre eux sont fondées sur les besoins particuliers identifiés dans le plan d'intervention. Au niveau stratégique, la coordination *inter-cluster* a lieu au sein du HCT, sous la direction du HC/RC⁴⁵. Le HCT comprend les agences chefs de file du cluster (au niveau du représentant/directeur de pays) et des partenaires opérationnels sélectionnés impliqués dans la réponse, et c'est dans le cadre de ce forum de prise de décision stratégique que l'ensemble de l'opération de réponse humanitaire est guidé et dirigé. Le système de coordination du *cluster* humanitaire avait été activé en Ukraine par le Comité permanent inter-organisations dès décembre 2014, avec les conflits armés dans les oblasts de Donetsk et Luhansk. Face à l'invasion en février 2022, il a été renforcé pour couvrir l'ensemble du pays. Il y a désormais 10 *clusters*⁴⁶.

(35) En 2022, les Nations unies et ses partenaires humanitaires ont progressivement revu à la hausse les besoins financiers pour l'aide d'urgence humanitaire aux Ukrainiens, estimés à 4,3 milliards de dollars. Le soutien des donateurs a été « sans précédent », puisque 3,1 milliards de dollars ont été reçus en 2022. L'ONU, avec plus de 2 300 membres du personnel, ainsi que ses partenaires ont apporté à plus de 14 millions de personnes une aide humanitaire et une protection depuis le début de la guerre. Plus de 6,7 millions de personnes ont reçu une aide alimentaire et près de 1,7 million une aide en argent liquide. Après presque un an de guerre en Ukraine, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires a cependant averti le CSNU que les efforts d'assistance devaient être améliorés pour atteindre près de 18 millions de personnes dans le besoin. Inégalité deux poids deux mesures.

(36) La réaction de l'ONU à la guerre en Ukraine dans le domaine humanitaire a été rapide, massive et durable sur le plan financier comme sur le plan opérationnel. Elle a ainsi contribué à promouvoir l'aide venant des organisations régionales et singulièrement de l'UE, des États, des institutions publiques et privées et des particuliers, pour une mobilisation rarement atteinte laquelle, cependant, n'a pas manqué de susciter la critique du « deux poids-deux mesures » comparée à la réaction à d'autres conflits⁴⁷. Cette action n'a pas fait cesser, loin s'en faut, les hostilités, mais, lorsque les combats continuent, il faut, sans négliger l'action diplomatique, rechercher avant tout, comme le fait le droit international humanitaire, le moindre mal. De ce point de vue, l'action de l'ONU devra être appréciée à sa juste valeur et surtout, le rôle de son Secrétaire général dans ce domaine. Celui-ci a systématiquement rappelé la nécessité de respecter les exigences humanitaires dans le conflit et d'apporter à la population civile aide et protection. Jamais entravé, si ce n'est toujours soutenu dans son action, il a été à la fois le promoteur, le pilote mais surtout le coordinateur indispensable de l'action humanitaire de l'Organisation.

⁴⁵ HCT, Humanitarian Country Team (Equipe Humanitaire Nationale ; HC, Humanitarian Coordinator Coordinateur Humanitaire ou RC Resident Coordinator, Coordinateur résident des Nations unies.

⁴⁶ Groupe de coordination et de gestion des camps dirigé par le HCR (nouvellement activé en mars 2022 ; Éducation codirigé par l'UNICEF et Save the Children ; Télécommunications d'urgence dirigé par le PAM (février 2022) ; Sécurité alimentaire et moyens de subsistance codirigé par la FAO et le PAM ; Santé dirigé par l'OMS ; Logistique dirigé par le PAM (février 2022) ; Nutrition dirigé par l'UNICEF (mars 2022) ; Protection dirigé par le HCR ; Groupe sectoriel Abris et articles non alimentaires dirigé par le HCR ; Eau, assainissement et hygiène (WASH) dirigé par l'UNICEF). S'y ajoutent 3 sous-clusters (Protection de l'enfance dirigé par l'UNICEF ; Violence Basée sur le Genre dirigé par l'UNFPA ; Actions contre les Mines dirigé par le PNUD et un Groupe de travail (Cash Working Group) co-dirigé par ACTED et OCHA).

⁴⁷ Notamment à l'égard de l'Union européenne, pas tant sur son appui financier que sur la rapide mise en place de mécanisme ad hoc facilitant l'accueil de réfugiés ukrainiens.

III. Les organes principaux des Nations unies et le maintien de la paix en 2023 : Conseil de sécurité, Assemblée Générale et Secrétaire général, actions et relations

(37) La « nouvelle conflictualité »⁴⁸, apparue en 2022 avec la guerre de haute intensité résultant de l'« opération militaire spéciale » de la Russie en Ukraine, a continué, en 2023, de perturber fortement l'ensemble du système international et plus particulièrement le mécanisme de sécurité collective. Celui-ci, aux prises avec un affrontement opposant directement ou indirectement les cinq membres permanents du CSNU qui s'est progressivement enlisé, a vu sa capacité de maintenir la paix et la sécurité internationale fortement restreinte. Celle-ci, déjà affaiblie par un déclin persistant du multilatéralisme, va être, de plus, directement mise en cause par l'attaque du Hamas contre Israël en octobre 2023 et la riposte de celui-ci. Les digues sur lesquelles reposent les mécanismes de sécurité collective semblent rompues : le règlement pacifique des différends devient secondaire et aléatoire face à un usage unilatéral de la force décomplexé, ignorant les exigences du droit international. Pour autant, bien que leur légitimité ait été mise en cause, les institutions des Nations unies ont continué d'assurer leur mission en tenant compte du nouveau contexte qui s'impose à elles. Le champ d'action du CSNU s'est trouvé contraint par la menace redoublée du veto quand l'AGNU a pu au contraire réaffirmer les compétences dont elle dispose en vertu de la Charte dans le domaine du maintien de la paix, même si elles ne sont pas assorties du pouvoir d'obliger les États. Le SGNU, de son côté, faute de parvenir à jouer, malgré ses multiples interventions, un rôle décisif dans la restauration de la paix, s'est d'abord efforcé de protéger la sécurité humaine, mise à mal par des conflits dans lesquels le respect des principes fondamentaux du DIH est le plus souvent ignoré. Il a surtout poursuivi une tentative de reconstruction d'un cadre international, plus conforme aux exigences actuelles du maintien de la paix et de la sécurité internationale.

III.1. Le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU)

(38) Le CSNU a été naturellement le plus touché par l'opprobre qui a frappé l'ONU car la Charte (article 24) en fait « le responsable principal du maintien de la paix et de la sécurité internationale ». Il était donc attendu de lui qu'il parvienne à trouver une solution politique aux conflits, tout au moins à y contribuer. Cela s'est avéré impossible du fait de l'implication directe (comme Partie au conflit) ou indirecte (comme soutien à une des Parties au conflit) d'un ou plusieurs membres permanents et de la possibilité qu'ils tirent de la Charte de faire usage de leur droit de veto lorsqu'il juge leurs intérêts menacés. « La paix par l'accord des Grands » souhaitée par la Charte devenait donc impossible. C'est en considérant cette contrainte objective que l'activité du CSNU doit être analysée et on constatera alors qu'il est possible d'en tirer des conséquences plus nuancées.

III.1.1. Une évaluation globale⁴⁹ de l'activité du CSNU en 2023

(39) Le Conseil de sécurité était composé en 2023, outre les cinq membres permanents, de l'Albanie, du Brésil, des Émirats arabes unis, de l'Équateur, du Gabon, du Ghana, du Japon, de Malte, du Mozambique et de la Suisse. Il s'est beaucoup réuni (271 séances publiques et

⁴⁸ Selon la formule de J.-F. Guilhaudis, *PSEI* n° 20, 2023, (3).

⁴⁹ Voir Aperçu des travaux du CSNU en 2023, CS/15558, 9 janvier 2024, Aperçu de la pratique du CSNU, 2023, <https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/highlights-2023#reunions>.

19 séances privées) et a donc beaucoup débattu, mais il n'a proportionnellement, jamais aussi peu décidé (6 déclarations présidentielles et 50 résolutions, dont 15 sans l'unanimité). Dix projets de résolution ont été rejetés, à la fois par l'exercice du droit de veto mais également par insuffisance de voix, le nombre le plus élevé depuis la fin de la guerre froide. Les blocages du processus de décision se sont manifestés, à propos du conflit en Ukraine durant toute l'année 2023 et du conflit entre Israël et le Hamas à partir d'octobre 2023. Le premier a provoqué mais aussi confirmé une fracture entre les Occidentaux et la Russie soutenue par la Chine, le second, le retour d'un ferme soutien des États-Unis à Israël, au moins dans les votes. Traduisant la disparition de la confiance entre les membres permanents, leur impact s'est également fait sentir sur l'ensemble des activités du Conseil. Dès lors, si, bien sûr, l'exercice de son pouvoir de décision ne s'est pas totalement interrompu, il s'est trouvé circonscrit à ce qui paraissait acceptable aux membres permanents. Dans un tel contexte, le déclin des opérations de paix s'est poursuivi et les débats se sont focalisés sur la situation en Ukraine et à Gaza, même si, dans les débats thématiques, de nouveaux enjeux de sécurité internationale ont pu être abordés.

III.1.2. Les débats au CSNU

(40) Le Conseil de sécurité a beaucoup débattu en 2023, notamment à la demande d'un État membre ou dans la cadre de débats thématiques organisés par la Présidence du Conseil.

III.1.2.1. Les débats à la demande d'un État membre

(41) L'essentiel des débats au sein du Conseil ont été consacrés aux suites de l'« opération militaire spéciale » conduite par la Russie contre l'Ukraine, et à l'attaque du territoire israélien par le Hamas à partir de Gaza.

III.1.2.1.1. Les débats autour de la question ukrainienne

(42) Le traitement de la question ukrainienne s'est poursuivi en 2023 dans des conditions similaires à 2022 : étant bloqué par la menace de l'exercice du droit de veto, le plus souvent par la Russie mais aussi éventuellement par les occidentaux, le Conseil a choisi de ne plus chercher à se prononcer. S'il a tenu 40 séances publiques sur le sujet entre le 13 janvier et le 30 décembre 2023, un seul projet de résolution portant sur la demande au Secrétaire général de la création d'une commission d'enquête internationale indépendante pour faire la lumière sur le sabotage des gazoducs Nord Stream et en identifier les « auteurs, commanditaires, organisateurs et complices » a été présenté⁵⁰. Le CSNU a-t-il donc débattu souvent mais pour rien ? Le cadre que lui ont imposé les principaux protagonistes pourrait le laisser penser mais les discussions ont permis aussi d'apprécier le contenu et la portée de leurs argumentations et d'évaluer leur impact sur les positions des autres États.

III.1.2.1.1.1. Des débats convenus et improductifs

(43) Ce seul débat sur un projet de résolution touchant au conflit en Ukraine manifeste bien les stratégies qui se sont mises en place au sein du Conseil et les rapports de force qu'elles traduisent. Les occidentaux auxquels se joint le Japon, et la Russie s'opposent frontalement. La Chine soutient la Russie dans les votes mais adopte une position plus nuancée et plus argumentée, ce qui lui permet de ménager les autres membres non permanents du CSNU. La perception des origines du conflit par les Parties les rend alors inconciliables : pour les Occidentaux, le 24 février 2022 avec l'invasion de l'Ukraine constituant une violation flagrante de la Charte ; pour la Russie, 2014 avec le « coup d'État de Maïdan » et la prise du

⁵⁰ Voir infra (65-70).

pouvoir à Kiev par des « putchistes néo-nazis », suivis du non-respect des Accords de Minsk, le tout utilisé par « l'Occident collectif » pour infliger une défaite stratégique à la Russie et, pour cela, « prêt à se battre jusqu'au dernier ukrainien ».

(44) Sur cette base, les débats tenus, à la demande des Occidentaux ou de la Russie, ne pouvaient prendre que la forme d'accusations suivies de dénégations réciproques. Pour les premiers, il s'agissait de dénier toute pertinence aux affirmations, quelles qu'elles soient, de la Russie ou de réfuter toute mesure remettant en cause la souveraineté de l'Ukraine sur son territoire internationalement reconnu. Les élections locales tenues du 8 au 10 septembre dans les régions du Donbass occupé (Donetsk, Louhansk, Kherson et Zaporijia) comme le référendum n'avaient aucune validité : une « farce » conséquence de l'agression⁵¹. Pour la seconde, reprenant son argumentaire sur l'origine du conflit, elle s'est attachée à réfuter toutes les accusations et à soulever des points particuliers permettant de mettre en cause l'attitude des occidentaux, en particulier la fourniture d'armement à l'Ukraine, « inondée » d'armes de manière « irresponsable »⁵² ou à dénoncer les « atteintes à la liberté du culte »⁵³ et la « russophobie d'État » régnant en Ukraine⁵⁴. Il est certain que la tournure prise par ces débats⁵⁵ a entaché l'image du CSNU, provoquant des critiques de membres élus comme la Suisse et le Brésil. Ce dernier trouvait gênant que la « réponse collective du Conseil se limite à la répétition de discours contradictoires au sujet de ce qui a cours sur le terrain, et de positions que nul n'ignore plus à ce stade », et cela aux dépens d'autres situations urgentes telles que le Soudan, le Sahel et la Palestine.

(45) Le constat porté le 15 janvier 2023⁵⁶ restera cependant valable au 31 décembre 2023 : « il n'y a pas de fin en vue aux combats et aux souffrances » et le bilan humanitaire, qui était accablant le 6 février 2023⁵⁷, l'était encore plus un an après. Le CSNU, impuissant à peser sur l'évolution du conflit faute d'accord entre ses membres permanents, n'est pas parvenu non plus à contribuer à améliorer significativement la situation humanitaire notamment du fait de la multiplication des attaques visant des cibles civiles. Ces faits ont été systématiquement constatés et condamnés par les représentants du SGNU devant le Conseil tout en s'efforçant de conserver toujours un degré suffisant d'impartialité pour ménager la Russie. Le bilan humanitaire s'est encore aggravé avec l'approche de l'hiver et la dégradation de la situation sanitaire⁵⁸ sans que les positions ne bougent devant le Conseil.

(46) Il n'est dès lors pas apparu d'un grand intérêt de revenir sur l'ensemble des débats touchant au conflit en Ukraine, s'apparentant le plus souvent à des accusations et invectives alimentant un « dialogue de sourds ». On retiendra néanmoins plusieurs débats sur des questions liées étroitement au conflit en Ukraine, mettant cependant en cause des intérêts plus généraux, qui ne se sont pourtant pas imposés à la volonté des États.

⁵¹ Les membres élus du Conseil rappelaient leur soutien à l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et rejetaient les prétendus scrutins.

⁵² Voir infra.

⁵³ CS/15178, 17 janvier 2023.

⁵⁴ CS/15226, 14 mars 2023, affirmation auxquelles ses adversaires ont répondu par le droit à la légitime défense au bénéfice de l'Ukraine et l'ignorance ou l'ironie.

⁵⁵ Que l'on peut apprécier à l'occasion des débats qui se sont succédés sur des frappes de la Russie sur Odessa, des accusations par la Russie des « méthodes terroristes de Kiev », des frappes russes sur Kharkiv suivies de frappes ukrainiennes sur Donetsk puis des attaques sur plusieurs villes ukrainiennes et ensuite de frappes ukrainiennes sur Belgorod, le tout vainement !

⁵⁶ CS/15174, 15 janvier 2023.

⁵⁷ CS/15192, 6 février 2023.

⁵⁸ CS/15476, 31 octobre 2023 et CS/15515, 6 décembre 2023.

III.1.2.1.1.2. Sur quelques débats portant sur des questions de sécurité non résolues liées au conflit en Ukraine

(47) Trois questions touchant plus particulièrement à la sécurité humaine, nées en 2022 du conflit en Ukraine, ont été fréquemment débattues devant le CSNU en 2023 sans qu'il puisse pour autant leur apporter des réponses. Les États, notamment les membres permanents, ont poursuivi des stratégies variables fondées avant tout sur leur position dans le conflit en Ukraine. De ce fait, les résultats obtenus ont été très limités.

III.1.2.1.1.2.1. La sauvegarde de la sécurité alimentaire et l'Initiative Céréalière de la mer Noire : un processus interrompu

(48) Avant le conflit, l'Ukraine fournissait environ 45 millions de tonnes de céréales au marché mondial chaque année, soit, avec la Russie, 30 % des exportations mondiales de blé, cette dernière étant également un exportateur majeur d'engrais et d'aliments pour animaux. Avec le début des hostilités, plus d'une vingtaine de millions de tonnes de grains se sont donc trouvées bloquées dans les ports de la mer Noire par les navires russes exerçant un blocus et par les mines placées par les Ukrainiens pour se protéger d'un assaut par la mer. La sécurité alimentaire de la population ukrainienne mais également de la population mondiale s'est donc trouvée rapidement menacée⁵⁹ et l'effet sur les marchés immédiat. Selon l'ONU, en mars 2022, les prix mondiaux des denrées alimentaires avaient atteint leurs plus hauts niveaux jamais enregistrés, avec pour les céréales « une hausse de 17,1 % par rapport à février ». Une forte augmentation des prix faisait craindre une crise alimentaire mondiale et des risques de famines réels dans des États très dépendants des céréales ukrainiennes comme le Liban, l'Égypte ou les États de l'Afrique subsaharienne mais aussi le Sri Lanka, l'Indonésie ou le Pakistan. Le conflit avait ainsi pour effet d'aggraver une situation alimentaire déjà tendue, ce qui, selon le SGNU, nécessitait « la réintégration de la production agricole de l'Ukraine et de la production d'aliments et d'engrais de la Russie et du Bélarus dans les marchés mondiaux, sans restriction et malgré la guerre ».

(49) Pour atteindre cet objectif, l'impact de l'action diplomatique menée par le SGNU, s'appuyant sur l'expertise de la FAO et de l'OMI, a été décisif, comme le concours apporté par la diplomatie turque et son « numéro d'équilibriste, tentant à la fois d'entretenir son partenariat militaire avec l'Ukraine, de conserver de bonnes relations avec Moscou tout en endiguant une présence russe de plus en plus forte dans la mer Noire »⁶⁰. L'accord (« Initiative Céréalière de la Mer Noire », *ICMN*) a été conclu le 22 juillet 2022 à Istanbul, après des négociations réunissant des représentants de l'ONU, de la Turquie, de l'Ukraine et de la Russie. Il s'est appuyé sur l'action de deux groupes de travail des Nations unies développant « une approche parallèle, cohérente et coordonnée ». L'un dirigé par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires avec la participation de l'Organisation maritime internationale, s'est occupé de l'expédition de céréales ukrainiennes via la mer Noire ; l'autre, dirigé par la Secrétaire générale de la CNUCED, de la facilitation de l'accès sans entrave aux denrées alimentaires et aux engrais provenant de la Russie sur les marchés mondiaux. L'ICMN repose sur deux textes

⁵⁹ Le secteur agricole représente environ 11 % de son PIB, et une source directe de revenus pour 13 millions d'Ukrainiens. Avant le conflit, l'Ukraine, fournissait environ 45 millions de tonnes de céréales au marché mondial chaque année. Elle représentait, avec la Russie, qui est également un exportateur majeur d'engrais et d'aliments pour animaux 30 % des exportations mondiales de blé.

⁶⁰ Sans succès dans ses tentatives, limitées, pour faire cesser les hostilités, le président Erdogan a tiré par contre un incontestable profit politique de la conclusion de l'Initiative céréalière de la mer Noire ; voir M. Cohadon, « La Turquie, arbitre de la guerre en Ukraine ? », Note de la Fondation d'Études Stratégiques, n° 35/2022, 7 septembre 2022.

identiques mais séparés, à la demande de l'Ukraine qui a refusé de parapher tout document avec la Russie.

(50) Du côté de Kiev, l'accord que les deux États s'engageaient à mettre en œuvre rapidement, valable pendant 120 jours, devait permettre d'exporter les 25 millions de tonnes de céréales se trouvant en Ukraine à partir des ports d'Odessa, de Pivdenny et de Tchoronosk. La circulation des navires marchands utilisés serait protégée contre les mines par la mise en place de « couloirs sécurisés »⁶¹ que les deux parties se sont engagées à ne pas attaquer et par l'intervention de pilotes ukrainiens jusqu'à la sortie des eaux territoriales de Kiev. De son côté, la Russie a obtenu⁶², dans un mémorandum d'accord avec l'ONU, la garantie que les sanctions occidentales ne s'appliqueraient pas à ses propres exportations de produits agricoles et d'engrais. Un centre de coordination conjoint (CCC) a été établi à Istanbul avec des représentants des deux Parties, de la Turquie et des Nations unies pour superviser l'ensemble du mécanisme. Les navires souhaitant participer à l'*Initiative* sont soumis à une inspection pour s'assurer qu'ils sont vides de cargaison ; elle s'effectue à quai et non en mer, la Russie souhaitant avoir la garantie qu'ils n'apporteront pas d'armes à l'Ukraine. Ensuite, ils navigueront à travers le couloir humanitaire maritime défini et surveillé en permanence par le CCM, vers les ports ukrainiens, pour y être chargés. Au retour, les navires seraient également inspectés.

(51) Conformément à cette procédure, le CCM a établi le calendrier des rotations des navires à partir du 1^{er} août 2022. Au 15 septembre, une centaine de navires, dont des navires affrétés par l'ONU acheminant du blé acheté par le PAM, avait chargé environ 3 millions de tonnes de céréales avec à terme l'objectif d'exporter 5 millions de tonnes chaque mois⁶³. Les résultats obtenus étaient loin d'être négligeables, d'autant qu'ils se sont accompagnés d'une baisse du prix des denrées alimentaires, ce qui était l'un des objectifs de l'*Initiative*⁶⁴, mais pour combien de temps ?

(52) Le succès obtenu par l'ONU et son SG, dont on a pu espérer un moment qu'il influencerait l'obtention d'une solution au conflit, était incontestable mais n'était pas dû directement au CSNU. Par contre, la poursuite de l'*Initiative*, comme elle avait été envisagée dès sa mise en place, supposait l'accord des Parties, ce qui passait par un retour devant le Conseil. Dans une déclaration du 10 octobre 2022, le Coordonnateur humanitaire de l'ONU avait donc souhaité sa prolongation pour un an en 2023. Mais déjà, la Russie avait exprimé des réserves, jugeant les résultats obtenus « inéquitables » et le 29 octobre 2022, elle annonçait sa suspension. Devant le CSNU convoqué à sa demande le 31 octobre⁶⁵, elle justifiait sa position en invoquant des attaques contre des navires russes, qui l'empêchait de garantir la sécurité des navires civils participant à l'*Initiative*. Il ne s'agissait toutefois que d'une suspension et Moscou s'engageait à fournir gratuitement 500 000 tonnes aux pays les plus pauvres dans les quatre prochains mois. Si, sans surprise, les États occidentaux ont contesté radicalement les arguments de Moscou, le Coordonnateur des secours d'urgence a insisté fortement à la fois sur les

⁶¹ Solution préconisée par l'Organisation maritime internationale dès le début du conflit pour sécuriser la navigation, Session extraordinaire du Conseil de l'OMI, C/ES/35/3, 10-11 mars 2022.

⁶² Le Mémorandum d'accord entre la Russie et l'ONU visait notamment les sanctions indirectes pouvant résulter des blocages « indirects » de la part des assurances et du système bancaire.

⁶³ Environ 25 % des expéditions sont allées directement aux États à faible revenu (Égypte, Inde, Soudan...), 25 % des céréales aux États à revenu intermédiaire supérieur (Turquie, Chine, Bulgarie...) et 50 % à des États à revenu élevé (Pays-Bas, Allemagne, France, Israël...).

⁶⁴ Selon la Secrétaire générale de la CNUCED et le Coordonnateur des Nations unies pour l'Initiative céréalière de la mer Noire, l'indice des prix alimentaires a diminué de près de 14 % depuis le sommet atteint en mars 2022.

⁶⁵ CS/15089, 31 octobre 2022.

conséquences humaines de la suspension de l'*Initiative*, et sur la rigueur des contrôles effectués sur les navires avec la participation d'inspecteurs russes. Le retour aux négociations, réclamé par de nombreux États, est donc intervenu le 2 novembre. Le 18 novembre, la Russie réintérait l'accord renouvelé par les Parties pour 120 jours supplémentaires et l'ONU s'engageait à lever les derniers obstacles à l'exportation de denrées alimentaires et d'engrais en provenance de la Russie.

(53) L'accord obtenu ne pouvait dissimuler la capacité d'instrumentalisation que la prolongation périodique de l'ICMN offrait aux États et singulièrement à la Russie. Ainsi, le 17 mars, les Parties ont accepté le renouvellement, mais Moscou pour 60 jours seulement, avant de confirmer le 18 mai sa participation pour 60 jours supplémentaires. La date du 17 juillet devint donc décisive et des « négociations intensives » se sont tenues pour obtenir la prolongation et l'amélioration de l'*Initiative*⁶⁶, en vain. Le 17 juillet, la Russie a annoncé qu'elle mettait fin à sa participation à l'ICMN puis déclenché une campagne de bombardement sur le port d'Odessa et ses installations de manutention céréalières, jusque-là protégé par l'accord, rendant impossible en pratique la poursuite de l'*Initiative*⁶⁷.

(54) Des réactions très critiques ont suivi cette suspension⁶⁸ que la Russie s'est efforcée de justifier en invoquant de multiples raisons liées directement (soupçons de transport par ce moyen d'aide militaire à l'Ukraine ou utilisation du corridor maritime pour lancer des attaques de drones contre la Crimée) ou indirectement (échec des discussions sur la réouverture de l'oléoduc d'ammoniac Tolyatt-Pivdennyi ou impossibilité pour les banques agricoles russes d'utiliser le système SWIFT pour financer les achats de nourriture et d'engrais par les pays en développement) au fonctionnement de l'ICMN. Plus généralement, elle visait les sanctions occidentales contre son système bancaire constituant, selon elle, des restrictions « cachées » préjudiciables à ses exportations exemptées de produits alimentaires et d'engrais.

(55) Ainsi, le mécanisme de l'ICMN, quoique traité pour l'essentiel dans un cadre diplomatique et donc soustrait aux contraintes formelles du fonctionnement du CSNU, n'a pas échappé au jeu des rapports de force. Il est toujours possible que la Russie revienne dans l'*Initiative* mais elle risque d'être encouragée à ne pas le faire en constatant que, selon le président de la Confédération agraire ukrainienne, les exportations ukrainiennes sont « presque » revenues à leur niveau pré-2022⁶⁹ et pourront bénéficier désormais d'une assurance d'expédition abordable pour les approvisionnements alimentaires essentiels expédiés dans le monde entier depuis les ports ukrainiens de la mer Noire⁷⁰.

III.1.2.1.1.2.2. *La sécurité nucléaire et la centrale de Zaporijia :
une menace maîtrisée par l'AIEA*

(56) En situation de conflit armé, les ouvrages et installations contenant des forces dangereuses font l'objet d'une protection spéciale de la part du DIH du fait que leur destruction partielle ou totale pourrait avoir des conséquences catastrophiques sur le plan humanitaire. Cela concerne particulièrement les centrales nucléaires qui ne peuvent être attaquées

⁶⁶ CS/15281, 15 mai 2023.

⁶⁷ La sécurité de la navigation n'était plus assurée du fait d'affrontements entre forces navales et de guerre des drones.

⁶⁸ Le Kenya la qualifiant de « coup de poignard dans le dos ».

⁶⁹ <https://legrandcontinent.eu/fr/2024/01/18/le-commerce-ukrainien-de-cereales-en-mer-noire-a-presque-retrouve-ses-niveaux-davant-guerre/>

⁷⁰ Avec le lancement de la *Unity Facility* par la division britannique de *Marsh Mc Lennan*, premier cabinet mondial de services professionnels dans les domaines du risque, de la stratégie et des ressources humaines ; annonce faite devant le CSNU par le représentant du Royaume-Uni, le 21 novembre 2023, CS/15502.

directement lorsqu'elles sont des biens de caractère civil, et même s'il s'agit d'objectif militaire, lorsque de telles attaques pourraient libérer des forces dangereuses susceptibles de causer des pertes sévères dans la population civile⁷¹. En temps de paix, l'Ukraine, alors république soviétique, avait déjà connu, le 26 avril 1986, une catastrophe nucléaire majeure avec l'explosion des réacteurs de la centrale de Tchernobyl. La menace est réapparue lorsque la centrale de Zaporijia, est entrée dans la zone des combats le 26 février 2022, la Russie signalant, le 4 mars, sa prise de contrôle de la zone entourant les installations. Centrale nucléaire située en Ukraine centrale, exploitée par la Compagnie nationale *Energotom*, elle est la plus puissante d'Europe. Après l'arrêt de la centrale de Tchernobyl, en 2000, l'activité de Zaporijia a conservé un niveau très élevé pour assurer les besoins de l'Ukraine auquel elle fournit un cinquième de son électricité.

(57) Comme l'a rappelé le directeur de l'AIEA, « le conflit militaire fait courir un danger sans précédent aux centrales nucléaires ukrainiennes et aux autres installations contenant des matières radioactives. Elles doivent pouvoir continuer à fonctionner en toute sécurité sans qu'il existe un risque d'accident nucléaire pouvant provenir soit d'un dysfonctionnement technique de la centrale, soit des combats dans son voisinage voire de bombardements la frappant directement ». Or, si Zaporijia n'a pas été touchée, de nombreux incidents l'ont affectée : incendies dans les bâtiments auxiliaires déconnexion de la centrale du réseau d'alimentation électrique, coupures de communication avec l'extérieur. Tous ces phénomènes ont pu être maîtrisés mais les conditions de fonctionnement de la centrale sont restées très éloignées des « 7 piliers », normes indispensables à la sécurité nucléaire, exigées par l'AIEA⁷². Il est évident toutefois que sa position dans la zone de conflit rend le respect de ces exigences illusoire. Des frappes se sont donc régulièrement produites à proximité, justifiant des réunions du CSNU, mais sans résultat.

(58) L'Ukraine et la Russie se sont renvoyées la responsabilité, les États soutenant Kiyv faisant valoir que seule la fin de l'invasion et le retrait général des troupes russes feraient disparaître la menace nucléaire, la Russie faisant, au contraire, de sa présence sur le site, la garantie de la sécurité de la centrale, menacée par les frappes ukrainiennes. La Chine, de son côté, conservait une forme de neutralité, appelant « les parties à faire preuve de la plus grande retenue, à respecter le droit international et à mettre en œuvre les sept piliers de la sûreté et de la sécurité nucléaires ». Tous les représentants des Nations unies amenés à intervenir devant le Conseil, ont néanmoins souligné la gravité des risques encourus et appelé à l'arrêt immédiat de toutes les activités militaires dans le voisinage du site, au retrait de tous les personnels et équipements militaires de la centrale et à la conclusion d'un accord sur un périmètre démilitarisé autour de l'usine. Un tel projet impliquait toutefois que les forces russes acceptent ce retrait et que, dans le même temps, les forces ukrainiennes consentent à ne pas pénétrer dans le périmètre. Néanmoins, face à la dangerosité du site, un consensus a pu progressivement s'établir sur la nécessité d'une inspection de Zaporijia conduite par l'AIEA. La Mission d'appui et d'assistance de l'AIEA à Zaporijia (ISAMZ) a été lancée le 29 août 2022 et présente sur le site le 1^{er} septembre. Elle avait pour mission de clarifier la situation sur le statut de l'installation, son fonctionnement et les dommages qu'elle a subis, de déterminer si les systèmes de sûreté et de sécurité principaux et de secours sont opérationnels et d'évaluer les conditions de travail du personnel de la salle de commande. Dans le même

⁷¹ Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, article 56 §1.

⁷² L'intégrité physique des installations nucléaires doit être préservée ; les systèmes de sûreté et de sécurité doivent être maintenus opérationnels ; le personnel doit être en mesure d'accomplir ses activités normalement ; l'accès au réseau électrique doit être possible à tout moment ; les services logistiques doivent pouvoir approvisionner le site : les systèmes de surveillance de la radioactivité doivent rester opérationnels et, enfin, la communication doit être maintenue avec l'extérieur.

temps, la mission devait mener des activités de garanties urgentes pour vérifier que les matières nucléaires sont utilisées uniquement à des fins pacifiques.

(59) Dans le rapport de l'ISAMZ⁷³, présenté devant le CSNU le 6 septembre, le directeur général de l'AIEA a confirmé que les sept piliers sur lesquels reposent la sûreté et la sécurité nucléaires étaient compromis. Il a donc formulé des recommandations pour en restaurer le respect : retrait de tous les véhicules et matériels militaires présents sur le site ; autorisation donnée à l'exploitant à revenir à son dispositif de responsabilités ; sécurisation de l'alimentation électrique ; maintien de la continuité des chaînes logistiques d'approvisionnement et de transports. Enfin, des moyens et des canaux de communication fiables et redondants devaient être assurés à tout moment.

(60) Les constatations opérées par l'AIEA rendaient ainsi compte de la fragilité dans laquelle se trouve la centrale car toutes les fonctions sont menacées, et à la merci de bombardements sur le site et ses environs. Aussi, le directeur général, à la suite du SGNU, a-t-il demandé « la création de toute urgence d'une zone de protection de la sûreté et de la sécurité autour de la centrale de Zaporijia et engagé à cette fin un processus de consultation en octobre 2022 avec les deux Parties », rencontrant successivement le président ukrainien le 4 octobre, puis le président russe le 11 octobre. Le processus, qui promettait d'être très long eu égard aux prises de positions des représentants des deux Parties au CSNU sur les résultats de la mission de l'AIEA, n'a pas abouti. La question avait, de plus, changé partiellement de nature : à la menace nucléaire s'ajoutait la menace sur l'approvisionnement en électricité de l'Ukraine. Le contrôle russe sur la centrale était devenu un instrument de pression sur Kiyv que Moscou a privilégié depuis le début de l'hiver 2022 en s'attaquant plus généralement aux installations électriques.

(61) En 2023, les inspecteurs de l'AIEA, toujours présents sur le site, ont continué à signaler les attaques menaçant la centrale et les risques de dysfonctionnement possibles, fournissant à l'ONU, et plus généralement à la Communauté Internationale « des informations techniques immédiates de première main, neutres et impartiales, sur l'état du site »⁷⁴. Le 30 mai 2023, le directeur général de l'AIEA, insistant une fois encore sur l'urgence, a « solennellement et respectueusement » demandé aux Parties d'éviter un accident nucléaire et de garantir l'intégrité de la centrale de Zaporijia en adhérant à cinq principes⁷⁵ pour assurer la sûreté et la sécurité de la centrale ; une proposition qui a été soutenue par les membres du Conseil même s'ils ont des opinions divergentes quant à la responsabilité de l'insécurité autour du site. Si la Russie affirme que ces principes sont conformes aux mesures qu'elle a adoptées en accord avec l'AIEA, le Royaume-Uni l'accuse au contraire d'avoir violé l'ensemble des piliers de la sûreté et de la sécurité nucléaire et d'exercer un contrôle illégal sur la centrale. Pour la France et la plupart des membres du Conseil, pour éviter un accident « aux conséquences irréparables », il importe que la Russie rende à l'Ukraine le contrôle total de toutes les installations nucléaires et cesse d'exercer sur les personnels des pressions et des menaces qui aggravent le risque d'une erreur humaine.

⁷³ Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine, 2nd Summary Report by the Director General, 28 April-5 September 2022.

⁷⁴ Le directeur général de l'AIEA soulignait qu' « alors que jusque-là les inspecteurs étaient toujours intervenus a posteriori afin de remédier à un événement qui s'était déjà produit, dans ce cas précis, nous avons le devoir historique et moral d'empêcher que quelque chose ne se produise ».

⁷⁵ CS/15300, 30 mai 2023 : ne pas mener d'attaque de quelque nature que ce soit depuis ou contre la centrale ; ne pas utiliser la centrale comme lieu de stockage ou de base pour des armes lourdes ou du personnel militaire qui pourraient être utilisés pour une attaque depuis la centrale ; ne pas mettre en péril l'alimentation électrique hors site de la centrale ; protéger toutes les structures et systèmes essentiels à l'exploitation sûre et sécurisée de la centrale contre des attaques ou des actes de sabotage, ne mener aucune action qui porte atteinte à ces principes.

(62) La situation à Zaporijia, comparée par le directeur général de l'AIEA à la « roulette russe », ne s'est pas améliorée pour autant. Le 2 décembre 2023, la centrale a frôlé « l'accident nucléaire » du fait d'une panne de l'alimentation électrique du site, deux lignes électriques ayant été coupées à la suite d'un incident qui s'est produit selon l'AIEA, loin de la centrale⁷⁶. Quant aux attaques de drones, certains experts⁷⁷ considèrent qu'elles sont inquiétantes mais écartent le risque de catastrophe pour l'instant d'autant que les réacteurs sont désormais à l'arrêt.

(63) La question de la sécurité nucléaire en rapport avec la centrale de Zaporijia s'est posée à nouveau avec la destruction du barrage de Kakhovka, le 6 juin 2023. La Russie avait pris le contrôle de la centrale électrique de Kakhovka dès le 24 février 2022, le barrage sur le Dniepr servant à l'alimentation en eau de grandes étendues agricoles et au refroidissement de la centrale de Zaporijia. Dans une zone où offensives et contre-offensives des deux Parties se sont multipliées, le barrage qui se situait dès le 6 juin sur la ligne de front, avait subi des détériorations. Si la Russie, accusant l'Ukraine, a démenti être à l'origine de cette destruction, elle reste néanmoins la responsable la plus probable. Le barrage en effet, situé dans la zone sous contrôle russe, n'a pas été bombardé ; seule une explosion provenant de l'intérieur pouvait le détruire. De plus, l'opération pouvait également correspondre à des objectifs à la fois tactiques (Inonder la zone afin d'empêcher les forces ukrainiennes de traverser le Dniepr)⁷⁸ et stratégiques (porter atteinte à la capacité de production d'électricité de l'Ukraine) de Moscou. Les deux parties, se rejetant la responsabilité de la destruction de la centrale, ont demandé une réunion d'urgence du CSNU qui s'est tenue le 6 juin 2023 et stratégiques⁷⁹. L'ONU ne disposant pas d'informations indépendantes sur les circonstances de l'accident, n'a pu que constater que la catastrophe aurait des conséquences « graves et profondes » sur les personnes civiles de part et d'autre de la ligne de front y compris dans les zones contrôlées par la Russie. Le 23 juin 2023, à la demande de l'Albanie et des États-Unis⁸⁰, le CSNU entendait la SG adjointe aux affaires politiques et à la consolidation de la paix sur les conséquences à la fois humaines, sociales, économiques, sanitaires et environnementales de la destruction du barrage de Kakhovka⁸¹.

(64) L'inquiétude est restée très vive quant à la possibilité, selon les Émirats Arabes Unis, d'un « accident nucléaire aux conséquences inimaginables pour la planète » qui surviendrait, soit parce que la centrale de Zaporijia serait touchée au cours des combats, soit parce qu'elle serait endommagée faute d'eau de refroidissement pour les réacteurs nucléaires à la suite de la destruction du barrage de Kakhovka. La présence constante des inspecteurs de l'AIEA et leur action sur le plan technique et diplomatique sur le site, a permis néanmoins, jusqu'à présent, d'éviter le pire.

⁷⁶ Libération et AFP, 2 décembre 2023.

⁷⁷ Voir Par exemple R.-E. Kelley, ancien inspecteur nucléaire en chef de l'AIEA, <https://fr.euronews.com/my-europe/2024/04/16/la-centrale-de-zaporijia-nexplosa-probablement-pas-mais-leurope-reste-sur-ses-gardes>.

⁷⁸ La Russie a d'ailleurs invoqué un article du *Washington Post* du 29 décembre 2022, selon lequel l'armée ukrainienne déclarait ouvertement son objectif de faire sauter ce barrage pour obtenir un avantage militaire.

⁷⁹ CS/15310, 6 juin 2023.

⁸⁰ CS/15333, 23 juin 2023.

⁸¹ Alors que les circonstances exactes restent floues, cette catastrophe aura « d'énormes conséquences néfastes », a averti Mme DiCarlo, indiquant que des dizaines d'habitants ont péri dans l'inondation de la zone et que le réservoir de Kakhovka, source d'eau potable pour au moins 700 000 personnes, a perdu 70 % de sa capacité. La haute fonctionnaire a aussi dit craindre que les eaux de crue déplacent des mines terrestres dans des zones précédemment déminées et que les dommages subis par les systèmes d'assainissement augmentent les risques de maladies.

III.1.2.1.1.2.3. *Le sabotage des gazoducs Nord Stream I et II :
une responsabilité introuvable ?*

(65) Le 26 septembre 2022, en Mer baltique, dans les zones économiques suédoises et danoises, des explosions ayant endommagé les gazoducs *Nord Stream 1* et *Nord Stream 2* ont provoqué quatre fuites de méthane. Même si les gazoducs n'étaient pas en service en raison de la guerre en Ukraine, ils contenaient d'importantes quantités de ce gaz à effet de serre au pouvoir réchauffant 80 fois plus important que le CO₂. Selon des estimations, environ 200 000 tonnes de méthane pourraient se retrouver dans l'atmosphère, une partie du méthane se transformant en CO₂ au contact de l'eau.

(66) Du fait que les fuites se sont arrêtées au bout de quelques jours, le débat, réel, sur les dommages causés à l'environnement, s'est déporté sur la nature de l'acte ayant provoqué les fuites et sur l'identité de son auteur. Il est apparu, après les premières constatations suédoises et danoises, que les explosions résultaient d'un acte humain délibéré de sabotage. Il était par ailleurs impossible de déconnecter les faits de la guerre en Ukraine alors que les gazoducs dont l'entreprise russe *Gazprom* était le principal actionnaire, reliaient la Russie à l'Allemagne et que la question de l'approvisionnement en gaz de l'Union européenne devenait pressante. Devant le CSNU réuni sur la question à la demande de la Russie⁸², le 30 septembre 2022, le consensus s'est fait sur la thèse du sabotage, les États s'accordant pour condamner « un acte irresponsable ».

(67) Il restait alors à en identifier l'auteur et surtout l'instigateur, mais sur ce point, comme on pouvait s'y attendre, les oppositions radicales se manifestant depuis février 2022 à propos du conflit ukrainien se sont retrouvées. Kyiv accuse la Russie qui dénonce un acte « terroriste » et met en cause les États-Unis, notant que ce « sabotage » ne bénéficiera qu'aux exportations de gaz de Washington vers l'Europe. Les États-Unis de leur côté nient toute implication et accusent la Russie de chercher à éloigner l'attention des crimes qu'elle a commis en Ukraine. Si plusieurs États ont souhaité une « enquête rigoureuse et impartiale » afin de déterminer les circonstances de cet incident, la situation militaire et diplomatique rendait cette démarche vouée à l'échec, d'autant qu'elle présente des difficultés techniques importantes et qu'elle relance les inquiétudes sur la question très sensible de la maîtrise des fonds marins. Une enquête judiciaire dotée de moyens civils et militaires a été lancée par le Danemark et la Suède à laquelle s'est associée l'Allemagne mais celle-ci ne dispose pas du matériel nécessaire qui devrait être fourni par les États-Unis. Par ailleurs, le consortium *Nord Stream AG* qui gère l'exploitation des gazoducs et dont le principal actionnaire est la société *Gazprom*, visée par les sanctions européennes, est pour l'instant écarté de l'enquête. Par contre, la Russie qui a démenti toutes les accusations à son encontre et condamné « un acte terroriste », assure mener sa propre enquête et pourrait mettre en œuvre des mini-sous-marins ou des mini-drones capables, par 80 m de profondeur, de filmer les dégâts provoqués par l'explosion et de prélever des traces d'explosifs sur le fond. Cela n'a pourtant pas conduit à la mise en place d'une opération américano-russe et aucune avancée significative n'est apparue sur la responsabilité de la catastrophe, alors que la zone des explosions a été minutieusement examinée. La Suède a pu seulement, grâce à la découverte de traces d'explosifs, confirmer la thèse du sabotage et selon l'Allemagne, aucun élément ne permet en l'état d'incriminer la Russie. Les enquêtes se sont donc poursuivies et la question environnementale est plutôt passée sous silence malgré

⁸² Débat au cours duquel le sous-secrétaire général de l'ONU au développement économique a rappelé quand même les effets environnementaux considérables de la catastrophe : des fuites de centaines de millions de m³ de méthane avec un pouvoir de réchauffement climatique de 80 % supérieur à celui du dioxyde de carbone.

les ONG, l'accent étant mis sur la perturbation des infrastructures énergétiques et le risque de volatilité accrue des prix de l'énergie.

(68) La nécessité d'identifier les responsabilités a été toutefois relancée par des initiatives privées. Ainsi, le 9 février 2023, un journaliste d'investigation américain, S. Hersh, a accusé les États-Unis d'être à l'origine des sabotages⁸³ : les explosifs auraient été posés en juin 2022 par des plongeurs de l'*US Navy*, aidés par la Norvège, et déclenchés trois mois plus tard. La décision aurait été prise par le président Biden, hostile depuis longtemps au projet et désireux de priver Moscou de ce moyen de pression sur l'Europe et notamment l'Allemagne. Ces informations provenant de sources anonymes, qualifiées de « pures fictions », ont été repoussées par les États-Unis, mais ont encouragé Moscou, quoique sceptique sur certains de ces éléments d'information, à revendiquer à nouveau la mise en place d'une « enquête internationale transparente ». La Russie a donc pris l'initiative de convoquer le CSNU sur le sujet le 21 février 2023⁸⁴ et devant celui-ci, les spéculations ont continué à aller bon train⁸⁵ obligeant la secrétaire générale adjointe aux Affaires politiques et à la consolidation de la paix à souligner que « les Nations unies n'étaient pas en mesure de vérifier les allégations récentes ». Moscou a donc présenté le 27 mars 2023 devant le CSNU un projet de résolution demandant l'établissement d'une « commission d'enquête internationale indépendante » sur les « actes de sabotage » commis en septembre 2022 sur le gazoduc *Nord Stream*. En raison « des doutes sérieux et très fondés sur la transparence des enquêtes nationales actuellement en cours », elle devrait mener une « enquête internationale complète, transparente et impartiale sur tous les aspects de l'acte de sabotage des gazoducs [...] y compris l'identification de ses auteurs, commanditaires, organisateurs et complices ». Le projet a été repoussé n'ayant obtenu que 3 voix pour (Brésil, Chine, Russie) contre 12 abstentions⁸⁶. Les États-Unis, rejetant les « allégations infondées sur leur rôle dans le sabotage », ont dénoncé le texte comme n'étant pas une tentative de recherche de la vérité, mais plutôt, de discréditer les enquêtes nationales en cours susceptibles d'aboutir à des conclusions défavorables à Moscou. La Chine et le Brésil ont regretté l'échec du projet de résolution : la première considérait qu'« une enquête internationale ne serait pas en conflit avec les enquêtes nationales actuellement en cours » mais permettrait au contraire de « renforcer l'autorité des conclusions d'autres études » et ainsi répondre aux « spéculations internationales » selon lesquelles « quelque chose se cache dans les coulisses » ; pour le second, les Nations unies devaient « déployer des efforts plus complets pour comprendre l'attaque » et les responsables des enquêtes nationales, « partager leurs conclusions avec le Conseil dès que possible ».

(69) La majorité des États membres ont néanmoins jugé bon d'attendre la fin des enquêtes en cours, non sans souligner, comme le Ghana, qu'elles doivent être accélérées et leurs résultats communiqués aux opérateurs russes, ou, comme le Gabon, beaucoup plus critique, qui a vu dans le vote, « le glas » de l'établissement des responsabilités, car comment faire accepter désormais à un État une enquête internationale susceptible d'aller à l'encontre de ses intérêts ?⁸⁷. Cet échec n'a pas empêché la Russie, avec la Chine, de revenir à la charge en saisissant à nouveau le Conseil sur la question, le 11 juillet 2023, et en demandant la « publication

⁸³ La Tribune.fr, 09 février 2023.

⁸⁴ CS/15206, 21 février 2023.

⁸⁵ Déclaration du professeur J. Sachs renvoyant à un article du Washington Post faisant état d'une réunion de l'OTAN disculpant la Russie ; intervention de M.R. Mac Govern, « militant politique », soutenant la thèse de S. Hersh.

⁸⁶ En l'absence de l'utilisation du droit de veto par un membre permanent, le projet n'a pas obtenu les 9 voix au moins nécessaires ; CS/15243, 27 mars 2023.

⁸⁷ Débats du Conseil de sécurité, S/PV.9295, 27 mars 2023.

rapide » des résultats des enquêtes nationales conduites en Suède, Danemark et Allemagne sur le sabotage des gazoducs⁸⁸. Les deux États, dénonçaient un « refus de coopérer » et une « inaction manifeste destinée à dissimuler les traces des véritables coupables » afin de ne pas risquer de disculper la Russie.

(70) Face à une accusation nourrie par de nouvelles révélations⁸⁹, les occidentaux se sont bornés à critiquer une tentative supplémentaire de « détourner l'attention du conflit en Ukraine » par des réunions d'obstruction qui font perdre son temps au Conseil et « n'ont d'autre but que de cultiver la désinformation ». Ils ont estimé que la Russie souhaitait une enquête seulement dans la mesure où celle-ci conclurait à la responsabilité des États-Unis, réfutant catégoriquement toute allégation de culpabilité. Le Brésil a soutenu pour sa part la proposition de lancement d'une enquête internationale coordonnée par l'ONU, en appui aux efforts des autorités nationales, relevant qu'en l'absence de réponses près de dix mois après les explosions, les craintes et les tensions avaient augmenté, y compris au sein du Conseil. Mais aux yeux de Malte, l'ouverture de nouvelles enquêtes à ce stade risquerait d'entraver les progrès et d'avoir des effets contre-productifs sur le processus en cours. De son côté, la Russie s'est réservé le droit de mener sa propre investigation, déplorant l'absence de retour des autorités allemandes, danoises et suédoises à ses nombreux appels demandant la tenue d'une enquête approfondie avec des représentants des autorités russes et de *Gazprom*. Elle a, à nouveau, rappelé sa position, le 26 septembre 2023, et sa volonté d'avoir des réponses pour déterminer l'origine des explosions en produisant de nouveaux experts mettant en cause l'un l'OTAN, l'autre l'Ukraine⁹⁰.

III.1.2.1.1.2.4. Menaces nucléaires, prolifération des armes conventionnelles et guerre de la communication

(71) La durée du conflit en Ukraine justifiant des besoins considérables en armement a entraîné une prolifération et une circulation des armes qui sont venues régulièrement à l'ordre du jour du CSNU et se sont ajoutées aux menaces nucléaires. La Russie a été particulièrement active puisque à sept reprises, elle a été à l'initiative des débats sur le sujet.

(72) Les menaces d'emploi des armes nucléaires ont accompagné régulièrement les débats sur l'Ukraine devant le CSNU du fait de la rhétorique employée à plusieurs reprises par le président russe, considérée par ses adversaires comme exprimant une menace nucléaire. L'annonce, le 25 mars 2023, de la conclusion d'un accord avec son homologue bélarusse sur l'installations d'armes nucléaires tactiques russes sur le territoire du Bélarus, a conduit les États-Unis à prendre l'initiative d'un débat sur la question⁹¹. Pour Washington, l'annonce du Kremlin représente le premier accord de « partage nucléaire » conclu depuis l'entrée en vigueur du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 1970⁹² alors que, selon la Haute Représentante pour les affaires de désarmement de l'ONU, « le risque d'utilisation d'une arme nucléaire est actuellement plus élevé qu'il ne l'a jamais été depuis la fin de la guerre froide ».

(73) Les États-Unis à l'initiative du débat ont donc dénoncé un « comportement déstabilisant » et accusé la Russie de tenter d'« intimider tous les États qui cherchent à aider l'Ukraine à exercer son droit à la légitime défense ». Estimant que cette séance n'avait pas de raison

⁸⁸ CS/15351, 11 juillet 2023.

⁸⁹ De la part de MM. Bryce Green et Jeffrey Brodsky, journalistes étatsuniens indépendants montrant notamment que la Russie n'avait aucun intérêt à saboter les deux gazoducs.

⁹⁰ CS/15422, 26 septembre 2023.

⁹¹ CS/15250, 31 mars 2023.

⁹² Haut responsable du désarmement des Nations unies devant le CSNU.

d'être, le représentant russe a condamné les « missions nucléaires conjointes », permettant à des membres européens de l'OTAN d'accueillir sur leur territoire des armes nucléaires tactiques américaines, « incompatibles avec la lettre comme avec l'esprit du TNP ». Sur ce dossier, la Chine a affiché, une fois encore, une position modérée, rappelant la déclaration des cinq puissances nucléaires de janvier 2022 selon laquelle « une guerre nucléaire ne peut être gagnée et ne doit jamais être menée », déclaration réaffirmée à cette occasion par les cinq États concernés.

(74) Le CSNU a cependant été le plus souvent saisi par la Russie, de la question de la prolifération des armes conventionnelles résultant des transferts réalisés à l'occasion du conflit en Ukraine. À sept reprises en 2023, Moscou a sollicité un débat du Conseil sur le sujet, afin de souligner les risques de prolifération que faisaient courir les transferts d'armes massifs des Occidentaux. Dès le début de sa présidence du CSNU en avril 2022, la Russie avait convoqué un débat public sur « les risques découlant de violations des accords réglementant l'exportation d'armes et d'équipements militaires »⁹³. Les arguments avancés à cette occasion se sont retrouvés, avec des nuances accessoires, à l'occasion des autres débats de l'année sur ce thème. Pour les Occidentaux et leurs alliés, le seul débat doit porter sur l'agression de la Russie contre l'Ukraine et le soutien conforme au droit international apporté à sa légitime défense, les autres débats n'étant que des diversions appuyées par de la désinformation. La Russie au contraire se situe au-delà de ce qui n'est pour elle qu'une « opération militaire spéciale », tout en mettant en avant des questions plus spécifiques susceptibles d'affaiblir le soutien apporté à l'Ukraine par certains États et par l'opinion publique occidentale. De ce point de vue, les transferts d'armes opérés au profit de Kiyv ont constitué un instrument d'action diplomatique commode devant le CSNU. Ils permettent à la Russie de développer le thème de la « co-belligérance des occidentaux », et de la « guerre par procuration à son encontre », responsables de l'aggravation du conflit et de ses conséquences humanitaires. Les États visés ne s'y sont pas trompés et ils ont dénoncé, lors de la séance du 11 décembre 2023⁹⁴, une « nouvelle tentative cynique de présenter l'agresseur comme la victime, et la victime comme l'agresseur », avec pour objectif « d'influencer l'opinion publique occidentale contre le soutien à Kyiv ». L'attitude adoptée par les représentants de l'ONU devant le CSNU à l'occasion de ces débats⁹⁵ est demeurée, comme on pouvait s'y attendre, mesurée. S'ils n'hésitent pas à mettre en évidence, en choisissant soigneusement les termes, la responsabilité de la Russie et la situation de légitime défense dans laquelle se trouve l'Ukraine⁹⁶, leurs déclarations se cantonnent ensuite à deux thématiques plus consensuelles : les risques de prolifération provoqués par les transferts massifs d'armes conventionnelles majeures et les dégâts occasionnés par l'emploi d'armes prosrites par le DIH.

(75) Le traitement de la question des transferts d'armes est nécessairement opéré de manière différente car, d'un côté, il fait l'objet d'une publicité importante quoique parfois incertaine et sont revendiqués par les occidentaux au nom de la légitime défense de l'Ukraine ; de l'autre, ils n'ont jamais été admis officiellement par Moscou mais les représentants de l'ONU ont néanmoins cité à plusieurs reprises la RPDC et l'Iran comme fournisseurs de la Russie⁹⁷. La

⁹³ CS/15252, 10 avril 2023.

⁹⁴ CS/15522, 11 décembre 2023.

⁹⁵ Mme Nakamitsu, Haute Représentante des Nations unies pour les Affaires de désarmement ; M. Edo, directeur du Bureau des affaires de désarmement des Nations unies.

⁹⁶ La Haute Représentante évoquant par exemple « un contexte général d'invasion totale de l'Ukraine par la Fédération de Russie et d'une contre-offensive ukrainienne ».

⁹⁷ Il faut le noter, à l'occasion d'un débat sollicité par la présidence russe sur la « livraison d'armes occidentales à l'Ukraine ».

réponse de l'ONU s'est située strictement sur le terrain des risques de prolifération, notamment au bénéfice de groupes terroristes. Les solutions techniques présentées : évaluer les risques préalablement au transfert, certifier l'utilisateur final, procéder à des vérifications après les expéditions en s'appuyant sur un échange d'informations entre les États importateurs, de transit et exportateurs, apparaissent illusoire dans le contexte actuel. Par ailleurs, les représentants de l'ONU ont été conduits logiquement à évoquer aussi la dégradation de la situation humanitaire provoquée par le renforcement considérable des arsenaux des Parties et par l'emploi, contre les civils et les installations civiles, d'armes violant le principe de distinction et donc interdites par le DIH, notamment des armes à sous-munitions. La Russie s'efforcera toutefois de toujours ramener les débats sur la question des transferts d'armes.

(76) De débats le plus souvent convenus, on retiendra néanmoins deux aspects importants. D'une part, la Chine s'efforce, une fois encore, d'afficher une position « au-dessus de la mêlée ». « Appelant à un cessez le feu rapide », elle condamne l'afflux d'armes « plus variées et plus meurtrières »⁹⁸ « qui augmentent le nombre des victimes et plonge la situation dans un cercle vicieux »⁹⁹. Elle appelle toutes les Parties concernées à une « attitude responsable » pour prévenir le risque de prolifération des armes et « empêcher qu'elles tombent entre les mains d'acteurs non étatiques ». Pour Pékin, « le dialogue et les négociations sont le moyen fondamental de rétablir la paix »¹⁰⁰ et il n'est « dans l'intérêt de personne de prolonger et compliquer le conflit » et d'augmenter sans cesse les dépenses militaires dans un monde, « témoin de la faim, du manque d'accès aux biens de première nécessité et de graves inégalités »¹⁰¹. Il est difficile d'être plus consensuel et plus audible par des États pour lesquels la guerre en Ukraine reste un conflit entre « États du Nord », loin des préoccupations essentielles des « États du sud ».

(77) D'autre part, la guerre de la communication, dont l'importance dans le cadre du conflit en Ukraine est sans cesse soulignée, fait l'objet d'une apparition très formelle au CSNU avec l'utilisation par la Russie de représentants de la société civile, notamment américains, pour critiquer dans les débats les positions des États-Unis¹⁰². Disposant de compétences diversifiées (journalistes, analystes politiques, universitaires, policier à la retraite, représentante de la société civile ancienne diplomate et colonel de l'armée américaine à la retraite), ils participent au débat public devant le Conseil à l'invitation de la Russie, en soutenant ses positions. Pour cela, leurs interventions, ciblent des thématiques qui sont discutées au sein des États occidentaux, et portent entre autres sur les effets du comportement de l'OTAN dans l'origine du conflit, les ventes d'armes à l'Ukraine, leur impact humanitaire surtout lorsqu'il s'agit d'armes à sous-munitions et le coût qu'elles représentent pour le peuple américain. Plusieurs qualifient l'action des États-Unis comme étant « une guerre par procuration » et dénoncent le fait que les occidentaux n'aient pas voulu utiliser toutes les ressources de la diplomatie lorsque c'était encore possible.

(78) Le recours à ce type de communication est loin d'être nouveau même s'il apparaît le plus souvent sous le vocable plus pudique de « diplomatie publique ». Par contre l'utilisation intensive par un membre permanent du CSNU durant les 6 mois de sa présidence contre un autre membre permanent l'est davantage. Les occidentaux se sont refusés à entrer dans ces

⁹⁸ La Chine n'étant jamais citée pour une éventuelle assistance militaire à la Russie.

⁹⁹ CS/15406, 12 septembre 2023.

¹⁰⁰ CS/15439, 13 octobre 2023.

¹⁰¹ CS/15522, 11 décembre 2023.

¹⁰² Intervenant déjà dans les débats consacrés au sabotage de Nordstream I et II, voir supra, note 87, la Russie y a eu systématiquement recours pour les débats sur les questions d'armement.

débats, participant une fois encore selon eux, de la désinformation, destinée à brouiller l'essentiel, l'agression commise contre l'Ukraine.

(79) Néanmoins, cela n'a pas empêché la Russie d'utiliser aussi cet instrument sur d'autres dossiers. C'est le cas de la liberté religieuse et des relations entre l'Église orthodoxe russe et l'Église orthodoxe ukrainienne rompues et désormais conflictuelles du fait du soutien de la première à l'« opération militaire spéciale ». Ainsi, le 17 janvier 2023, le CSNU examinait-il les allégations russes d'atteintes à la liberté de culte en Ukraine avec l'appui du Métropolitain président du Département des relations ecclésiastiques extérieures du Patriarcat de Moscou¹⁰³. La position russe était soutenue par le vice-président du Département synodal pour les relations de l'Église avec la société et les médias du Patriarcat de Moscou, accusant les autorités ukrainiennes de vouloir « annihiler complètement l'Église orthodoxe ukrainienne ». Sur cette question, la réponse est venue principalement de l'Ukraine, laquelle au-delà de la dénonciation de l'opération de désinformation, a rappelé que l'Église orthodoxe russe avait participé à l'annexion du territoire ukrainien et apporté « son soutien idéologique » à l'agression de Moscou ».

(80) Dans tous les cas, une telle stratégie de communication est-elle de nature à avoir un réel impact au-delà du cercle restreint du CSNU alors que les États ont déjà choisi, soit d'adopter une position modérée à l'encontre de Moscou, soit, pour la majorité d'entre eux, de condamner une opération de désinformation ? On peut sérieusement en douter. Certes, la Russie s'efforce d'utiliser tous les arguments lui permettant de ne pas être constamment en position défensive devant le Conseil face à la condamnation largement partagée de son agression, mais sans pour autant faire bouger des positions semblant désormais bien fixées. La lassitude manifestée par la majorité des membres non permanents, exprimée à sa manière par la Chine, face à un statu quo, toujours accompagné de pertes humaines et de destructions, est un signe à considérer au moment où la possibilité d'un cessez le feu vient progressivement en débat.

III.1.2.1.1.2.5. La paix en Ukraine : des appels inaudibles ?

(81) Les débats devant le CSNU qui viennent d'être brièvement évoqués permettent de mesurer les positions inconciliables des Parties¹⁰⁴. Cela est apparu clairement lorsque, à la demande de la Russie le 17 février 2023, celui-ci a examiné les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la résolution 2202 (2015) du CSNU. Pour Moscou, elle entérinait les accords de Minsk, « la seule base juridique du règlement du conflit intra-ukrainien ». Pour l'Ukraine et les occidentaux au contraire, les accords de Minsk sont annulés du fait de « la décision du président Poutine de lancer cette guerre non provoquée et injustifiée ». En reconnaissant l'indépendance des « républiques populaires » de Louhansk et de Donetsk, en février 2022, la Russie a mis fin aux accords de Minsk. Face à des thèses aussi opposées, les prises de positions qui peuvent se manifester en faveur d'une solution diplomatique en Ukraine apparaissent purement formelles et finalement inaudibles.

(82) Le SGNU a ainsi, à de multiples reprises, souligné, d'une part, la nécessité de mettre un terme à un conflit au coût humain exorbitant du fait du non-respect du DIH, d'autre part, l'opportunité offerte par l'existence des moyens diplomatiques prévus par la Charte qui doivent permettre de s'engager dans un processus de règlement pacifique. Il était temps qu'« on donne une bonne fois pour toutes une chance à la paix » en Ukraine »¹⁰⁵. Comme le SGNU, et

¹⁰³ Lequel faisait part de « ses vives inquiétudes concernant les droits des croyants orthodoxes en Ukraine » et notant « divers incidents d'hostilité croissante ainsi qu'une campagne médiatique diffamatoire montrant des signes clairs de discours de haine ». CS/15178, 17 janvier 2023.

¹⁰⁴ CS/15202, 17 février 2023, avec pour objet « Règlement du conflit et accords de Minsk ».

¹⁰⁵ CSNU, CS/1521, 21 février 2023.

notamment lors du débat public de haut niveau sur « un multilatéralisme efficace et le maintien de la paix et de la sécurité en Ukraine »¹⁰⁶, les États membres, la plupart, sans ignorer la responsabilité de la Russie dans le déclenchement du conflit, ont défendu le recours au dialogue et à la négociation politique. Selon le représentant de l'Indonésie, les États membres ont « tous la responsabilité, qu'ils partagent avec les organes de l'ONU, de créer des conditions propices aux pourparlers de paix »¹⁰⁷. Cet objectif s'est avéré impossible à atteindre pour plusieurs raisons. Il a déjà été souligné que la participation directe d'un membre permanent au conflit contribuait à rendre son règlement particulièrement difficile, du fait du blocage du CSNU, sans que l'intervention de l'AGNU et du SGNU, dénués de pouvoirs de décision, puisse y remédier. Beaucoup d'États ont trouvé là, d'ailleurs, confirmation de la nécessaire réforme du CSNU dans sa composition comme dans son fonctionnement. Plus généralement, le conflit en Ukraine, pour partie produit de la crise du multilatéralisme, a aussi contribué à l'aggraver en accentuant la méfiance entre les États et donc le repli sur la défense de leurs intérêts nationaux. C'est à travers ce prisme qu'il faut apprécier de nombreuses positions nationales pour lesquelles l'atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine renvoie aux menaces qui peuvent peser sur leur propre souveraineté. Ces États vont alors se retrancher derrière le principe du règlement pacifique des différends tel qu'il est formulé et décliné dans la Charte, « feuille de route » de tout règlement pacifique, sans s'impliquer davantage dans la résolution d'un conflit qui leur apparaît souvent lointain et « occidental » et sur lequel leur capacité d'influence est très limitée. Si des plans de paix ont néanmoins été formulés, ils ne répondent pas aux exigences d'un processus permettant, à partir d'un cessez le feu entre les Parties, de parvenir à un règlement du conflit.

(83) Le président ukrainien, le 15 novembre 2022, a présenté, à l'occasion du Sommet du *Groupe des Vingt*, tenu en Indonésie, la *Formule de Paix de l'Ukraine*¹⁰⁸, destinée à apporter une paix juste à l'Ukraine, mais aussi à rétablir un ordre international fondé sur des règles ainsi que la sécurité dans l'ensemble du monde. Face à l'impasse dans laquelle se trouve l'ONU sur les questions d'agression, l'humanité, selon V. Zielinsky « ne place plus ses espoirs dans l'Organisation ». La « Formule de paix », dont le contenu se retrouve, pour l'essentiel dans la résolution de l'AGNU du 23 février 2023¹⁰⁹, devient dès lors « la base de la mise à jour de l'architecture de sécurité mondiale existante et de la restauration du pouvoir réel de la Charte ». Elle se décline en 10 points¹¹⁰ que le président ukrainien, estimant que « cette guerre a tout changé pour l'ONU », a explicité devant le CSNU, le 20 septembre 2023¹¹¹. Le texte veut en effet tracer des pistes pour parvenir à la fin du conflit en Ukraine mais également pour réformer l'ordre international issu de la Charte. Sur le premier point, pour Kiev, aucun règlement pacifique n'est possible si la Russie ne reconnaît pas son agression et n'en tire pas toutes les conséquences sur le respect des principes du droit international, du droit

¹⁰⁶ CSNU, CS/15416, 20 septembre 2023, CS/15420(1) et CS/15420(2).

¹⁰⁷ CSNU, SC/15420, 21 septembre 2023, SC/15416.

¹⁰⁸ Le Grand Continent, 18 novembre 2023, Le Plan de paix de Zielensky <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/11/18/le-plan-de-paix-de-zelensky/>.

¹⁰⁹ « Principes de la Charte des Nations unies qui sous-tendent une paix globale, juste et durable en Ukraine » adoptée par 141 États, voir supra.

¹¹⁰ 1. Sûreté radiologique et nucléaire, 2. Sécurité alimentaire, 3. Sécurité énergétique, 4. Libération des prisonniers et des personnes déportées, 5. Mise en œuvre de la Charte des Nations unies et rétablissement de l'intégrité territoriale de l'Ukraine et de l'ordre mondial, 6. Retrait des troupes russes et cessation des hostilités, 7. Appel à la justice internationale, 8. Lutte contre l'écocide, 9. Prévenir l'escalade de la guerre et la répétition de l'agression, 10. Confirmation de la fin de la guerre : formalisation juridique internationale de la fin de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine.

¹¹¹ CS/15416, 20 septembre 2023, S/PV.9421.

international humanitaire et sur sa responsabilité y compris pénale. Sur le second point, le président ukrainien considère que l'inaction de l'ONU s'explique par la présence au CSNU d'un État agresseur mais qui dispose pourtant du droit de veto. Il faut dès lors supprimer ce droit à la Russie qui y a recours abusivement, par une résolution de l'AGNU adoptée à la majorité des deux tiers¹¹². De même, un membre du Conseil qui recourt à l'agression contre un autre État devrait être suspendu de sa qualité de membre pendant une certaine période. Enfin, le CSNU, mais plus généralement l'ONU, devrait mettre en place un système permettant de prévenir l'agression en répondant rapidement aux actes qui violent l'intégrité territoriale et la souveraineté des États. Une telle action n'est possible que si le CSNU est « pleinement responsable devant le monde », ce qui exige son élargissement pour que tous les continents soient représentés par des membres permanents.

(84) Le texte défendu par le président ukrainien ne doit pas être négligé : il présente en effet les griefs reconnus par la grande majorité des États de l'AGNU, que l'Ukraine peut faire valoir contre la Russie et les conséquences qui doivent en être tirées. Mais, destiné à répondre à une agression, il exprime la position de la victime, et ne comporte de ce fait aucun élément rendant possible une négociation et, à ce titre, ne peut qu'être rejeté par l'autre partie¹¹³. Le texte tente alors de dépasser cette dimension en se présentant comme une contribution nécessaire, nourrie par l'expérience, à la restauration de l'ordre international bafoué par la Russie. En résulte la proposition d'un certain nombre de mesures, débattues depuis longtemps mais jamais concrétisées, sur le CSNU et le maintien de la paix, avec un paradoxe : susceptibles d'être accueillies très favorablement par les « États du sud », elles le seront plutôt avec méfiance par les membres permanents, parmi lesquels trois soutiens majeurs de l'Ukraine. Plus généralement, la *Formule de paix* telle qu'elle est présentée ne prendrait de signification qu'à la suite d'une défaite militaire reconnue par la Russie.

(85) De son côté, la Chine a présenté, le 24 février 2023, sa position sur le règlement politique de la crise ukrainienne sur laquelle elle est toujours restée prudente et, pour certains, « ambiguë »¹¹⁴, sans cesser d'appeler à la résolution du conflit. Le plan en 12 points, proposé par Pékin, qui ne traite jamais explicitement de la situation en Ukraine et du comportement des deux Parties, a peu de chance d'y contribuer. Il tente, plus sûrement, à partir des positions bien connues de la Chine, de formuler une évolution de la société internationale de nature à éviter les conflits comme celui touchant l'Ukraine et à pacifier les relations internationales. Ainsi, « Désamorcer la guerre » en respectant la souveraineté de tous les États, renvoie à la Charte, un signe utile vers les « États du sud » mais inopérant pour le conflit lui-même puisque, pour Moscou, les territoires annexés font partie intégrante de la Russie. « Abandonner la mentalité de guerre froide » vise directement l'OTAN et ses élargissements successifs : la Chine rejoint ainsi Moscou sur un point essentiel de son argumentation. « Cesser les hostilités et reprendre des pourparlers de paix » en appelant à un « cessez-le-feu global » et à la reprise du « dialogue et de la négociation » pour « ouvrir la porte à un règlement politique dès que possible », traduit la volonté de Pékin de pouvoir prétendre le moment venu à un rôle de médiateur, rendu pour l'instant impossible par les positions inconciliables des Parties. « Réduire les risques collatéraux » « Résoudre la crise humanitaire et protéger les civils et les prisonniers de guerre » sont des points touchant au respect du DIH, comme « Assurer la

¹¹² On peut penser que cette disposition s'appliquerait à tout membre permanent du CSNU.

¹¹³ Elle ne s'en est pas privée, le ministre des Affaires étrangères de Russie ayant répété « qu'en l'état, aucune négociation n'était possible avec les putschistes néonazis de Kiev ».

¹¹⁴ H. Maillot, Guerre en Ukraine : ce que contient vraiment le plan de paix chinois, <https://www.lefigaro.fr/international/guerre-en-ukraine-ce-que-contient-vraiment-le-plan-de-paix-chinois-20230321> Le Figaro 16/05/2023.

sécurité des centrales nucléaires » : partagés par tous les États membres, ils « ne doivent pas être politisés ». « Réduire les risques stratégiques » vise les armes nucléaires qui « ne doivent pas être utilisées et les guerres nucléaires [qui] ne doivent pas être menées » : la Chine choisit ainsi d'afficher une posture responsable face aux menaces d'emploi des armes nucléaires proférées par la Russie et aux réponses des États-Unis et de l'OTAN¹¹⁵. « Sauver l'économie mondiale » fait référence à l'ICMN actuellement interrompue, et dont la Chine appelle la relance, consciente de l'importance qu'elle présente, notamment pour les États en développement. « Arrêter les sanctions unilatérales » est une formule qui vise directement les occidentaux et qui reprend la position habituelle de la Chine, hostile aux sanctions qu'elle juge inefficaces et discriminatoires, et aussi qu'elle pourrait éventuellement subir. « Maintenir la stabilité des chaînes industrielles et d'approvisionnement », à rapprocher de la formule précédente, vise également les occidentaux qui peuvent être tentés d'utiliser l'économie mondiale comme outils ou armes à des fins politiques. Enfin, « Promouvoir la reconstruction post-conflit » exprime la volonté de la Chine d'affirmer sa position dans la société internationale et, en anticipant l'après-guerre, sa capacité à jouer un rôle majeur sur le plan mondial.

(86) Ainsi, il s'avère que la Formule ukrainienne comme le Plan chinois ne répondent qu'imparfaitement aux exigences d'un processus de négociation. Le premier se situe à un stade ultérieur où l'Ukraine, victorieuse militairement, pourrait imposer ses conditions à la Russie. Le second se place délibérément au-delà du conflit, visant avant tout à présenter des principes consensuels mais protecteurs des intérêts de Pékin pour un ordre international à venir. Cela suppose de ne pas chercher à peser directement sur la résolution du conflit avant que celle-ci soit envisageable. Dès lors, quand négocier ? Comment négocier ? À ces questions, c'est le sort des armes qui permettra sans doute, comme souvent, de répondre¹¹⁶.

III.1.2.1.2. Les débats sur l'attaque du Hamas contre Israël le 7 octobre 2023 et ses suites

(87) L'attaque du Hamas contre Israël, le 7 octobre 2023, et ses conséquences humaines et géopolitiques vont-elles progressivement faire passer au second plan la guerre en Ukraine, malgré les efforts du président Zielinski pour la maintenir à l'ordre du jour prioritaire des puissances occidentales ? Le choc auquel est soumis le système de sécurité collective, s'il est comparable par la violence des événements survenus, présente des caractéristiques particulières, qui vont commander les tentatives de réponse essayant en vain, de lui être apportées.

(88) L'année 2022 avait marqué une aggravation de la situation dans le dossier israélo-palestinien dont on mesurait parfois le danger. « Que la politique de colonisation israélienne se poursuive inlassablement contrairement aux principes reconnus et sans freins réels, tandis que les palestiniens, notamment le Hamas, ne cèdent pas, au contraire, signifie [...] que, sur place, on est probablement aussi entré dans une nouvelle ère où la violence risque de n'avoir pas de contrepoids »¹¹⁷. Le CSNU, en 2023, saisi par la Chine et les EAU, appuyés par la France et Malte, avait également alerté sur les risques encourus du fait d'événements survenus sur les Lieux saints de Jérusalem et de mesures israéliennes d'expansion des colonies de

¹¹⁵ Ce qui n'empêche pas la Chine de renforcer son arsenal nucléaire et de rappeler à l'occasion des débats, la déclaration des puissances nucléaires.

¹¹⁶ Et pour négocier dans des conditions plus favorables, il importe de bien montrer que l'on n'est pas vaincu, ce qui est sans doute le sens de la contre-offensive ukrainienne conduite sur le territoire russe.

¹¹⁷ J.-F. Guilhaudis, Chronique « Conflits et sécurité internationale », *Paix et Sécurité Européenne et Internationale* n° 20 (25). L'auteur avait déjà souligné la gravité de la situation à Gaza en 2015, in Th. Garcia, *La Palestine, d'un États non-membre à un État souverain*, Pedone, 2015, p.93.

peuplement¹¹⁸. Le Coordonnateur spécial pour le processus de paix au Moyen-Orient avait de son côté souligné qu'israéliens et palestiniens « restaient sur une trajectoire de collision »¹¹⁹ et mettait en garde contre « une spirale de la violence menant au vide politique » entre les deux Parties et appelait à la fin de la violence dans les territoires palestiniens occupés et aux entraves à la solution des deux États. Sur ces points, les débats faisaient apparaître un consensus entre les membres du CSNU, même si certains, dont les occidentaux, y ajoutaient la condamnation des attentats commis et revendiqués par le Hamas contre des civils israéliens. Il n'en a pas résulté pour autant une initiative diplomatique forte et le 7 octobre s'est ainsi manifestée « une violence sans contre-poids » à laquelle le CSNU n'a pu faire face.

(89) Le conflit à Gaza illustre, plus encore que la guerre en Ukraine, les limites des mécanismes de la sécurité collective et les difficultés du CSNU à assurer le maintien de la paix en appliquant les principes de la Charte : l'interdiction de l'emploi de la force dans les relations internationales et la reconnaissance d'un droit naturel à la légitime défense.

(90) Le 7 octobre 2023, contrairement au 22 février 2023 où un membre permanent était directement impliqué dans le conflit, la sécurité collective est confrontée à une opération militaire conduite par des groupes palestiniens, l'Opération *Déluge d'Al Aqsa*, à partir de Gaza contre le territoire israélien. Outre les pertes de combattants dans les deux camps, elle s'accompagne de crimes commis contre des civils israéliens et de la capture de plus de 240 otages israéliens ou étrangers. Les faits matériels sont là encore établis : un usage de la force armée contre la population civile d'un État, contraire au droit international qui sera immédiatement qualifié d'« agression contre l'État d'Israël ». Nul doute qu'au sens commun du terme, une agression a été commise, mais, sur le plan du droit international, la qualification des faits s'avère plus complexe. L'opération a été conduite, en effet, non par un État, mais par des groupes armés, notamment le Hamas, comportant une branche politique et une branche militaire. Par sa branche politique, le Hamas administre le territoire de Gaza à la suite d'un processus électoral en 2006 qui s'est achevé en guerre civile avec l'Autorité palestinienne et sans nouvelles élections depuis. Par sa branche militaire, le Hamas maintient une situation d'insécurité par des attentats et des frappes de missiles à partir de Gaza contre Israël et ses habitants. De ce fait, il est considéré comme une « organisation terroriste » par Tel-Aviv, justifiant la répression pénale et des opérations militaires de contre-terrorisme et, par une partie des États membres de l'ONU, soumis de ce fait à des sanctions. Toutefois, le droit international ne fournit pas une définition incontestée de l'« organisation terroriste » et de plus, pour un grand nombre d'États membres de l'ONU, ce qualificatif ne peut s'appliquer au Hamas qu'ils considèrent comme un mouvement de libération nationale, fondé à employer la force pour exercer le droit à l'autodétermination, reconnu au peuple palestinien par le droit international.

(91) Israël, qui a constamment, dans les faits, contesté ce droit, notamment par la poursuite de la colonisation des territoires palestiniens occupés, déclenchera le 8 octobre, en riposte à l'attaque du Hamas, une action militaire contre la bande de Gaza, l'Opération « *Épée de fer* », au nom de son « droit naturel de légitime défense », avec pour objectif de libérer les otages et de prémunir sa population de toute nouvelle agression en éradiquant le mouvement terroriste. La formule, qui cite l'article 51 de la Charte, a été reprise par un grand nombre d'États, mais la plupart ont préféré évoquer, dans une formule neutre, « le droit d'Israël à se défendre ». Cela permettait d'éviter de se trouver dans le cadre juridique fixé par le texte qui

¹¹⁸ Était visée la visite le 3 janvier du ministre israélien de la sécurité nationale sur l'esplanade des mosquées, alors qu'il avait à plusieurs reprises réclamé la modification du statu quo à Jérusalem, CS/15167, 5 janvier 2023.

¹¹⁹ Conseil de sécurité, CS/15179, 18 janvier 20.

exige une « agression » au sens du droit international, c'est-à-dire commise par un État, pour que l'exercice de la légitime défense soit fondé. Cette condition n'était pas réalisée, les États ne s'étant pas accordés sur la possibilité de qualifier d'agression les opérations militaires conduites par des entités non-étatiques. Israël aurait donc dû s'appuyer sur le dispositif mis en place par la résolution 1373 (2001) après les attentats du 11 septembre 2001, qui organise une réponse globale au terrorisme, puisque telle est la qualification donnée à l'opération du Hamas, fondée sur la répression pénale et la coopération internationale. Pour autant, comme le constatait à juste titre Ch. de Visscher, les réalités ne doivent pas être négligées au profit des théories : il est difficile de ne pas admettre le droit et même l'obligation pour un État de défendre sa population en recourant à la force armée si nécessaire, sous peine de nier sa qualité même d'État souverain¹²⁰. Dans le cas de l'opération israélienne, il était difficile également d'écarter le fait que l'attaque provenait du territoire limitrophe de celui d'Israël, administré par le Hamas et qu'elle n'avait pas pris la forme d'un acte terroriste meurtrier, mais plutôt d'une opération de grande ampleur, organisée et planifiée et nécessitant aussi des appuis extérieurs. L'objectif était à l'évidence de remporter une victoire, fût-elle passagère sur l'armée israélienne, tout en recourant à des méthodes visant les civils, susceptibles d'agir fortement sur les opinions publiques.

(92) La qualification des faits, à savoir l'attaque du Hamas et l'opération militaire israélienne qui a immédiatement suivi, à partir de laquelle le CSNU devait pouvoir déclencher les mécanismes de la sécurité collective, faisait cependant l'objet de dissensions majeures entre les États. Elles s'inscrivent à la fois dans les fractures évoquées précédemment au sein de la société internationale, mais s'aggravent de plus d'un contentieux israélo-palestinien vieux de 65 ans. Entre affrontements armés, attentats, occupation, colonisation et multiples initiatives de paix, il constitue désormais, pour les membres de la société internationale, un clivage majeur que seule la « solution à deux États » pourrait dépasser. Il faudrait, pour cela, que la volonté soit au rendez-vous, et que l'action diplomatique ne soit pas entravée par les contingences de politique nationale, touchant notamment les États les plus influents, les uns tenus de considérer de prochaines échéances électorales, les autres soucieux de ménager une ou plusieurs composantes de leur population.

(93) Du fait de ces blocages, le CSNU ne s'est pas prononcé avant le 16 octobre 2023. À cette date, il est saisi d'un projet de résolution sur la « situation à Gaza »¹²¹, c'est à dire sur la crise humanitaire résultant des combats entre les forces des deux parties à la suite du déclenchement de l'opération *Épée de fer*¹²². Ce texte « humanitaire » ne peut être accepté par les États qui attendent d'abord du CSNU une condamnation de l'attaque du Hamas. L'initiative sera donc un échec : le projet de résolution présenté par la Russie, appelant à « l'instauration d'un cessez-le-feu humanitaire durable », mais sans référence à l'attaque du Hamas, est rejeté. Les deux positions vont dès lors perdurer, mais leur opposition se creuser du fait de la persistance et de l'aggravation des combats. L'invocation, par Israël, de la légitime défense entraînait en effet l'application du régime juridique fixé par le droit international soumettant sa riposte militaire à l'exigence de proportionnalité. Il est admis que cette notion est difficile à définir et qu'elle comporte une part de subjectivité, d'autant plus lorsqu'elle intervient à l'occasion d'un

¹²⁰ Ce qui peut alors fonder la Communauté internationale à mettre en œuvre la responsabilité de protéger pour suppléer l'État, dans ce contexte, défaillant.

¹²¹ Projet de résolution 772 (2023), 16 octobre 2023, S/2023/772(2023), repoussé par 4 votes contre (États-Unis, France, Royaume-Uni, Japon), 5 États ayant voté pour le texte (Russie, Chine, Émirats arabes Unis, Gabon, Mozambique) et 6 États s'étant abstenus.

¹²² Sur les questions posées par l'application du droit international humanitaire au conflit à Gaza, voir infra, la contribution très complète et éclairante de A. Biad, « La guerre contre Gaza (2023-2024) : grave "dommage collatéral" sur le droit international humanitaire ».

conflit asymétrique. Mais, est-il possible de retenir l'application du principe de proportionnalité alors qu'Israël assigne à son armée la mission d'éradiquer le Hamas à Gaza, ce qui est indéfinissable, à la fois quant à la nature des cibles (combattants, soutiens ou sympathisants, actuels ou futurs) et quant à la durée des opérations qui seront nécessaires pour y parvenir. Ce dernier élément, face au désastre humanitaire s'aggravant sans cesse, a conduit la quasi-unanimité des observateurs à juger que la condition de proportionnalité n'était pas respectée.

(94) Ce sont alors les membres élus du CSNU qui ont pris l'initiative de présenter des projets de résolution, portant, non pas sur l'instauration d'un cessez-le-feu, inacceptable par les États-Unis, mais sur des pauses humanitaires permettant d'apporter de l'aide à Gaza. Ces tentatives ont été longtemps vouées à l'échec. Le projet présenté par le Brésil le 18 octobre¹²³, demandant des pauses humanitaires, a été repoussé par le veto des États-Unis, alors qu'il condamnait « les attentats terroristes odieux perpétrés par le Hamas en Israël » et les prises d'otages, mais parce qu'il passait sous silence « le droit à la légitime défense d'Israël ». Le 25 octobre, le CSNU a encore échoué face à deux textes concurrents, émanant l'un des États-Unis, l'autre de la Russie¹²⁴, en opposition sur la nécessité d'un cessez-le-feu, ce qui conduira l'Équateur à regretter que l'organe chargé du maintien de la paix et de la sécurité internationales se transforme en « arène où s'expriment les rivalités de ses membres » et la Chine à dénoncer le « tout politique et le tout géopolitique » ayant paralysé la capacité d'action du CSNU. Ce n'est que le 15 novembre 2023 qu'un accord sur un projet porté par les 10 membres non permanents a pu être obtenu. Le texte traduit, selon la Chine, « un consensus a minima » puisqu'il a un caractère purement humanitaire axé sur les enfants avec pour principal objectif de « faire rentrer l'aide humanitaire à Gaza et de faire sortir les otages ». Pour obtenir le consensus, le texte demande (et non pas exige) « des pauses humanitaires urgentes et prolongées (et non un cessez-le-feu) » et aussi « la libération immédiate et inconditionnelle des otages détenus par le Hamas et d'autres groupes, tout particulièrement des enfants ». Il a donc pu être adopté parce qu'il ne condamne pas l'attaque du 7 octobre, ce qu'Israël dénoncera, et qu'il n'entraîne pas l'interruption des opérations de Tshal puisqu'il n'impose pas de cessez-le-feu.

(95) Certains États ont perçu la résolution comme un début de sortie de crise, demandant au CSNU d'« ouvrir de nouveaux horizons politiques pour tenir la promesse de la paix pour les Palestiniens et les Israéliens, y compris la solution des deux États ». Cette ouverture est restée dans un premier temps sans effet. Si le CSNU a pu, le 22 décembre 2023, exiger des Parties qu'elles élargissent l'aide humanitaire, il n'a pu obtenir ni le 8 décembre 2023, ni le 20 février 2024, un cessez-le-feu à Gaza, les États-Unis utilisant dans les deux cas leur droit de veto. Il faudra attendre le 25 mars 2024, pour que les membres élus parviennent à faire adopter une résolution qui « exige un cessez-le-feu humanitaire immédiat pendant le mois du ramadan, qui soit respecté par toutes les parties et mène à un cessez-le-feu durable ». Elle exige également « la libération immédiate et inconditionnelle de tous les otages et la garantie d'un accès humanitaire pour répondre à leurs besoins médicaux et autres besoins humanitaires », tout en insistant sur « la nécessité urgente d'étendre l'acheminement de l'aide humanitaire aux civils et de renforcer la protection des civils dans l'ensemble de la bande de Gaza ».

¹²³ CSNU, 18 octobre 2023 S/PV.9442. Le projet avait obtenu 12 votes pour et 2 abstentions, celles de la Russie et du Royaume-Uni.

¹²⁴ CSNU, 25 octobre 2023, S/PV.9453. Le projet des États-Unis a recueilli 10 voix pour, mais a été rejeté en raison du veto de la Chine et de la Russie, les Émirats arabes unis ayant aussi voté contre, le Brésil et le Mozambique s'étant abstenus ; le projet de la Russie a été rejeté n'ayant réuni que 4 votes pour, contre deux (les États-Unis et le Royaume-Uni) et 9 abstentions.

(96) Le résultat ainsi obtenu est significatif, mais limité, car il dépend désormais de la capacité de la diplomatie américaine à convaincre Israël, d'abord, d'accepter un cessez-le-feu limité dans le temps, pour aller ensuite vers un cessez-le-feu définitif. Ce résultat est encore loin d'être acquis, même si la pression de Washington, dans une position de plus en plus difficile, a fortement augmenté sur les autorités de Tel-Aviv. Ce n'est que le 15 novembre 2023 qu'un accord sur un projet porté par les 10 membres non permanents a pu être obtenu. Le texte traduit, selon la Chine, « un consensus *a minima* » puisqu'il a un caractère purement humanitaire axé sur les enfants avec pour principal objectif de « faire rentrer l'aide humanitaire à Gaza et de faire sortir les otages ». Pour obtenir le consensus, le texte demande (et non pas exige) « des pauses humanitaires urgentes et prolongées (et non un cessez-le-feu) » et aussi « la libération immédiate et inconditionnelle des otages détenus par le Hamas et d'autres groupes, tout particulièrement des enfants ». Il a donc pu être adopté parce qu'il ne condamne pas l'attaque du 7 octobre, ce qu'Israël dénoncera, et qu'il n'entraîne pas l'interruption des opérations de Tshal puisqu'il n'impose pas de cessez-le-feu. Un tel équilibre instable et qui ne résout rien semble ; malheureusement appelé à durer.

III.1.2.1.3. Le débat escamoté sur l'opération menée par l'Azerbaïdjan au Haut Karabakh le 19 septembre 2023

(97) Si l'on a pu mesurer l'impact que le conflit en Ukraine a pu avoir directement sur le fonctionnement du CSNU, il l'a également affecté indirectement et notamment dans son action en faveur du maintien de la paix. Le débat consacré à l'opération menée par l'Azerbaïdjan au Haut Karabakh le 19 septembre 2023 en témoigne. Les membres du Conseil, jusque-là très impliqués dans la résolution du conflit l'ont quelque peu négligé, contraints, par le poids de leurs prises de position et de leurs alliances. Ainsi, les combats survenus à la suite d'une offensive des forces de l'Azerbaïdjan le 19 septembre 2023 sur le Haut-Karabakh, enclave située sur le territoire de l'Azerbaïdjan mais peuplée presque exclusivement d'arméniens, sont-ils passés inaperçus. Les faits restent néanmoins particulièrement illustratifs des difficultés rencontrées par les mécanismes de sécurité collective. L'affrontement qui ne mettait pas en cause directement les grandes puissances a été bref (24 heures environ) et s'est conclu par le retour de la région à l'Azerbaïdjan, provoquant la fuite de la population d'origine arménienne vers l'Arménie. On aurait pu penser que, la taille des protagonistes aidant, le CSNU, depuis longtemps impliqué dans le règlement du différend, interviendrait rapidement pour éviter un emploi unilatéral de la force mais il n'en a rien été. Il pouvait bénéficier pourtant du fait que l'appartenance du Haut Karabakh à l'Azerbaïdjan est reconnue par la très grande majorité des États. L'opération conduite par Bakou n'a provoqué, hormis de la part de l'Arménie, que des réactions limitées, et elle s'est conclue dans l'indifférence générale. Elle offre un nouvel exemple de l'érosion de la sécurité collective. Le choix du recours à l'action militaire, que le CSNU n'a pu empêcher et a choisi de ne pas condamner, montre combien, dans une société internationale sans leadership, l'emploi de la force était désormais désinhibé.

(98) Ainsi s'est donc réglée une question¹²⁵ posée dès la fin de la première guerre mondiale, liée aux vicissitudes des relations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan et à leur revendication, pour des raisons historiques, de la souveraineté sur la région du Haut Karabakh. Apaisé durant la période soviétique, le conflit a repris avec la fin de l'URSS et la proclamation de l'indépendance des deux États, mais également du Haut Karabakh, le 2 septembre 1991. La recherche d'un règlement pacifique du différend va alors mobiliser des États mais également des instances internationales : la Russie, dont l'investissement s'explique face à un conflit opposant deux États ex-soviétiques, sera rejointe par les États-Unis et la France pour co-

¹²⁵ Voir les développements que lui consacre J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, n° 21.

présider le « Groupe de Minsk », mis en place sous l'égide de l'OSCE dès 1992 afin de trouver une solution pacifique et négociée. L'Union européenne et l'Organisation du Traité de Sécurité Collective ont également envoyé des missions de contrôle. En 1992-1994, à la suite d'une première guerre remportée par l'Arménie, la région passe de facto sous le contrôle d'une « République du Haut-Karabakh », qui n'est pas reconnue par la Communauté internationale, celle-ci considérant la région comme faisant partie de la République d'Azerbaïdjan. Un cessez-le-feu est néanmoins obtenu grâce à la médiation de la Russie, puissance dominante sur le dossier et proche de l'Arménie avec laquelle elle est liée par un traité de défense. Avec la seconde guerre du Haut-Karabakh en 2020, l'Azerbaïdjan, grâce à une forte implication de la Turquie, reprend le contrôle d'une partie importante de l'ancien *Oblast*, à l'exception du corridor de Latchine le reliant à l'Arménie. Un nouveau cessez-le-feu ayant été obtenu par la médiation de la Russie, celle-ci va déployer au Haut Karabakh, une mission de maintien de la paix pour 5 ans renouvelables, mais, signe du nouveau rôle joué par Istanbul, un centre de surveillance conjoint est créé afin de contrôler le respect du cessez-le-feu. Ce dispositif n'empêchera pas la multiplication des incidents une rupture du cessez-le-feu en septembre 2022, puis le blocus du corridor de Latchine par l'Azerbaïdjan en décembre 2022.

(99) Face au risque d'aggravation, le CSNU se saisira du conflit le 15 septembre 2022¹²⁶, puis de la situation du corridor de Latchine, le 20 décembre 2022¹²⁷, tout en adoptant une attitude très prudente : aucune déclaration présidentielle, aucune résolution, alors même que la France et les États-Unis jugeaient les entraves de la circulation dans le corridor de Latchine « inacceptables ». Malgré la guerre en Ukraine, ignorée durant les débats, le consensus règne néanmoins au CSNU sur la nécessité de poursuivre les efforts diplomatiques, jusque-là infructueux, mais l'engagement des membres permanents est notoirement insuffisant pour parvenir à un résultat. Progressivement, rapports de force et intérêts nationaux vont s'imposer. L'implication de la Russie dans le règlement du conflit diminue, la poursuite de la guerre en Ukraine l'obligeant à ménager la Turquie et donc l'Azerbaïdjan, par ailleurs acteur important sur les marchés du pétrole et du gaz. L'Arménie, son soutien traditionnel s'éloignant, se tourne logiquement vers les Occidentaux et les États-Unis, lesquels peuvent voir en Erevan, un futur membre de l'OTAN, consolidant le cordon sanitaire face à Moscou. Quant aux européens, ils ne peuvent ignorer l'importance de Bakou dans leur approvisionnement énergétique. Pour ces acteurs, dont l'action est déterminante dans le règlement du conflit du Haut Karabakh, le dossier n'ayant pas une dimension stratégique, n'est toutefois pas prioritaire.

(100) Le 16 août 2023, le CSNU a bien examiné, « les conséquences humanitaires découlant de la fermeture par l'Azerbaïdjan d'une voie névralgique au Haut-Karabakh »¹²⁸ mais aucune issue diplomatique ne se concrétisant, les affrontements se poursuivront jusqu'à ce que l'Azerbaïdjan, profitant de sa position stratégique et politique favorable, décide de régler militairement le différend. Le 19 septembre 2023 une offensive est déclenchée qui aboutira 24 heures plus tard à la défaite des forces séparatistes, impuissantes, face à une opération soutenue par la Turquie et à l'absence de réaction de l'Arménie. L'accord de cessez-le-feu qui suit la fin des combats prévoit le retrait des forces armées arméniennes, la dissolution et le désarmement complet de l'armée d'autodéfense du Haut-Karabakh, ainsi que l'organisation de négociations sur la garantie des droits et de la sécurité des habitants de l'enclave. Le CSNU se réunira, certes rapidement, le 21 septembre 2023¹²⁹, mais non pas pour s'interroger sur la légalité de l'emploi de la force par l'Azerbaïdjan mais pour examiner « les conséquences

¹²⁶ CS/15031, 15 septembre 2022.

¹²⁷ CS/15154, 20 décembre 2022.

¹²⁸ CS/15384, 16 août 2023.

¹²⁹ CS/15418, 21 septembre 2023, S/PV.9422.

humanitaires immédiates et politiques à terme de l'opération militaire ». Le fait accompli s'impose et l'urgence est désormais, pour tous les membres du Conseil, de rétablir un accès humanitaire sans entrave aux populations du Haut Karabakh, puis d'empêcher la reprise des hostilités et de « ramener la situation sur le terrain politique et diplomatique ». À l'origine de la séance, la France a été la seule à condamner l'opération conduite par Bakou et soutenue par la Turquie, et à demander, sans succès, au CSNU d'apporter son soutien au Premier ministre arménien¹³⁰. C'est en vain que celui-ci a dénoncé une « agression planifiée et barbare » visant à « parachever un nettoyage ethnique de la population arménienne du Haut Karabakh » et sollicité le Conseil d'envisager le déploiement d'une opération de maintien de la paix. L'Azerbaïdjan niera tout nettoyage ethnique, l'opération ayant eu pour objectif de « détruire une quantité considérable de matériel militaire entreposé illégalement sur son territoire par l'Arménie et utilisé par des séparatistes ». Son représentant a également assuré que « les installations administratives, sociales, éducatives, médicales et religieuses arméniennes seront dorénavant assurées conformément aux lois de l'Azerbaïdjan et aux normes du droit international humanitaire ». Selon la Russie, considérant que le processus de normalisation des relations entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie devrait s'accompagner de garanties de sécurité et du respect des droits de la population du Haut-Karabakh, « il n'y a [donc] pas d'alternative au rôle du contingent russe de maintien de la paix dans la région ».

(101) L'Arménie pouvait craindre que l'action militaire victorieuse de l'Azerbaïdjan le conduise à répéter l'opération pour assurer une continuité territoriale avec son enclave du Nakhitchevan, séparée par le territoire arménien¹³¹. Sur ce plan, le rôle de la Turquie sera une fois encore considérable, mais la question du Haut Karabakh étant réglée, le président Erdogan pourrait choisir d'encourager la conclusion d'un traité de paix entre les deux États et la réouverture des frontières pour créer un nouvel espace économique. Des avancées en ce sens semblent se manifester avec, le 30 novembre 2023, le début de négociations sur la délimitation de la frontière entre les deux États et la déclaration commune du 7 décembre 2023 par laquelle ils ont annoncé prendre « des mesures concrètes » pour apaiser leurs relations. après trente ans de conflits pour le contrôle de l'enclave du Haut-Karabakh.

III.1.2.2. Les débats thématiques

(102) Les débats publics réunissent les États membres du CSNU, les États non membres, avec son autorisation, les observateurs permanents et les membres du Secrétariat. Les représentants des médias et le public sont également autorisés à y assister. Ces débats, devenus beaucoup plus nombreux sont, dans la plupart des cas, consacrés à un thème particulier, dont le choix émane le plus souvent du président du CSNU en exercice. Ils permettent aussi bien de souligner des préoccupations récurrentes des États membres que de traiter de questions plus originales dont la place dans les débats du Conseil est parfois discutée.

(103) En 2023, se sont ainsi tenus un grand nombre de débats consacrés par exemple à la paix et au développement en Afrique et à plusieurs contextes régionaux comme la région des grands lacs, le Sahel et la Force conjointe du G5, les défis structurels en Afrique centrale et la sécurité en Afrique de l'ouest¹³² ; d'autres débats ont porté sur les armes et les thématiques du droit international humanitaire, plus particulièrement sur les armes de destruction

¹³⁰ Ce soutien traditionnel apporté à l'Arménie provoquant la dégradation des relations entre Paris et Bakou qui se manifesteront notamment à des milliers de kilomètres de là, en Nouvelle-Calédonie.

¹³¹ <https://www.rfi.fr/fr/asi-pacifique/20240214-le-nakhitchevan-la-nouvelle-poudrie-du-caucase>

¹³² Successivement, CS/15249, 30 mars 2023 ; CS/15262, 19 avril 2023 ; CS/15283, 16 mai 2023 ; CS/15308, 5 juin 2023 ; CS/15365, 25 juillet 2023.

massive, les transferts d'armements, les violences sexuelles liées aux conflits et l'utilisation de la famine comme arme de guerre¹³³. Ils se retrouvent parfois dans d'autres rubriques de cette chronique. On retiendra plutôt deux sujets dont l'un, la relation entre le dérèglement climatique et le maintien de la paix continue d'être discuté au CSNU alors que l'autre y fait une première apparition : la relation entre l'intelligence artificielle (I.A.) et le maintien de la paix.

III.1.2.2.1. *Le changement climatique, menace à la paix et à la sécurité internationale ?*

(104) La question de l'impact du changement climatique sur la sécurité internationale revient tous les ans devant le CSNU sans pour autant déboucher sur un consensus entre ses membres. En février 2023, le thème portait plus précisément sur les conséquences de l'élévation du niveau de la mer sur la paix et la sécurité internationale¹³⁴. C'est cependant la perte du statut d'État qui a été au cœur des débats, à l'initiative des « Petits États Insulaires en Développement » (PEID)¹³⁵ qui ont soulevé la question de leur survie en tant qu'État. Ainsi, la représentante de Palaos, au nom de 12 PEID du Pacifique, a-t-elle demandé au Conseil de soutenir leur appel pour la sécurisation de leurs zones maritimes et d'appuyer la demande d'un avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les obligations des États en matière de changements climatiques¹³⁶. De même, Samoa (au nom de l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS)), a rappelé « l'existence d'une présomption fondamentale de maintien du statut d'État en droit ». « Priver les États insulaires de leur souveraineté est contraire à un siècle de pratique étatique ». L'urgence juridique soulevée par les PEID a conduit à envisager des solutions innovantes, d'abord sur la stabilité des délimitations maritimes. L'élévation du niveau de la mer pourrait en effet entraîner la multiplication des revendications nationales en matière de juridiction maritime. Pour assurer la stabilité de ces frontières, le Groupe d'étude de la Commission du Droit International (CDI) sur l'élévation du niveau de la mer¹³⁷ a défendu le concept de « sécurité juridique » selon lequel la hausse du niveau de la mer ne peut être invoquée comme un changement fondamental de circonstances (clause *rebus sic stantibus*) pour mettre fin à un traité établissant une frontière maritime ou pour s'en retirer. L'urgence se manifeste ensuite et surtout quant à la situation des personnes touchées par le phénomène. « Les droits humains des personnes ne disparaissent pas lorsque leurs foyers disparaissent ». Aussi, le SGNU a-t-il proposé de préserver le statut d'État malgré la perte de territoire, de céder ou d'attribuer des portions de territoire à un État touché, voire de créer des confédérations d'États.

(105) Ces propositions se sont heurtées aux mêmes objections que précédemment de la part de la Russie, du Brésil et à un degré moindre, de la Chine¹³⁸ ce qui n'a pas empêché les Émirats Arabes Unis d'être à l'origine d'un nouveau débat devant le CSNU le 13 juin 2023¹³⁹. Le sujet étant, plus précisément, les moyens d'une plus grande cohérence entre action climatique et maintien de la paix et de la sécurité internationales. La présidence avait fourni une note de cadrage faisant état des données de plus en plus nombreuses montrant que les changements climatiques influent sur la paix et la sécurité. Le Secrétaire général adjoint aux opérations de

¹³³ Successivement, CS/15241, 23 mars 2023 ; CS/15252, 10 avril 2023 ; CS/15357, 14 juillet 2023, CS.15377, 3 août 2023, avec une déclaration présidentielle, S/PRST/2023/4.

¹³⁴ Cette chronique, voir Paix et Sécurité Européenne et Internationale, n° 20, p. 216 et s.

¹³⁵ CS/15199, 14 février 2023, Climat et perte du statut d'État, S/PV.9260.

¹³⁶ À l'initiative du Vanuatu a été adoptée par consensus, le 29 mars 2023 la résolution A/77/L.58 par laquelle l'Assemblée générale demande à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur les obligations des États à l'égard des changements climatiques.

¹³⁷ Voir le rapport du Groupe d'étude devant la VIème commission de l'AGNU, 1G/J/3698, 23 octobre 2023.

¹³⁸ Voir S/PV.9260.

¹³⁹ CSNU, CS/15318, 13 juin 2023 ; S/PV.9345.

paix, de son côté, a souligné que les « effets en cascade des changements climatiques sont en train de reconfigurer les paramètres de notre travail sur la prévention des conflits, le maintien et la consolidation de la paix ». C'est pour cela que l'ONU investit dans le renforcement des capacités des opérations de paix afin de répondre à ce phénomène¹⁴⁰. La majorité des intervenants ont abondé dans ce sens, notamment l'Allemagne au nom des 66 États membres du Groupe des Amis du climat et de la sécurité, qui a souhaité la remise de rapports réguliers du SGNU au Conseil sur les implications pour la paix et la sécurité des effets néfastes des changements climatiques, la nomination par le SGNU d'un représentant spécial pour le climat et l'intégration systématique des risques climatiques dans les mandats de toutes les missions des Nations unies. Tous les États ne partagent cependant pas cet objectif : la Russie, reste comme toujours sur sa position, considérant qu'un tel débat du Conseil « n'est ni productif ni efficace » et « soulève un problème très grave concernant l'empiètement du Conseil sur des thèmes abordés par la CCNUCC et sur le pilier développement de l'ONU ». Quant au Brésil, il souligne que les émissions de carbone se produisent principalement dans les pays développés, non dans les zones de conflit.

(106) Cependant, le poids des réalités a montré qu'il était cependant possible d'apporter, sur un plan bilatéral, des réponses, mêmes imparfaites, à la question du risque de perte de la qualité d'État. Le cas des Tuvalu, micro-État du Pacifique Sud, formé de neuf îles de 26 km² sur une étendue de 700 000 km² et abritant 11 200 habitants est emblématique des possibles solutions mais aussi des problèmes rencontrés. Dans ces îles, la montée des eaux, due au réchauffement climatique, touche des terres situées en majorité à 1,50 m au-dessus du niveau de la mer, submergées en cas de phénomènes climatiques extrêmes de plus en plus fréquents. Deux des neuf atolls de Tuvalu ont déjà été largement submergés et des spécialistes estiment que ces îles seront complètement inhabitables d'ici à 80 ans. L'exode vers la Nouvelle-Zélande, les îles Fidji ou l'Australie apparaissait alors inévitable, avant que l'Australie et Tuvalu ne mettent en place une solution bilatérale originale. Le 10 novembre 2023, le Premier ministre australien annonçait la signature entre les deux États d'un accord permettant aux 11 200 habitants de l'archipel de venir s'installer en Australie, grâce à un système de « droits spéciaux », visas spécifiques permettant d'accueillir dans un premier temps, 280 personnes par an, un nombre limité pour éviter toute « fuite des cerveaux »¹⁴¹. De plus, l'accord prévoit une aide financière de l'Australie pour aider les Tuvalu à résister à la montée des eaux et une assistance en cas de catastrophe naturelle ou de pandémie. De plus, par un volet « défense », Canberra s'engage à venir en aide à l'archipel en cas de catastrophe naturelle mais aussi d'« agression militaire », disposition qui répond à l'accord passé entre les Iles Salomon, voisines de l'archipel, et la Chine. En contrepartie, l'Australie disposera d'un droit de veto sur les accords de sécurité conclus par son partenaire avec tout autre pays. Le rapprochement initié ne va cependant pas de soi, en particulier du fait de la dépendance de Canberra au charbon et aux exportations de gaz, critiquée par ses partenaires pour leur caractère polluant.

III.1.2.2.2. Intelligence artificielle (IA) et maintien de la paix et de la sécurité internationale

(107) Parmi les priorités fixées par le SGNU dans le Nouvel Agenda pour la Paix (NAP)¹⁴² figure la lutte contre la militarisation des nouvelles technologies et en particulier de

¹⁴⁰ Tout en rappelant aussi que l'ONU doit réduire l'empreinte environnementale de ses missions qui comptent parmi les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre, ceci apparaissant évident et judicieux, mais de très peu d'effet sur la problématique traitée.

¹⁴¹ Face à la montée des eaux, l'Australie va offrir l'asile climatique aux habitants des Tuvalu, Libération et AFP, 10 novembre 2023.

¹⁴² Voir infra (213).

l'intelligence artificielle (IA). Celle-ci a fait l'objet, à l'initiative de la présidence britannique, constatant que l'IA remettait en cause les hypothèses fondamentales en matière de défense et de dissuasion et posait des questions morales sur la responsabilité des décisions sur le champ de bataille, d'un premier débat devant le CSNU¹⁴³. Mettant l'accent sur le caractère profondément dual de l'IA porteuse d'un « énorme potentiel de bien et de mal à grande échelle », le SGNU a rappelé que l'IA peut contribuer à accélérer le développement mondial, la recherche médicale et la lutte contre la crise climatique. Elle peut cependant aussi, sous sa forme « générative » qui vise à produire de nouvelles données ressemblant à celles créées par des êtres humains, que ce soit sous forme de texte, d'images ou de sons, devenir un instrument privilégié de désinformation mais aussi d'insécurité internationale si ses dysfonctionnements touchent par exemple, les armes nucléaires ou les neuro-technologies. Le SGNU a rappelé par ailleurs que l'IA était utilisée par l'ONU pour identifier les schémas de violence et surveiller les cessez-le-feu mais que des cyberattaques fondées sur l'IA visaient déjà des infrastructures critiques ainsi que les opérations de maintien de la paix et d'aide humanitaire de l'ONU. L'intervention de M.J. Clark, co-fondateur en 2021 d'une entreprise américaine d'intelligence artificielle, a bien situé les enjeux du point de vue du secteur privé, considérant qu'il sera toujours le bénéficiaire de cette technologie, avec le risque qu'elle soit ainsi « utilisée au bénéfice unique de celui ou ceux qui ont les moyens ». Pour contenir ce risque, il a recommandé à la fois une démarche préventive par la mise en place d'un cadre d'évaluation des risques pour prévenir l'utilisation malveillante de l'IA, et l'adoption d'un principe de responsabilité pour les entreprises privées. Il est indispensable, ensuite, que les États, comme ont commencé à le faire, les États-Unis, la Chine mais également l'Union européenne, investissent dans un cadre de gestion de risques de l'utilisation de l'IA avec un système d'évaluation robuste et vérifiable pour encadrer son évolution.

(108) Face aux menaces susceptibles de résulter de l'usage de l'IA, le SGNU propose de mettre en place, dans un premier temps, une gouvernance universelle associant tous les acteurs, notamment le secteur privé dont le rôle est essentiel, et en recourant à des instruments incitatifs et programmatoires (du type des principes directeurs de 2018-2019 sur les systèmes d'armes létaux autonomes, adoptés dans le cadre de la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques ou des recommandations relatives à l'IA adoptées par l'UNESCO en 2021)¹⁴⁴. Elle pourrait également s'appuyer sur la création d'une nouvelle entité des Nations unies, sur le modèle par exemple de l'AIEA, pour établir et administrer des mécanismes de surveillance internationaux. Par contre, à ce stade, l'encadrement de l'activité d'IA par l'adoption de textes à portée obligatoire semble peu probable¹⁴⁵. Une harmonisation préalable des conceptions et pratiques nationales supposant que tous les États membres élaborent des stratégies conformes au droit international sur l'utilisation responsable de l'IA, sera indispensable. Outre ces recommandations, le SGNU a demandé instamment un accord sur le principe selon lequel le contrôle humain des armes nucléaires est essentiel et ne devrait jamais être supprimé. Le « Sommet de l'avenir » de 2024 devrait être l'occasion de prendre des décisions sur ces questions qui sont interdépendantes.

(109) Sur une question nouvelle touchant à la paix et à la sécurité internationale, les réactions des membres du CSNU ont été partagées. L'accent a certes été mis sur la nécessité d'adopter

¹⁴³ Intelligence artificielle : opportunités et risques pour la paix et la sécurité internationales, CS/15359, 18 juillet 2023.

¹⁴⁴ Recommandation de l'UNESCO sur l'éthique de l'IA adoptée en novembre 2021 par 193 États, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_fre.

¹⁴⁵ Sauf dans le cas particulier souvent évoqué des Systèmes d'Armes Létales Autonomes fonctionnant sans contrôle humain pour lesquels la création d'un instrument juridiquement contraignant est envisageable, en application de la Convention sur les armes classiques en 2026.

au niveau international des « principes éthiques et de comportements responsables » mais sans pour autant s'accorder ni sur leur contenu¹⁴⁶ ni sur leur portée. Plusieurs délégations (États-Unis, Japon, Gabon) ont ainsi souhaité que les systèmes d'IA soient « sûrs et dignes de confiance », alors que d'autres (France) se sont alarmés des risques que pouvait faire courir l'IA en matière de désinformation, et, plus généralement, du fait qu'elle ne possède aucune compréhension réelle des données qu'elle traite. Un expert chinois a donc contesté, pour sa part l'usage éventuel de cette technologie pour l'automatisation des fonctions diplomatiques, en particulier les négociations entre États, soulignant qu'il est impossible de « lui faire confiance en tant qu'agent responsable pour aider les humains à prendre des décisions ».

(110) À la méfiance qui subsiste face à l'IA s'ajoutent des divergences majeures lorsque sont envisagées les modalités selon lesquelles l'activité doit être encadrée, alors même que, à défaut de cadre, « l'avenir est mis entre les mains d'une poignée d'acteurs »¹⁴⁷. Pour certains États comme l'Équateur, respect de l'éthique et comportements responsables sont insuffisants et il est indispensable d'adopter un « cadre juridiquement contraignant ». Pour d'autres, il faut éviter de « surréglementer l'IA pour ne pas entraver l'innovation » notamment dans les États en développement. Le rôle éventuel du CSNU en la matière est aussi discuté par les mêmes États qui se méfient de l'élargissement de ses compétences à de nouveaux domaines. Conformément à sa position habituelle, la Russie juge que ce « débat prospectif, qui tente de lier un sujet générique aux menaces à la paix et à la sécurité internationale, n'a pas sa place au Conseil alors que certains aspects spécifiques de l'IA comportant des aspects militaires, sont déjà discutés dans d'autres enceintes »¹⁴⁸. Le Brésil pour sa part, appelle à ne pas trop « sécuriser » le sujet de l'IA en concentrant les discussions au CSNU alors que l'AGNU de par sa composition universelle apparaît comme la mieux adaptée à une « discussion structurée et de long terme sur le sujet ». Si le Conseil doit se tenir prêt à réagir à tout incident impliquant l'utilisation de l'IA, il apparaît « prématuré d'envisager l'IA principalement sous l'angle de la paix et de la sécurité internationale ».

(111) L'analyse, même rapide, d'un débat thématique au CSNU révèle toujours l'état de la position de l'ensemble des États membres de la Communauté internationale sur une question donnée. Elle permet par là même de percevoir les possibilités ou les entraves à la construction d'un consensus international à partir duquel l'adoption d'un cadre juridique obligatoire, par une résolution du CSNU ou par un traité international, pourra être éventuellement envisagé. Ce stade n'est pas encore atteint sur la question posée par le développement de l'IA de manière générale et notamment dans sa relation avec le maintien de la paix. Si la question de l'instance compétente pour débattre d'une « nouvelle menace » au sein de l'ONU reste toujours posée, les États s'accordent à la fois sur le potentiel de l'IA à servir les objectifs du développement et sur les risques sécuritaires multiples qu'elle peut engendrer. Ils s'accordent également sur les attitudes éthiques et responsables, qui devront être partagées par les acteurs du secteur privé, parties prenantes très influentes au dossier. Par ailleurs, le fait que tous les États ne soient pas encore à des niveaux comparables de maîtrise des enjeux technologiques, politiques et humains de l'IA, voire n'aient pas la même vision de la nécessité d'internationaliser la question¹⁴⁹,

¹⁴⁶ Le représentant du Royaume-Uni, à l'origine du débat, en fait une énumération conforme à une approche « occidentale », très « occidentale » insusceptible de faire consensus.

¹⁴⁷ L'avertissement vient de M.J. Clarke cité supra.

¹⁴⁸ Groupe d'experts gouvernementaux des États parties à la Convention sur les armes inhumaines dans le cas des systèmes létaux autonomes, Groupe de travail à composition non limitée sous l'égide de l'Assemblée générale pour ce qui est des questions de sécurité dans le domaine des technologies de l'information et de la communication.

¹⁴⁹ Plusieurs États sont sans doute prêts à suivre la position de la Chine réclamant de pouvoir « établir une IA correspondant à leurs spécificités ».

impose la recherche et la mise en place d'un cadre de gouvernance acceptable par tous. Il existe dès à présent plusieurs instances de pilotage possibles, publiques et privées, mais elles ont tendance à se multiplier et n'abordent pas spécifiquement la dimension du maintien de la paix. La proposition d'un expert chinois, M. Yi Zeng, auditionné à l'occasion du débat, envisageant la création, sous l'égide du CSNU, d'un groupe de travail sur l'IA consacré à la paix et la sécurité internationales et chargé d'examiner les défis qu'elle représente, pourrait offrir une perspective de compromis. Le CSNU en effet peut difficilement rester en dehors de la réflexion sur l'IA, surtout lorsqu'existe un lien avec les exigences du maintien de la paix¹⁵⁰. Si le développement des SALA a justifié des débats ouvrant désormais l'éventualité, selon le SGNU, de leur encadrement juridique, il apparaît dès lors illogique d'écarter l'IA des réflexions menées au CSNU, responsable principal du maintien de la paix et de la sécurité internationale, surtout avec des États qui sont déjà engagés dans la robotisation du champ de bataille et sont des acteurs, auteurs ou victimes, d'opérations de désinformation.

(112) Sur les interrogations soulevées par l'usage de l'IA, le développement de l'expérimentation semble encore indispensable pour pouvoir parvenir ensuite à des mécanismes de gouvernance dotés d'instruments non contraignants, puis ensuite, éventuellement à un cadre juridique contraignant. Des initiatives multilatérales comme le Sommet « All For Good » de Genève, le Partenariat mondial pour l'IA, le processus d'Hiroshima du G7 mais également les travaux de l'UNESCO, de l'OCDE et du G20 sont de nature à y contribuer.

III.1.3. Les missions de paix et de sécurité du CSNU

(113) L'ONU a progressivement adapté ses actions au service du maintien de la paix pour tenir compte de l'évolution du contexte international et de la conflictualité. Il en résulte aujourd'hui un grand nombre d'institutions et d'opérations destinées à assurer la prévention des conflits mais aussi le maintien, le rétablissement et la consolidation de la paix. On retiendra ici les opérations qui incombent prioritairement au CSNU et manifestent le pouvoir de décision dont il dispose pour assurer la sécurité internationale : les opérations de maintien de la paix ou opérations de paix (OMP ou OP) et les missions politiques spéciales.

III.1.3.1. Les opérations de maintien de la paix

(114) Une opération de maintien de la paix ou opération de paix est une mesure non coercitive et temporaire qui est décidée et mandatée par le Conseil de sécurité des Nations unies et vise à déployer des troupes issues de pays contributeurs dans un État hôte touché par un conflit afin de l'assister dans le rétablissement de la paix et de la stabilité¹⁵¹. Nées de la pratique du Conseil, elles fournissent un bon exemple de ses capacités à développer de sa propre initiative, dans le silence de la Charte, des instruments au service du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Selon le Département des opérations de paix¹⁵² de l'Organisation des Nations unies, il y avait en mars 2024, 11 opérations de maintien de la paix (OMP) placées sous sa direction. Elles seront abordées successivement dans l'ordre de leur création en y ajoutant la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) dont l'achèvement avait été acté avant le 31 décembre 2023.

¹⁵⁰ Le représentant du Japon signale utilement l'intérêt qu'il y aurait aussi pour le Conseil à examiner comment l'utilisation de l'IA pourrait améliorer l'efficacité et la transparence de son fonctionnement dans la prise de décision et les méthodes de travail.

¹⁵¹ Ces missions doivent respecter trois principes fondamentaux : le consentement de l'État hôte, l'impartialité et le non recours à la force sauf en cas de légitime défense ou de défense du mandat.

¹⁵² <https://peacekeeping.un.org/fr/where-we-operate> (DPO)

III.1.3.1.1. *Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST)*

(115) La première OMP créée par l'ONU fut l'Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST), établi en mai 1948 avec un siège à Jérusalem pour rétablir la stabilité au Moyen-Orient. Elle déploie des observateurs militaires pour surveiller les cessez-le-feu et empêcher les incidents isolés de dégénérer en conflit généralisé. Son personnel peut être également déployé pour aider à la mise en place d'autres missions dans le monde. Elle compte 380 personnels.

III.1.3.1.2. *Groupe d'observateurs militaires des Nations unies dans l'Inde et le Pakistan (GOMNUIP, en anglais UNMOGIP)*

(116) Le GOMNUIP fait suite au Groupe d'observateurs militaires des Nations unies dans l'Inde et le Pakistan conduisant au partage du Cachemire entre les deux États. Il a été créé par le CSNU le 30 mars 1951¹⁵³ et remplace la Commission des Nations unies pour l'Inde et le Pakistan qui devait enquêter sur les violations de la ligne du cessez-le-feu et servir de médiateur entre les deux Parties. Ayant son siège à Islamabad et à Srinagar, il est chargé de surveiller l'application du cessez-le-feu entre les deux États, alors que la zone sous contrôle pakistanais est toujours revendiquée par l'Inde, comme le Jammu et Cachemire indien l'est par le Pakistan. Le GOMNUIP est ainsi chargé de surveiller depuis 73 ans l'application du cessez-le-feu entre deux États qui ont connu périodiquement des guerres et des affrontements armés. La ligne de cessez-le-feu est devenue ligne de contrôle (LOC) en 1972, sans que les revendications des deux Parties cessent, alors qu'elles sont devenues, dans les années 1990, des puissances nucléaires¹⁵⁴. En 2023, les violences subsistent mais restent limitées, même si l'Inde et le Pakistan affirment toujours un nationalisme dont le Cachemire est l'enjeu majeur. Le GOMNUIP poursuit cependant sa mission, sous le commandement, depuis 2022, d'un général suédois.

III.1.3.1.3. *Force des Nations unies chargée du Maintien de la Paix à Chypre (UNFICYP)*

(117) La Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP), créée en mars 1964 et dont le siège est fixé à Nicosie, doit contribuer à un règlement politique à Chypre en prévenant toute reprise des combats entre les deux communautés. Elle reste chargée, en l'absence de tout règlement politique, de surveiller les lignes de cessez-le-feu et la zone tampon, d'entreprendre des activités humanitaires et d'appuyer les missions de bons offices du Secrétaire général de l'ONU. Exemple type des conflits « gelés » sur le plan militaire¹⁵⁵, il l'est également sur le plan politique et le CSNU l'a confirmé en prorogeant à l'unanimité le mandat de l'UNFICYP pour un an le 30 janvier 2023¹⁵⁶. Le Conseil, en effet, en reste à « demander instamment aux Parties de redoubler d'efforts pour parvenir à un règlement durable, global et juste fondé sur une fédération bicommunautaire et bizonale et sur l'égalité politique ». Cette solution, qui s'est avérée jusque-là impossible à mettre en œuvre et fortement fragilisée par la situation dans l'île, comme il est décrit et déploré dans la résolution, n'a pourtant pas justifié un débat du Conseil¹⁵⁷. Celui-ci n'aurait cependant pas été superflu eu

¹⁵³ Résolution S/RES/91(1951) du 30 mars 1951 par 8 votes pour et 3 abstentions (URSS, Inde, Yougoslavie).

¹⁵⁴ J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, (30).

¹⁵⁵ Voir J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, (63), (74).

¹⁵⁶ CSNU, résolution 2674(2023) du 30 janvier 2023 et CS/15187.

¹⁵⁷ Voir S/PV.9252 et l'absence de débat : la présidence du Conseil (japonaise) a rencontré les représentants des parties, qui ont confirmé qu'elles maintiennent leurs positions bien connues concernant la question inscrite à l'ordre du jour.

égard aux faits qu'il dénonce lui-même, aux mises en garde du SGNU et plus encore à l'évolution du contexte général. Face au renforcement de la position du président Erdogan après sa réélection, plus généralement de l'influence et de l'activisme de la Turquie dans la zone, le maintien du *statu quo* apparaît impossible alors que la République Turque de Chypre du Nord, bien que reconnue par la seule Turquie, gagne progressivement en visibilité internationale¹⁵⁸.

III.1.3.1.4. Force des Nations unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD)

(118) La Force des Nations unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD) a été établie par la résolution 350 (1974) du CSNU du 31 mai 1974 et a son siège au Camp Faouar sur le plateau du Golan. Au 30 octobre 2023, la FNUOD comptait 1 131 militaires et bénéficiait de l'assistance de 75 observateurs militaires, membres du Groupe d'observateurs au Golan. Elle est toujours chargée de superviser le cessez-le-feu et l'accord sur le désengagement des forces israéliennes et syriennes du Golan, dans un contexte beaucoup plus complexe depuis le développement du conflit en Syrie et l'attaque du Hamas contre Israël, le 7 octobre 2023. La multiplication des groupes armés intervenant dans le conflit a provoqué l'escalade des activités militaires dans la zone de séparation surveillée par les Casques Bleus et l'attaque du 7 octobre a fait craindre une extension du conflit avec des frappes aériennes des États-Unis sur le territoire syrien répondant à des frappes contre des militaires américains présents sur le territoire irakien. Le CSNU, dans une résolution du 29 juin 2023¹⁵⁹, adoptée à l'unanimité et sans débat, avait renouvelé le mandat de la FNUOD pour une période de six mois et demandé aux Parties d'empêcher toute violation du cessez le feu et incursion militaire dans la zone de séparation et d'apporter à la Force tout le soutien nécessaire. Ces exhortations ont eu peu d'effet¹⁶⁰ puisque le CSNU, en renouvelant pour six mois le mandat de la FNUOD, le 21 décembre 2023¹⁶¹, les a réitérées, demandant notamment au Secrétaire général de signaler immédiatement « tous actes privant la FNUOD des moyens de s'acquitter de sa mission ».

III.1.3.1.5. Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL)

(119) La Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) a été établie par le CSNU en mars 1978 pour confirmer le retrait des troupes israéliennes du sud du Liban, rétablir la paix et la sécurité internationales et aider le Gouvernement libanais à restaurer son autorité effective dans la région. L'évolution du contexte a conduit à un élargissement du mandat à plusieurs reprises, notamment après la crise de juillet-août 2006. Alors que le Moyen-Orient connaissait un regain de tensions, le CSNU a décidé, le 31 août 2023, de renouveler pour six mois le mandat de la FINUL¹⁶², par 13 votes pour et deux abstentions (Chine, Russie). Pour la première fois, ce renouvellement n'a donc pas été décidé à l'unanimité, les divergences portant, à travers le cas de la FINUL au Liban, sur la liberté de manœuvre dont dispose une OMP sur le territoire d'un État souverain. Pour la majorité des membres du Conseil, s'appuyant sur l'Accord passé entre l'ONU et le Liban, celle-ci « n'a pas besoin d'autorisation préalable pour exécuter les tâches qui lui sont confiées » : elle est autorisée à mener ses

¹⁵⁸ J.-F. Guilhaudis envisage deux issues possibles : la transformation de la RTCN en un État internationalement reconnu, ce à quoi la majorité des États membres de l'Union européenne pourrait difficilement s'opposer avec le précédent du Kosovo, ou l'organisation d'un référendum en RTCN sur le rattachement à la Turquie.

¹⁵⁹ Résolution S/RES/2689 (2023) du 29 juin 2023 dont les États-Unis et la Russie ont été les « porte-plumes » et CS/15338.

¹⁶⁰ Voir le rapport du SGNU, S/2023/93.

¹⁶¹ Résolution S/RES/2718, du 21 décembre 2023 dont les États-Unis ont été là encore les porte-plumes et CS/15542.

¹⁶² Résolution S/RES/2695 (2023) du 31 août 2023.

opérations de manière indépendante, « tout en continuant de se coordonner avec le Gouvernement libanais ». Pour la délégation libanaise soutenue par la Chine et le Russie, au contraire, la liberté de mouvement de la FINUL, dans le cadre de sa coopération avec les autorités libanaises, doit faire l'objet de contrôles pour des raisons sécuritaires. En réalité, ce qui peut apparaître comme un point de détail sans conséquence sur l'éventuelle adoption de la résolution, traduit une situation très dégradée au Liban, dont le Conseil souligne les points principaux : déploiement insuffisant de l'armée libanaise dans le sud du pays, capacités navales très limitées ; présence irrégulière de l'armée israélienne dans la zone adjacente au nord de la Ligne bleue ; entraves de la part des deux Parties à l'action de la FINUL, notamment du Hezbollah, concernant l'accès à des sites facilitant ses capacités dans le sud du Liban. À cela, le représentant du Liban devant le CSNU a répondu en regrettant que le texte donne l'impression d'un problème de cohésion du tissu national libanais, alors que la présence de la FINUL dans le sud du Liban trouve son origine dans un conflit non résolu entre le Liban et Israël. Après le 7 octobre, la présence armée du Hezbollah dans cette zone faisait craindre une extension du conflit avec l'ouverture d'un second front contre Israël, ce qui aurait fait courir « des risques astronomiques à la région »¹⁶³.

(120) Cette éventualité s'est produite après que la zone n'ait connu, pendant plusieurs mois, que des échanges de tirs entre le Hezbollah et l'armée israélienne. Elle a alors basculé dans le conflit direct avec les bombardements du Liban puis l'invasion du sud du pays par les forces de Tsahal pour en chasser le Hezbollah. La FINUL, se trouvant en première lignes et gênant les opérations israéliennes, a subi des pertes, Tel Aviv finissant par exiger son retrait.

III.1.3.1.6. Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO)

(121) La Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO) a été créée par la résolution 690 (1991) du Conseil de sécurité en date du 29 avril 1991, suite à l'acceptation des propositions de règlement par le Maroc et le Front POLISARIO, le 30 août 1988¹⁶⁴. Ce plan, approuvé par le CSNU, prévoyait donc l'organisation d'un référendum, préparé durant une période transitoire permettant à la population autochtone du Sahara occidental, le peuple sahraoui, de choisir entre l'indépendance et l'intégration au Maroc. Rabat réclamait la restitution du territoire au nom de sa « marocanité » mais celle-ci était contestée, par des mouvements de libération nationale, notamment le Front Polisario, soutenu par l'Algérie, qui réclamait l'indépendance sur la base du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le territoire étant sous l'emprise coloniale, la population devait pouvoir y exercer son droit à l'autodétermination, ce qui fut consacré par l'AGNU¹⁶⁵ qui prescrivait l'« organisation, sous les auspices des Nations unies d'un référendum afin de permettre à la population autochtone du territoire d'exercer librement son droit à l'autodétermination ». Cette procédure était la seule acceptable, ce que confirma la Cour Internationale de Justice¹⁶⁶. En réaction, le Roi du Maroc déclencha le 16 octobre 1975 la *Marche Verte* à laquelle répondra la proclamation de l'indépendance de la « République Arabe Sahraouie Démocratique » le 27 février 1976.

¹⁶³ Selon les mots du Coordonnateur spécial des Nations unies pour le processus de paix au Proche-Orient qui a appelé tous les acteurs concernés à agir de manière responsable, toute erreur de calcul pouvant avoir des « conséquences incalculables ».

¹⁶⁴ Voir sur la question du Sahara occidental, J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, n° 65.

¹⁶⁵ AGNU, résolution 2229(XXI) du 20 décembre 1966.

¹⁶⁶ Cour Internationale de Justice, Avis consultatif, Sahara occidental, 16 octobre 1975.

(122) Le conflit armé qui s'en suivra aboutira à une partition du Sahara occidental en deux parties, 80 % contrôlée par le Maroc, 20 % par le Front Polisario, sans pour autant que le statut définitif du territoire ne soit fixé voire même en passe de l'être. L'organisation d'un référendum n'a pas progressé, malgré l'intervention de médiateurs et envoyés spéciaux successifs. Si les deux Parties ont tenté d'améliorer leurs positions, sur le plan diplomatique, dans le cadre de l'Union africaine et auprès du monde arabe, le Maroc a, de plus, obtenu un succès majeur auprès des Occidentaux avec la reconnaissance par les États-Unis de la souveraineté du Maroc sur le Sahara occidental¹⁶⁷.

(123) Le temps semble ainsi jouer en faveur de Rabat qui va « s'efforcer d'améliorer le contrôle du territoire et l'attrait de la solution de la marocanité »¹⁶⁸ et il sait pouvoir compter sur l'équilibre actuel du CSNU, comme l'a montré l'adoption de la résolution 2703 du 30 octobre renouvelant le mandat de la MINURSO jusqu'au 30 octobre 2024¹⁶⁹. Le texte, présenté par les États-Unis, a été adopté par 13 votes pour, dont la Chine qui s'est félicitée « des progrès accomplis par la MINURSO » et deux abstentions (Russie, Mozambique). Il répète la formule, désormais rituelle, qui pourtant n'a pu permettre jusqu'à présent, de déboucher sur une solution : elle demande aux Parties de « reprendre les négociations sans conditions préalables et de bonne foi, [...] en vue de parvenir à une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable qui permette l'autodétermination du peuple du Sahara occidental dans le contexte d'arrangements conformes aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations unies ». La Russie s'est abstenue car aucune de ses propositions n'a été retenue et que la résolution ne permettra pas une reprise de négociations directes entre le Maroc et le Front POLISARIO. Seul le Mozambique, rappelant la Charte des Nations unies, a mis en avant « le droit [qu'ont les] peuples de disposer d'eux-mêmes » et considéré que le texte s'éloigne du mandat de la Mission, « remettant à plus tard des questions clés qui doivent pourtant être prises à bras-le-corps »¹⁷⁰. Si l'initiative marocaine d'autonomie a été qualifiée de « sérieuse et réaliste » par les États-Unis, pour le Front Polisario, elle reste inacceptable. Toutefois, constatant l'évolution favorable au Maroc de la position de ses membres, le CSNU pourrait être tenté de s'accommoder progressivement de la solution d'une « autonomie-remède »¹⁷¹ pour le territoire, qui s'imposerait de facto en ignorant le droit à l'autodétermination des Sahraouis, mais au risque de réactiver le conflit¹⁷².

III.1.3.1.7. Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK)

(124) La Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) a été créée le 10 juin 1999 par la résolution 1244 du CSNU¹⁷³. Ayant son siège à Pristina, elle a

¹⁶⁷ Avec la décision du président Trump du 10 décembre 2020. Contre-partie du rétablissement des relations diplomatiques du Maroc avec Israël, elle n'a pas été remise en cause par l'Administration Biden.

¹⁶⁸ J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, n°65.

¹⁶⁹ CSNU, résolution (2703) 2023 du 30 octobre 2023.

¹⁷⁰ Pour ces débats devant le CSNU, S/PV.9460.

¹⁷¹ La formule s'inspire de la notion de « sécession-remède » parfois utilisée à propos de la solution apportée à la question du Kosovo évoquée infra, mais elle aboutirait dans ce cas à empêcher la sécession et l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

¹⁷² (On notera que par une lettre adressée par le président de la République Française au Roi du Maroc, le 30 juillet 2024, Paris a reconnu que le plan marocain d'autonomie du Sahara occidental de 2007 est « la seule base pour aboutir à une solution politique juste, durable et négociée conformément aux résolutions du CSNU » « Le présent et l'avenir du Sahara occidental s'inscrivent dans le cadre de la souveraineté marocaine »).

¹⁷³ Voir entre autres, L. Balmond, « Le CSNU et la question du Kosovo », in L. Pineschi et A. Duce, *La questione del Kosovo nella sua dimensione internazionale*, Parme, 2009, pp. 145-169.

d'abord été chargée d'établir une administration intérimaire disposant de l'autorité sur le territoire, tout en laissant à la population, une autonomie substantielle. Après la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, le 15 juin 2008¹⁷⁴, le mandat de la MINUK a été modifié et axé en priorité sur la promotion de la sécurité, de la stabilité et du respect des droits fondamentaux. Depuis cette date, malgré les efforts de la MINUK, la présence de la KFOR et la médiation de l'Union européenne, les rapports entre le Kosovo et la Serbie n'ont jamais été vraiment pacifiés, les affrontements se concentrant dans la partie nord du pays, peuplée majoritairement de serbes qui réclament leur rattachement à Belgrade. Si de multiples accords ont été signés, ils ont rarement été suivis d'effets¹⁷⁵ : au contraire, ils attestent d'une insécurité constante, même si elle reste de basse intensité, mais surtout, d'une « méfiance généralisée »¹⁷⁶. En réalité, les deux Parties, qui multiplient les accusations réciproques, sont sur des lignes radicalement opposées, comme l'ont montré les débats tenus devant le CSNU en 2023¹⁷⁷.

(125) Pour la Serbie, la base du règlement des différends doit rester la résolution 1244, dont le mandat a été renouvelé et modifié, mais qui subsiste malgré la déclaration unilatérale d'indépendance. Cette position est défendue par la Russie et la Chine dont il n'y a guère de doute qu'en l'état, elles seront prêtes à recourir à leur droit de veto pour empêcher toute remise en cause du texte. Pour le Kosovo au contraire, la solution ne se trouve pas du côté des Nations-Unies : la déclaration unilatérale d'indépendance et les reconnaissances d'États qui l'ont suivie¹⁷⁸ ont ouvert un nouveau processus qui doit s'achever par l'entrée dans l'Union européenne. Mais, la position de Bruxelles est délicate car même si l'adhésion est une perspective légitime pour les deux Parties¹⁷⁹, cinq États membres de l'Union (Espagne, Chypre, Grèce, Roumanie et Slovaquie) ne reconnaissent pas le Kosovo. Enfin, le contexte créé par le conflit en Ukraine intervient indirectement dans le débat, le Kosovo faisant valoir son engagement aux côtés des européens en faveur de l'Ukraine tout en dénonçant les liens entre Moscou et Belgrade. On peut penser qu'à terme, la solution pourrait prendre la forme d'une « adhésion-remède » à l'Union européenne, un pis-aller dont il est certain qu'il prendra beaucoup de temps¹⁸⁰ : les deux États, s'ils parviennent à pacifier leurs relations, préalable indispensable, devront simultanément assainir leur situation intérieure pour respecter les exigences de l'acquis communautaire. Il sera alors temps, pour les États membres, de se persuader que cet élargissement ne contribuera pas à affaiblir encore l'Union et de tenter de convaincre ceux qui considèrent le processus, entériné par la résolution 1244, comme un dangereux précédent.

¹⁷⁴ Soutenue par la majorité des États occidentaux et, selon G. Andréani, « au mépris de la position russe et des termes de la résolution 1244 », « Le système international en question », *Questions Internationales*, n° 122, décembre 2023-janvier 2024, p. 9.

¹⁷⁵ Les deux derniers conclus à Bruxelles, le 27 février et à Ohrid le 18 mars 2023 ouvrant la voie à des négociations et à un engagement mutuel ont été bloqués du fait de désaccords sur le calendrier de leur mise en œuvre. Cependant, en raison de désaccords sur le calendrier de mise en œuvre, les progrès ont été bloqués.

¹⁷⁶ Selon la formule employée dans le rapport du SGNU devant le CSNU, le 8 février 2024, CS/15582 qui souligne notamment l'impact de la décision unilatérale du Kosovo d'imposer l'usage de l'euro, alors que depuis 1999, le dinar serbe était de facto la principale monnaie pour les transactions dans les zones à majorité serbe.

¹⁷⁷ CSNU, S/PV.9312, 27 avril 2023.

¹⁷⁸ Le Kosovo a été reconnu par 98 États ; 82 ne l'ont pas reconnu.

¹⁷⁹ La Serbie a introduit une demande d'adhésion le 19 décembre 2009 ; elle a obtenu le statut de pays candidat le 1^{er} mars 2012 et 22 des 35 chapitres de négociation ont été ouverts. Le Kosovo a déposé sa candidature le 15 décembre 2022.

¹⁸⁰ Faut-il interpréter en ce sens le fait, dénoncé par la Serbie, que le nombre de sessions du CSNU consacré au Kosovo est passé en 2018, à la demande du Royaume Uni, à 2 par an alors qu'il était de 4 par an depuis l'adoption de la résolution 1244 ?

III.1.3.1.8. Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO)

(126) Dans un État, la République Démocratique du Congo, qui n'est jamais parvenu à sortir complètement de la « grande guerre africaine » entre 2006 et 2013, la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO) a désormais succédé à la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC), en application de la résolution adoptée par le CSNU le 28 mai 2010¹⁸¹. La MONUC, malgré ses efforts, accompagnés de ceux de missions de paix africaines, n'est jamais parvenue à pacifier une situation dans laquelle se mêlent conflits entre États et actions armées de groupes rebelles, notamment au nord et au sud Kivu. La création de la MONUSCO correspondait, dès lors, à la volonté du CSNU de renforcer son action, en particulier la protection des civils, en autorisant la Mission à « utiliser tous les moyens nécessaires, dans la limite de ses capacités et dans les zones où ses unités sont déployées, pour s'acquitter de son mandat de protection ».

(127) La formule utilisée la transformait en une « opération robuste » lui permettant d'engager la force pour protéger les civils¹⁸². Cette action, bien que soutenue par l'intervention d'une force de maintien de la paix constituée par la Communauté d'Afrique de l'Est, à partir de novembre 2022¹⁸³, n'a pas produit, elle non plus, les résultats escomptés : l'impasse politique en RDC et l'appétit des États tiers et des groupes privés sur les richesses du pays ont fait que la situation s'est aggravée¹⁸⁴ et le retrait de la MONUSCO, dont les effectifs avaient été réduits, a commencé à être envisagé. Alors même que son mandat avait été renouvelé jusqu'en décembre 2022 avec une présence renforcée en Ituri et au Kivu, l'éventualité du retrait de la MONUSCO s'est précisée. Dans un contexte où les attaques de groupes rebelles soutenues par des « parties extérieures » se multipliaient et avec un risque de conflit direct entre la RDC et le Rwanda¹⁸⁵, les encouragements en faveur d'une médiation régionale comme le renouvellement du régime des sanctions¹⁸⁶ sont restés sans effets. Le 16 octobre 2023, le SGNU appuyait alors l'élaboration d'un plan pour le retrait de la MONUSCO qui a été présenté au Conseil le 23 novembre mais était encore en débats le 11 décembre¹⁸⁷ et dans le même temps, la Force armée de la Communauté de l'Afrique de l'Est avait commencé son retrait à la demande du gouvernement congolais¹⁸⁸.

(128) Le non-renouvellement du mandat de la force a été décidé par un sommet de la CAE du 25 novembre et entériné le 12 décembre¹⁸⁹. Devant le CSNU, une majorité de délégations se sont alors prononcées en faveur d'« un retrait responsable de la MONUSCO », dans un

¹⁸¹ Résolution S/RES/1925 (2010) du 28 mai 2010, adoptée à l'unanimité.

¹⁸² Et pour « éradiquer » les auteurs de violences, selon la formule peu usuelle dans le langage du maintien de la paix utilisée alors.

¹⁸³ La force était composée de militaires kenyans, burundais et sud soudanais.

¹⁸⁴ J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, n° 49.

¹⁸⁵ Voir les nombreuses prises de position du CSNU 29 mars 2023, CS/15247 ; 29 mars 2023, CS/15248, Déclaration présidentielle 16 juin 2023, CS/15334.

¹⁸⁶ Par la résolution S/RES/2688 (2023) du 27 juin 2023, adoptée à l'unanimité.

¹⁸⁷ RDC : le Conseil de sécurité débat du retrait de la MONUSCO à neuf jours des élections et dans un contexte de tensions accrues avec le Rwanda CS/15521, 11 décembre 2023.

¹⁸⁸ La RDC, dont les relations avec la Force n'ont pas cessé de se dégrader, a souhaité le départ de troupes jugées « inefficaces et impopulaires » et accusées de cohabiter avec les rebelles plutôt que de les contraindre à déposer les armes.

¹⁸⁹ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/12/08/dans-l-est-de-la-rdc-les-soldats-de-la-force-est-africaine-partent-alors-que-les-violences-s-accentuent_6204628_3212.html

contexte que la représentante spéciale du SGNU et cheffe de la MINUSCO a décrit comme « particulièrement dégradé ». Le plan de retrait devrait « éviter tout risque de violence supplémentaire » et assurer en priorité la sécurité des civils. La représentante spéciale a également informé le Conseil que la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) se préparait au déploiement d'une nouvelle force, la SAMIRDC, qui devrait être dotée d'un « mandat offensif »¹⁹⁰. Son déploiement est conforme au principe d'autodéfense collective et d'action collective énoncé dans le Pacte de défense mutuelle de la SADC (2003), soulignant que « toute attaque armée perpétrée contre un des États parties sera considérée comme une menace à la paix et à la sécurité régionales et fera l'objet d'une action collective immédiate ». Il reste à savoir si cette force, qui devrait, durant la période de transition, collaborer avec la MINUSCO aura davantage de succès. Sur ce plan, les débats¹⁹¹ tenus le 11 décembre au CSNU, entre accusations réciproques de la RDC et du Rwanda et, semble-t-il, expression de la part des États membres, d'une lassitude pour un conflit qui dure désormais depuis au moins trente ans, ne sont pas encourageants.

III.1.3.1.9. Les opérations de paix de l'ONU au Sud-Soudan et à Abeyi

(129) Le Soudan, État le plus vaste d'Afrique, a obtenu son indépendance dès 1956 et depuis, lui aussi n'a pas, sauf durant de brèves périodes, été épargné par l'instabilité et les conflits¹⁹². Carrefour géopolitique, il s'est retrouvé confronté à des conflits ethniques et religieux, pour l'usage des terres, pour la maîtrise des richesses de son sous-sol, le tout encourageant des mouvements de sécession et des conflits de délimitation attisés par les acteurs extérieurs. Soupçonné de soutenir le terrorisme à partir de 1990, il sera, de plus, frappé de sanctions internationales. Le dossier soudanais s'est donc trouvé en permanence à l'agenda de l'ONU, et du CSNU en particulier, qui lui a consacré plusieurs opérations au titre du maintien de la paix¹⁹³. Si des accords de paix ont parfois pu être conclus, ils n'ont pas permis de stabiliser complètement trois situations, distinctes mais liées, par leur position géographique dans les limites du territoire originaire du Soudan indépendant. La première, qui a trait au conflit né des affrontements entre le gouvernement de Khartoum et des groupes rebelles au Darfour est désormais traitée par une Mission politique Spéciale¹⁹⁴. La situation au Soudan du sud et le différend entre les deux États soudanais sur le statut de la zone d'Abeyi font l'objet d'une OMP.

III.1.3.1.9.1. Mission des Nations unies au Soudan du Sud (MINUSS)

(130) En 2011, l'ONU a dû prendre en charge au Soudan une deuxième situation conflictuelle, résultant de la création, le 9 juillet 2011, de l'État du Soudan du sud, né d'une partition du Soudan, à la suite d'un référendum tenu en janvier 2011¹⁹⁵. Ce résultat venait après 6 ans d'un processus de paix commencé avec la signature de l'Accord de paix global en 2005, mais, surtout, après 50 ans de combat pour l'autonomie puis pour l'indépendance du sud du Soudan chrétien et animiste contre le nord islamique. Cette histoire compliquée s'est accompagnée, pour le nouvel État, d'une actualité particulièrement difficile due à des relations conflictuelles avec plusieurs de ses voisins dont le Soudan, avec lequel la délimitation territoriale n'est pas

¹⁹⁰ Mise en place le 15 décembre 2024 après son approbation par le Sommet de la SADC de Windhoek, la SAMIDRC sera composée de contingents venant de l'Afrique du sud, du Malawi et de Tanzanie venant en appui de l'armée de la RDC.

¹⁹¹ CSNU, S/PV.9500, 11 décembre 2023.

¹⁹² Voir J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, n° 52.

¹⁹³ Auxquelles il faut ajouter encore les missions conduites dans un cadre africain comme celle de l'Autorité intergouvernementale pour le Développement (IGAD) en 2001.

¹⁹⁴ Voir infra, n°187.

¹⁹⁵ L'indépendance a été acquise avec 98,83 % des voix et l'accord du Soudan.

encore actée et à une guerre civile particulièrement meurtrière entre 2013 et 2020. Qualifié parfois d'« État inachevé », le Soudan du sud a fait l'objet, dès son indépendance, fortement soutenue par les États-Unis, de la sollicitude de l'ONU.

(131) Le 8 juillet 2011, le CSNU a ainsi créé la Mission des Nations unies au Soudan du Sud (MINUSS)¹⁹⁶, jugeant que la situation continuait de constituer une menace à la paix et à la sécurité internationale. Elle devait consolider la paix et la sécurité et contribuer à mettre en place les conditions nécessaires au développement. Mais, à partir de 2013, le pays a connu une guerre civile et des troubles qui ne se sont jamais complètement interrompus, les Parties étant incapables de mettre en œuvre les accords de paix successifs signés en 2015 puis en 2018. Le CSNU avait renforcé le mandat de la mission en 2014¹⁹⁷ en donnant la priorité à la protection des civils, la surveillance et les enquêtes en matière de droits fondamentaux, la création de conditions d'acheminement de l'aide humanitaire et l'accompagnement de la mise en œuvre de l'Accord revitalisé sur le règlement du conflit au Soudan du sud de 2018. Il l'a par la suite renouvelé sans plus de succès alors qu'il comportait des dispositions plus coercitives. La résolution 2677 du 15 mars 2023¹⁹⁸, reprenant la résolution 2625 (2022), fait de la MINUSS une « mission robuste », laquelle, pour atteindre ses objectifs qui sont restés les mêmes, pourra utiliser « tous les moyens nécessaires à son exécution ». Elle sera chargée de « prévenir, dissuader et faire cesser les violences contre les civils, [...] en particulier dans les zones à haut risque » et, pour cela, est autorisée à « combattre rapidement et efficacement tout acteur qui, selon des informations crédibles, prépare ou mène des attaques contre des civils, des camps de déplacés ou des sites de protection des civils de la MINUSS ».

(132) L'évolution du mandat n'a pas fait l'unanimité au Conseil puisque la Chine et la Russie se sont abstenues lors de l'adoption de la résolution, s'inscrivant dans une stratégie constante de protection de la souveraineté des États, qui est naturellement jugée favorablement par les pays du « Sud ». Pour Moscou les prérogatives confiées à la MINUSS pour la protection des civils prévoient une « très large liberté d'action sans la nécessaire coordination avec le Gouvernement du pays ». L'argumentation de la Chine, sur la même ligne, est cependant beaucoup plus élaborée. Elle déplore que le texte contienne des éléments visant à exercer des « pressions biaisées » sur les autorités sud-soudanaises, invite implicitement la MINUSS à adopter une « ligne de conduite offensive » et regrette qu'elle ne tienne pas compte de la situation sur le terrain au lieu d'aider le « dernier-né des membres de l'ONU » qui « en est encore à un stade embryonnaire ». Il faut « lui donner la possibilité de se développer et l'encourager », en évitant de prendre des décisions sans consulter le Gouvernement, alors que « la protection des civils incombe toujours au pays concerné ». Elle a enfin, non sans habileté, rappelé, en sa qualité de « pays fournisseurs de contingents », que le mandat allait trop loin, risquant de mettre en danger les soldats de la MINUSS. Dès lors, on ne sera pas surpris de constater que le Gouvernement a adopté la même argumentation : si la protection des civils est de « la plus haute importance », il est tout aussi important de soutenir le Gouvernement qui s'efforce de donner effet à l'Accord de paix : le « pays est un État souverain et [qu'] il convient de ne pas l'oublier quand on traite de telles problématiques »¹⁹⁹.

III.1.3.1.9.2. Force intérimaire de sécurité des Nations unies pour Abyei (FISNUA)

(133) La troisième situation touchant le territoire soudanais ayant conduit à la mise en place d'une mission de paix par le CSNU concerne la zone d'Abyei qui fait l'objet d'un différend entre

¹⁹⁶ CSNU, Résolution, 1996 (2011), 8 juillet 2011.

¹⁹⁷ CSNU, Résolution 2155 du 27 mai 2014.

¹⁹⁸ CSNU, Résolution 2677 (2023) du 15 mars 2023.

¹⁹⁹ Voir Débats au CSNU, S/PV.9281 du 15 mars 2023.

le Soudan et le Soudan du sud, sur la délimitation de leur frontière et le partage des revenus pétroliers. Entre le référendum d'autodétermination de janvier 2011 et la naissance du Soudan du sud, le 9 juillet, les deux Parties n'avaient pu s'accorder sur les conditions de la séparation. En mai 2011, l'armée soudanaise a, alors, pris le contrôle de la zone revendiquée entraînant, dans l'urgence, la création de la Force Intérimaire de Sécurité des Nations unies pour Abyei (FISNUA) le 27 juin 2011²⁰⁰. Elle avait été rendue possible par un accord signé à Addis-Abeba pour démilitariser Abyei et permettre aux forces éthiopiennes, qui formaient à l'origine l'ensemble du contingent militaire de l'opération, de contrôler la zone frontalière entre le Nord et le Sud et de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire. Les tensions et conflits internes touchant les deux États ont rendu impossible tout progrès aussi bien sur la délimitation frontalière et la démilitarisation de la zone que sur les pourparlers relatifs au statut final d'Abyei. Si le CSNU a renouvelé régulièrement le mandat de la FISNUA, la question était posée de sa reconfiguration, entamée en 2022, après une demande du Soudan qui sollicitait une opération de paix véritablement multinationale plutôt qu'« éthiopienne ».

(134) Le 6 novembre 2023, à quelques jours de l'échéance du mandat de la FISNUA, le CSNU a été informé des conséquences de la guerre civile au Soudan sur la situation à Abyei, provoquant en particulier un afflux de réfugiés vers le Soudan du sud²⁰¹. Dans le même temps des incursions des forces des deux Parties se sont produites, en violation du statut démilitarisé de la zone. Il était cependant impossible pour le Conseil d'abandonner ce dossier. Pour la représentante de la Russie, il fallait « faire preuve de compréhension face à l'absence actuelle de résultats » : eu égard au contexte, il était « difficile de demander aux autorités du Soudan du sud d'être totalement prêtes pour la tenue d'élections prévues au début de 2024, les toutes premières du pays, alors que la période de transition n'est toujours pas achevée ». Elle suggérait donc une « reconduction technique » d'un an du mandat de la FISNUA, solution qui sera retenue par le CSNU avec l'adoption à l'unanimité, le 14 novembre, de la résolution 2708²⁰². Le mandat de la FISNUA, défini dans la résolution 1990 (2011), est ainsi prorogé d'un an, jusqu'au 15 novembre 2024, de même que la mission d'appui au Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière qui lui a été confiée par les résolutions 2024 (2011) et 2075 (2012). La FISNUA, disposant d'effectifs maintenus à des plafonds de 3 250 militaires et 640 policiers, est autorisée à protéger les infrastructures et le personnel onusien ainsi que les civils dans la zone d'Abyei et la zone d'Abyei contre toutes incursions d'éléments non autorisés, tels que définis dans l'Accord. Il s'agit bien d'une reconduction technique de la résolution 2660 (2022), avec toutefois un nouvel alinéa soulignant l'importance que le CSNU « attache à la sûreté et la sécurité des Casques bleus sur le terrain »²⁰³.

III.1.3.1.10. Mission des Nations unies pour la stabilisation en Centre Afrique (MINUSCA)

(135) « La Centrafrique (République Centrafricaine, RCA) appartient à cette frange des pays oubliés du continent noir dont on parle en cas de catastrophes naturelles, de coups d'État, de guerre »²⁰⁴. Cette situation s'explique par des facteurs aussi bien historiques que structurels, parmi lesquels la mal-gouvernance, faisant des coups d'États le moyen privilégié d'accès au

²⁰⁰ CSNU, Résolution 1990(2011) du 27 juin 2011.

²⁰¹ CS/15481, 6 novembre 2023.

²⁰² CSNU, Résolution 2708 (2023) du 14 novembre 2023.

²⁰³ Il appelle donc le « Secrétaire général, les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police et les États Membres à coopérer pour que la FISNUA bénéficie des ressources dont elle a besoin ».

²⁰⁴ J.-P. Tuquoï, « L'intervention militaire en Centrafrique : la mauvaise conscience de Paris », in B. Badie et D. Vidal (dir.), *Nouvelles guerres, L'État du Monde*, 2015, Paris, p. 222.

pouvoir²⁰⁵, a joué un rôle majeur, plutôt que l'opposition entre chrétiens et musulmans. L'instabilité s'est accompagnée (ou a été favorisée par...) de multiples interventions extérieures, notamment de la France, ancienne puissance coloniale²⁰⁶. Depuis 1998, les organisations internationales et régionales, ont tenté sans succès de ramener la stabilité dans le pays, aussi bien l'ONU avec la Mission des Nations unies en RCA de 1998 à 2000, remplacée par le Bureau de l'Organisation des Nations unies en Centrafrique (BONUCA), de 2000 à 2009, lui-même suivi du Bureau intégré des Nations unies en Centrafrique (2009-2014), qu'avec les organisations régionales, la Force multinationale en Centrafrique (FOMUC) créée en 2022 par la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (COMAC), puis la Mission de consolidation de la paix en Centrafrique (MICOPAX) créée en 2008 par la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC).

(136) Entre temps, en 2013, la Seleka, groupe armé composé majoritairement de musulmans avait pris le pouvoir face aux anti-balaka à majorité chrétienne. L'effondrement de l'État et la dégradation de la situation humanitaire qui a suivi ont conduit à une intervention militaire de la France, l'Opération *Sangaris*, lancée le 5 décembre 2013 à la suite du vote à l'unanimité de la résolution 2127 par le CSNU²⁰⁷. Le texte autorise les forces françaises « à prendre toutes les mesures nécessaires [...] dans les zones où elles sont déployées pour appuyer la Mission Internationale de Soutien à la République Centrafricaine (MISCA), créée par une décision du Conseil de Paix et de Sécurité Africaine le 19 juillet 2013 ». Cette force africaine, n'étant pas parvenue à enrayer les violences, a été remplacée par la Mission des Nations unies pour la Stabilisation en RCA (MINUSCA) créée le 10 avril 2014 par le CSNU²⁰⁸. Mission multidimensionnelle intégrée, elle devait permettre de dépasser les limites de la MISCA grâce aux moyens de l'ONU, avec un volume de force de 12 000 personnels et des capacités de communication et de transport accrues. Elle avait trois missions principales : la protection des civils tout d'abord, mais également l'appui au processus politique qui doit conduire à un dialogue et à des élections, et enfin le rétablissement de l'autorité de l'État. L'Opération *Sangaris* devait pour sa part poursuivre sa mission en assurant la transition entre la MISCA et la MINUSCA.

(137) Malgré ces tentatives, la stabilité n'est pas revenue en RCA, elle s'est même nettement dégradée alors que la mission *Sangaris* se terminait le 31 juillet 2016²⁰⁹. Le conflit mettait désormais en présence un grand nombre de groupes armés avec, en 2018, l'arrivée de la Russie et du Groupe *Wagne*²¹⁰, afin d'assister l'armée nationale, à la demande du président centrafricain. Toutes les tentatives constitutionnelles et politiques pour le résoudre ont échoué, les accords « pour la paix » signés à plusieurs reprises, ne réunissent jamais toutes les parties au conflit et sont rapidement bafoués. Alors que la lutte pour le pouvoir à Bangui est permanente, la crise prend alors une dimension régionale, voire internationale, avec des alliances sur le terrain, difficiles à analyser²¹¹. « Aux effets du conflit s'ajoutent ceux des

²⁰⁵ Comme le souligne A. Semminakpon Houenou, « Aspects de la crise en République centrafricaine », *PSEI* n° 5, 2016.

²⁰⁶ L'opération *Sangaris*, en 2023, était la septième intervention militaire de la France en Centrafrique depuis l'indépendance en 1960.

²⁰⁷ Opération militaire conduite par la France destinée à assister la MISCA et autorisée par le CSNU (résolution 2127 du 5 décembre 2013), 5 décembre 2013-31 octobre 2016.

²⁰⁸ CSNU, résolution 2149 (2014) du 10 avril 2014.

²⁰⁹ Voir sur l'Opération *Sangaris*, L. Balmond, « La fin de l'opération *Sangaris* », *PSEI* n° 5, 2016, mis en ligne le 18 décembre 2016, <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1322>.

²¹⁰ Groupe paramilitaire ayant suscité une littérature et des commentaires innombrables, voir entre autres, pour la dimension juridique de la question, Th. Garcia, « Le Groupe *Wagner* peut-il être saisi par le droit ? » *Revue de Droit International et de Droit comparé*, 2023-2, pp. 319-361.

²¹¹ J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, n°(48) citant C. Bensimon, *Le Monde*, 18 janvier 2021.

déplacements, de l'accès limité aux services de base et de l'afflux de réfugiés soudanais. Le niveau d'insécurité alimentaire reste très élevé ». Face à cette situation qu'il semble incapable de faire évoluer, le CSNU a renouvelé régulièrement le mandat de la MINUSCA, pour la dernière fois, le 15 novembre 2023, par 14 votes pour et l'abstention de la Russie²¹².

(138) Le texte de la résolution, long de 24 pages, constitue, malheureusement, une autocritique, involontaire mais magistrale, des opérations de paix multidimensionnelles, telles que celle menée par la MINUSCA. Le texte en effet fixe à la mission des tâches dites « prioritaires » dont l'énumération est éloquente : protection des civils, appui à l'extension de l'autorité de l'État, au déploiement des forces de sécurité et au maintien de l'intégrité territoriale ; bons offices et appui au processus de paix, compris la mise en œuvre du cessez le feu et de l'APRR ; aide à l'acheminement immédiat, complet en toute sécurité et sans entrave de l'aide humanitaire ; protection du personnel et des biens de l'ONU. La résolution y ajoute d' « autres tâches », qu'elle est « autorisée à entreprendre », au nombre de 5, tout aussi détaillées que les précédentes et parmi lesquelles « la promotion et la protection des droits de l'homme » et « l'assistance au gouvernement pour le programme DDDR », ainsi que des « tâches additionnelles » qui sont donc jugées « non prioritaires ». Pour assurer ces missions, le Conseil décide que l'effectif maximal autorisé de la MINUSCA reste fixé à 14 400 militaires et 3 020 policiers²¹³, alors que dans le même temps la résolution (point 40) rappelle que « la MINUSCA ne dispose toujours pas de certaines capacités essentielles », « qu'il importe que les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police [...] fournissent des effectifs ayant les capacités, le matériel et la formation préalable au déploiement nécessaire ». Jugeant enfin (point 41) que « l'exécution effective des mandats de maintien de la paix relève de la responsabilité de toutes les parties prenantes » et « qu'elle dépend [...], notamment de l'existence de mandats bien définis, réalistes et réalisables [et] « de la volonté politique », la résolution formule en réalité les raisons d'un échec annoncé de la mission.

(139) Pour autant, elle semble avoir satisfait à la fois le gouvernement centrafricain et les membres du CSNU. Le représentant de la RCA a jugé le texte « acceptable pour tous » tout en regrettant le fait que « les avancées dans la restauration de l'État n'ont pas été mentionnées » et en rappelant que l'accord sur le statut des forces devra être relu « afin d'en faciliter la compréhension avec la partie nationale ». Il s'est également félicité que l'appui à l'extension de l'autorité de l'État, au déploiement des forces de sécurité et au maintien de l'intégrité territoriale ait été érigé en priorité principale. La Chine a fait valoir pour sa part que la MINUSCA « reste indispensable » et s'est félicitée que son mandat corresponde mieux à la situation sur le terrain. Quant à la Russie, remerciée particulièrement par la RCA, elle s'est abstenue car elle « s'est heurtée à l'approche politisée » de la France qui a notamment « refusé toute mention du rôle des partenaires bilatéraux de la RCA dans la stabilisation du pays » et insisté pour « apparaître en tant qu'un des partenaires de la RCA contribuant au renforcement des structures de sécurité nationale ». Or, « cette formulation est obsolète et ne reflète plus la situation réelle »²¹⁴.

(140) Ces débats ne peuvent être analysés aussi que comme traduisant une marginalisation des occidentaux et singulièrement de la France, dans le dossier centrafricain et au-

²¹² CSNU, Résolution 2079(2023) du 15 novembre 2023.

²¹³ Considérant que dans le personnel militaire figurent 580 observateurs et parmi les policiers, 600 personnels hors unités constitués et 108 agents pénitentiaires.

²¹⁴ Voir pour ces différentes interventions devant le CSNU, où les occidentaux ont été particulièrement peu présents (S/PV.9476, 15 novembre 2023).

delà²¹⁵ dont il est difficile de dire si elle est durable ou momentanée.²¹⁶ Le pouvoir de Bangui se trouve conforté au nom du respect de la souveraineté de l'État face aux missions des Nations-Unies, souveraineté qui doit bénéficier de l'appui de « tous les acteurs de la sécurité présents dans le pays à l'invitation du Gouvernement ». La présence du Groupe Wagner est ainsi reconnue pour autant qu'il assure « la déconfliction entre [ses] activités opérationnelles et [ses] activités d'entraînement ». Force est de constater que l'on en est très loin.

III.1.3.1.1.1. *La fin du mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations-Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)*

(141) La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations-Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) dont le siège était à Bamako, a été créée par la résolution 2100 du Conseil de sécurité du 25 avril 2013, pour appuyer le processus politique et effectuer un certain nombre de tâches d'ordre sécuritaire. Elle s'est achevée 10 ans plus tard, le CSNU ayant décidé de mettre fin à son mandat, le 30 juin 2023²¹⁷, après que le Mali ait demandé son retrait « sans délai », le 18 juin 2023²¹⁸.

(142) Le désengagement de la mission des Nations-Unies au Mali constitue une date importante pour « la guerre du Sahel »²¹⁹ dans la mesure où elle traduit une prise de distance de certains États avec l'Organisation universelle, du fait de ses méthodes et de ses résultats. Il est loin, cependant d'assurer le retour à la paix et à la stabilité face à un conflit dans le Nord du Mali qui, se préparant depuis plusieurs années, éclate le 17 janvier 2012 entre l'armée malienne et les rebelles touaregs du Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA) alliés au mouvement salafiste Ansar Dine, et à d'autres mouvements islamistes. Sa complexité vient donc du fait qu'il mélange, sans que l'on puisse toujours les distinguer, les revendications indépendantistes des touaregs et la volonté des groupes islamistes de mettre en place la Charia dans les zones conquises, ce qui finira d'ailleurs par les opposer. Face à cette situation, le 20 décembre 2012, le CSNU avait autorisé le déploiement d'une mission de paix sous conduite africaine (en fait de la CEDEAO), la Mission Internationale de Soutien au Mali (MISMA)²²⁰ pour une période initiale d'une année. Elle devait aider à « reconstituer la capacité des forces armées maliennes » pour permettre aux autorités de reprendre le contrôle des zones du nord de son territoire, tout en préservant la population civile ».

(143) L'armée malienne s'étant avérée incapable de stopper l'avancée des groupes terroristes vers Bamako, la France, à la demande du président du Mali et avec le soutien du CSNU, engagera l'opération *Serval*²²¹ avec un triple objectif : stopper l'avancée des groupes djihadistes vers Bamako ; sécuriser la capitale du Mali et lui permettre de retrouver son intégrité territoriale. Si les deux premiers ont pu être atteints, ce ne fut jamais complètement le cas du troisième, l'insécurité se maintenant du fait de la dispersion des djihadistes et des violences

²¹⁵ Les derniers soldats français de l'Opération Barkhane ont quitté le Mali en août 2022 et la Centrafrique le 15 décembre 2022 ; le Burkina Faso a annoncé le 19 février 2023 la fin officielle de la présence militaire dans le pays.

²¹⁶ Comme pourrait le laisser penser la signature entre la France et la RCA, le 17 avril 2024, d'une « feuille de route pour un partenariat constructif » par le président de la République française et le président de la RCA... qui a par ailleurs sollicité le soutien du Groupe Wagner...

²¹⁷ CSNU, Résolution 2690 (2023) du 30 juin 2023.

²¹⁸ CS/15325, 18 juin 2023.

²¹⁹ Qui oppose, selon J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, 44, « les États de la région du Sahel, Mali, Niger, Mauritanie, Burkina Faso et Tchad, à des groupes salafistes djihadistes liés à al Qaïda et à l'État islamique ».

²²⁰ CSNU, Résolution 2085 (2012) du 20 décembre 2012.

²²¹ Opération militaire de la France, engagée en janvier 2013 et achevée en juillet, 2014.

se poursuivant entre les forces maliennes et la population touareg. La France, qui avait annoncé sa volonté de diminuer progressivement les forces présentes au Mali, avant leur retrait et leur remplacement par une force des Nations unies, a néanmoins maintenu une présence militaire sur place. La MINUSMA fut ainsi créée le 25 avril 2013 par la résolution 2100 du CSNU en remplacement de la MISMA et son mandat, devenu pléthorique, précisé par la résolution 2164 du 25 juin 2014 : elle devait « prioritairement » assurer la sécurité, la stabilisation et la protection des civils, l'appui au dialogue politique national et à la réconciliation nationale, au rétablissement de l'autorité de l'État dans tout le pays, à la reconstruction du secteur de la sécurité malien, à la promotion et la protection des droits de l'homme, et à l'aide humanitaire. De son côté, la France maintenait une présence militaire importante, l'Opération *Barkhane*, lancée le 1^{er} août 2014²²² et visant à lutter contre les groupes armés terroristes, en partenariat avec les États de la zone puis avec le concours de certains de ses alliés européens et nord-américains.

(144) La conjonction de l'action des deux forces n'a cependant pas permis de ramener la sécurité dans le pays. D'un côté, les djihadistes se sont orientés vers une guerre asymétrique en multipliant les attentats et en jouant des conflits existant dans le pays, entraînant des critiques de plus en plus virulentes contre la France pour son incapacité à assurer la sécurité. De l'autre, l'instabilité politique du Mali, marquée par des coups d'état militaires successifs, rendait illusoire toute velléité de parvenir à « la réconciliation nationale » et au « rétablissement de l'autorité de l'État ». Les renouvellements du mandat de la MINUSMA masquaient difficilement l'impasse dans laquelle se trouvait la France et l'ONU, alors qu'un nouvel acteur se profilait, le groupe *Wagner*, offrant ses services au Mali, avec lequel un partenariat avait été conclu afin de rétablir l'ordre dans le pays. Si le Conseil de sécurité votera encore, le 29 juin 2021²²³, le renouvellement du mandat de la MINUSMA à l'unanimité jusqu'au 30 juin 2022, la France de son côté mettait fin officiellement à la *Task Force Takuba*²²⁴, le 17 février 2022, et à l'Opération *Barkhane*, le 9 novembre 2022. Elle était, en fait, chassée du Mali et, dès lors, les jours de la MINUSMA à Bamako étaient comptés.

(145) En 2023, les interrogations sur l'avenir de la Mission et sa capacité à s'acquitter de son mandat se multiplièrent²²⁵, le Mali demandant finalement son retrait « sans délai », le 16 juin 2023²²⁶. Le CSNU souscrivit à cette demande le 30 juin 2023, par une résolution présentée par la France et adoptée à l'unanimité²²⁷, le processus devant être achevé au 31 décembre 2023. Lors des débats²²⁸, une majorité d'États, tout en votant en faveur du texte, ont regretté qu'il ait été mis un terme à la mission de manière précipitée en l'accompagnant « de mesures inacceptables » des autorités de transition maliennes pour faire pression sur la MINUSMA, mais ont admis que le principe du consentement du pays hôte s'imposait. Il est en effet, selon le Brésil, essentiel à toute opération de paix, une position partagée aussi, sans surprise, par la Russie ainsi que par la Chine laquelle, plus généralement, considère que « les missions doivent maintenir la communication avec les gouvernements des pays concernés et entretenir avec

²²² Opération militaire conduite par la France en partenariat avec les États de la zone sahélienne contre les groupes armés djihadistes (1^{er} août 2014-9 novembre 2023).

²²³ CSNU, résolution 2584 (2021) du 29 juin 2021.

²²⁴ Composée par des unités des forces spéciales de plusieurs États européens commandée par la France et en coordination avec des États partenaires du Sahel, elle assistait les forces armées maliennes dans les opérations antiterroristes menées dans le pays. Elle a été dissoute en 2022.

²²⁵ Voir CSNU, Débats, CS/15185, 27 janvier 2023, CS/15253, 12 avril 2023.

²²⁶ Voir CSNU, Débats, CS/15325, 18 juin 2023.

²²⁷ CSNU, résolution 2690 (2023) du 30 juin 2023.

²²⁸ S/PV.9365.

eux une relation de confiance mutuelle et de coopération ». On en déduira donc également que toute critique émanant des forces des Nations unies à l'encontre de l'État hôte est impossible car constitutive d'une ingérence. Du fait des relations délétères entre la MINUSMA et les autorités maliennes de transition, la résolution précise par ailleurs que la liquidation de la mission commencera le 1^{er} janvier 2024 et qu'« une unité de garde sera maintenue pendant la durée de cette liquidation afin de protéger le personnel, les installations et les biens de la Mission ».

(146) Alors qu'elles conservent toute leur importance comme missions de forces militaires destinées à protéger les civils, principales victimes des conflits armés, les opérations de paix²²⁹ semblent être en crise. Le nombre d'opération diminue et les opérations, impliquant l'emploi de la force, s'appuyant sur le mandat donné aux membres permanents du CSNU et impliquant l'emploi de la contrainte armée ont disparu : les États-Unis les ont abandonnées depuis longtemps, la France à la suite de ses récents déboires en Afrique, ne souhaitent plus s'engager. Malgré de nombreuses tentatives pour en améliorer l'efficacité, notamment grâce à l'*Initiative Action pour la Paix Plus* et le consensus global visant à les renforcer²³⁰, elles se traduisent, trop souvent, par un statu quo, consistant à renouveler, à l'unanimité un mandat qui apparaît pourtant totalement irréaliste à tous les observateurs. L'absence de perspective politique et de progrès suffisants de la sécurité crée le scepticisme dans la population et il sera aisé au gouvernement de le relayer pour éventuellement se débarrasser de la présence de l'ONU. On retrouve alors la question des relations entre la Mission et l'État hôte, qui ne peut être réglée que si les Parties²³¹ sont de bonne foi et si les résultats obtenus améliorent significativement le sort de la population. Sur tous ces points, les constats répétés opérés par le SGNU et ses adjoints sont lucides et partagés. On les retrouve dans *Notre Programme Commun*, dans le *Nouvel Agenda pour la Paix* et dans l'*Initiative Action pour la paix Plus*. Encore faudrait-il retrouver la confiance dans un multilatéralisme dont le contenu serait réellement partagé.

III.1.3.2. Les Missions politiques spéciales

Contrairement aux opérations de maintien de la paix qui ont une composante militaire, les missions politiques spéciales se situent, dans l'absolu, à un stade où celle-ci n'est plus indispensable et où il s'agit de commencer à assurer le bon fonctionnement d'un État. La relation entre les deux types de mission qui devraient logiquement se suivre, est cependant plus complexe, comme le montrent les exemples retenus.

III.1.3.2.1. Les missions politiques spéciales, des instruments de prévention au service du maintien de la paix

(147) Les Missions politiques spéciales sont apparues très tôt dans la pratique de l'ONU, la première intervenant le 14 mai 1948, lorsque, face à la situation au Proche-Orient, le Comte Folke Bernadotte est nommé médiateur des Nations unies en Palestine. Gérées par le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DPPA) des Nations unies, elles sont chargées de la prévention des conflits, du rétablissement de la paix et de la consolidation de la paix. à travers le monde. Destinées à appuyer les actions politiques du Conseil, elles

²²⁹ Voir les déclarations en ce sens des commandants de force des OMP lors de leur réunion annuelle de 2023, CS/15371, 28 juillet 2023.

²³⁰ Voir sur ce point les avancées signalées par le Secrétaire général adjoint au maintien de la paix, Débat Renforcement des OP dans une environnement complexe, CS/15404, 7 septembre 2023.

²³¹ On ne doit naturellement pas ignorer que ce débat, constant devant le CSNU comme on l'a souligné, traduit aussi les rapports de force entre ses membres, prêts à soutenir la mission et son maintien pour les uns, la fin de la mission et la souveraineté de l'État pour les autres.

s'inscrivent dans le cadre plus général de la consolidation de la paix où interviennent également la Commission de Consolidation de la Paix²³², le Bureau d'appui à la consolidation de la paix avec ses bureaux intégrés et régionaux et le Fonds pour la consolidation de la paix. Ces institutions doivent aider les États qui sortent d'un conflit, à réduire le risque d'y replonger et à mettre en place les bases d'une paix durable et du développement. Les missions politiques spéciales sont ainsi devenues des outils indispensables à la diplomatie préventive de l'ONU, d'autant qu'elles peuvent prendre de multiples formes. Leur intérêt a été souligné par le rapport du SGNU à la Quatrième Commission de l'AGNU du 14 août 2023²³³ et l'adoption de la résolution relative à l'« Étude d'ensemble des missions politiques spéciales »²³⁴. Les débats qui ont été tenus dans ces occasions ont montré que les États bénéficiaires de ces missions leur reconnaissent un grand intérêt. Ils sont par contre nombreux à souligner leur sous-financement et les risques que peut présenter la tendance à la politisation de leurs mandats. On retiendra ici des missions particulièrement significatives mentionnées par le SGNU²³⁵.

III.1.3.2.2. Mission de vérification des Nations unies en Colombie

(148) Depuis la fin des années 1950, la Colombie a été constamment confrontée à des conflits internes opposant les forces gouvernementales à des mouvements de guérilla marxistes-léninistes (Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) ; Armée de Libération Nationale (ELN) ; Armée populaire de libération (EPL)), aggravés ensuite par l'apparition de groupes paramilitaires pour protéger de la guérilla les grands propriétaires fonciers puis, par le développement du trafic de drogue qui a alimenté les conflits et « colonisé les institutions »²³⁶. Face à ces conflits, les gouvernements successifs, affaiblis et instables, ont répondu aussi bien par la répression, avec l'assistance des États Unis, que par des tentatives de négociation avec les mouvements de guérilla. Des négociations ont ainsi commencé en 2012 entre le gouvernement et les FARC, conduisant à la signature de l'Accord général pour la fin du conflit et la construction d'une paix stable et durable du 26 août 2012. Suite à cet accord, les deux Parties ont décidé de solliciter conjointement l'ONU pour la mise en place d'une mission politique, créée par une résolution du CSNU du 25 janvier 2016²³⁷.

(149) Celle-ci, composée d'observateurs internationaux non armés, était chargée de contrôler le dépôt des armes, dans le cadre d'un mécanisme assurant la surveillance et la vérification du cessez-le-feu et la cessation des hostilités. Même si les relations entre le gouvernement et les FARC, qui acceptaient désormais de jouer le jeu politique, se sont améliorées, l'insécurité a subsisté principalement du fait des narco-trafiquants et des organisations non-parties à l'accord de paix. L'ONU n'a cependant pas ménagé son soutien pour que le processus se poursuive, renouvelant régulièrement le mandat de la mission. Un changement politique notable est intervenu dans le pays en juin 2022 avec l'arrivée à la présidence du maire de Bogota, ancien membre de la guérilla. Cette élection, qui marquait la première alternance politique du pays, a renforcé le processus de paix, le gouvernement concluant en décembre 2022 un accord avec l'ELN, justifiant en janvier 2023, un nouveau renouvellement de la Mission politique par le CSNU unanime²³⁸. A la demande du gouvernement et des FARC, elle était désormais élargie

²³² Créée conjointement par l'AGNU (Résolution 60/180) et le CSNU (Résolution 1645(2005)).

²³³ « Questions de politiques générales intéressant les Missions politiques spéciales », Rapport du SGNU, 14 août 2023, A/78/307.

²³⁴ Étude d'ensemble des missions politiques spéciales A/C-4/78/L.9, 26 octobre 2023.

²³⁵ Dans son rapport « Notre Programme Commun », A/75/982, voir infra (206).

²³⁶ J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, n° 62, et de manière générale sur l'évolution de la situation en Colombie.

²³⁷ CSNU, résolution S/RES/2261 (2016) du 25 janvier 2016.

²³⁸ CSNU, Résolution 2655(2023) du 11 janvier 2023.

à la réforme rurale intégrale et au chapitre ethnique de l'Accord de paix. Face à la persistance de la violence par certains groupes armés, le soutien du Conseil a été particulièrement ferme, se félicitant notamment des efforts de réconciliation menés par le gouvernement et des progrès de sa « politique de paix totale » et de dialogue²³⁹. Par la suite, le Conseil a encore élargi le mandat de la mission et renforcé ses effectifs d'observateurs à la surveillance du cessez-le-feu entre le Gouvernement et l'ELN et s'est déclaré prêt à donner le même mandat si le dialogue entre le gouvernement et le groupe armé EMC aboutissait également à un cessez-le-feu. Ces résultats ont encouragé le CSNU à reconduire à l'unanimité le mandat de la Mission jusqu'au 31 octobre 2024²⁴⁰.

(150) Les avancées obtenues, mêmes fragiles du fait de la subsistance d'une insécurité due à la criminalité organisée, ont été soulignées par le CSNU, jugeant que le processus de paix en Colombie est « un exemple de la marche à suivre pour parvenir à la paix par l'entremise du dialogue ». On partagera ce jugement, en notant cependant que le dossier colombien bénéficie d'un contexte favorable avec un gouvernement convaincu de la nécessité de la négociation, soutenu par le CSNU et ses membres permanents pour lesquels il n'a pas, pour l'instant, un intérêt stratégique. Ce pourrait être le cas si la « gangstérisation du monde » continue à se développer²⁴¹. La question se posera alors de la nécessaire éradication de la criminalité organisée qui continue de peser lourdement sur la stabilité de la Colombie et d'autres États et constitue assurément une menace à la paix et à la sécurité internationale et de la solution trouvée par le CSNU pour y faire face. Encore faudra-t-il qu'il reconnaisse que cette action entre dans ses compétences.

III.1.3.2.3. Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA)

(151) Le cas présenté par la situation en Afghanistan est différent du précédent dans la mesure où les efforts de consolidation de la paix interviennent après plusieurs dizaines d'années de conflits armés internationaux et non internationaux et que le contenu même que doit prendre la consolidation de la paix reste en débat. C'est le 28 mars 2002 qu'est créée la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA), mission politique et d'appui pour la consolidation de la paix²⁴². À cette date le pays a déjà connu, depuis la fin des années 1970, la guerre entre les forces soviétiques et les moudjahidines afghans soutenus par les États-Unis de 1979 à 1989, la création de l'État islamique d'Afghanistan fortement fragilisé par une guerre civile entre moudjahidines et enfin l'apparition du mouvement Taliban en 1994 qui prend le pouvoir à Kaboul en 1996. La guerre civile se poursuit néanmoins, l'Alliance du nord luttant contre les talibans. À la suite du 11 septembre 2001, les talibans, qui ont accueilli et soutenu Al-Qaïda, sont chassés de Kaboul par une coalition internationale, la Force Internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) mise en place par l'OTAN et conduite par les États-Unis. Elle s'efforce d'étendre l'autorité du pouvoir central, et de faciliter la reconstruction du pays. Le pouvoir est désormais entre les mains de l'Alliance du Nord qui crée en 2004, la république islamique d'Afghanistan, avec un régime présidentiel et un parlement. Mais le nouveau pouvoir est toujours confronté à la guérilla des talibans, soutenus par l'Iran et le Pakistan, que les forces du gouvernement et de la FIAS ne parviendront pas à réduire. En 2015, le remplacement de la FIAS par la mission *Resolute Support* destinée à conseiller et former les institutions en place ne modifiera pas la situation. Le coût financier (1000 milliards

²³⁹ CSNU, Débats, CS/15255, 12 avril 2023/CS/15353, 12 juillet 2023.

²⁴⁰ CSNU, Résolution 2704(2023) du 30 octobre 2023 août 2023.

²⁴¹ Comme le montre « La gangstérisation du monde », *Questions Internationales*, juin-septembre 2024, n° 125-126, pp. 4-166.

²⁴² CSNU, résolution 1401(2002) du 28 mars 2002.

de dollars) et humain (2 400 morts et 20 400 blessés parmi les soldats américains) poussera l'administration américaine à s'interroger sur le maintien de son engagement en Afghanistan et le président Trump, en 2018, à annoncer le retrait. Celui-ci sera négocié à Doha le 29 février 2020, les États-Unis signant avec les Talibans un accord dans lequel ils s'engagent à retirer l'ensemble de leurs troupes du pays en échange de l'engagement des Talibans d'empêcher les groupes terroristes tels qu'al-Qaïda d'opérer dans les zones sous leur contrôle. Sur cette base, le retrait des forces armées américaines d'Afghanistan aura lieu le 30 août 2021 dans des conditions chaotiques. Les Talibans qui ont repris progressivement le contrôle de tout le pays étaient rentrés à Kaboul le 15 août 2021, vingt ans après qu'ils en aient été chassés.

(152) Vingt-deux ans après sa création, on peut s'étonner que la MANUA ait survécu jusqu'à 2024 dans un tel contexte. Mais, sa mise en place en 2002 répondait logiquement au fait qu'un gouvernement reconnu ayant été constitué à Kaboul, c'est donc une phase de consolidation de la paix qui devait être entreprise. Et, malgré une situation d'insécurité qui n'aura jamais complètement disparu, le soutien de l'ONU et notamment du CSNU à la consolidation de la paix en Afghanistan, sera donc sans faille²⁴³, alors pourtant que de nombreuses critiques porteront aussi bien sur la gouvernance des autorités de la République islamique d'Iran²⁴⁴ que sur celle des Talibans aujourd'hui au pouvoir. Ces derniers, faute de reconnaissance internationale, ne sont, à Kaboul, que des autorités de fait²⁴⁵.

(153) Si donc le contexte dans lequel agit la MINUA a profondément changé depuis 2002, sa présence en Afghanistan n'a pas été pour l'instant contestée et son mandat renouvelé jusqu'en 2024, sa dernière formulation datant du 17 mars 2022²⁴⁶. Selon ce texte, la MANUA devait coordonner et faciliter la fourniture d'une aide humanitaire et de ressources, faciliter le dialogue entre tous les acteurs politiques et toutes les parties prenantes concernés d'Afghanistan, promouvoir une gouvernance responsable et l'état de droit, y compris la justice transitionnelle, dialoguer avec toutes les parties prenantes aux niveaux national et infranational afin d'assurer la protection et la promotion des droits humains de tous les Afghanes et Afghans, intégrer la dimension de genre en tant que question transversale dans l'exécution du mandat, soutenir et promouvoir l'égalité des genres, l'autonomisation des femmes et des filles et la pleine protection de leurs droits humains. Mission politique, la MANUA ne dispose donc pas d'un pouvoir de coercition, elle doit coordonner, faciliter dialoguer, voire intégrer des problématiques dans l'exercice de son mandat pour que celles-ci diffusent dans le système de gouvernance afghan. C'est ce mandat qui a été renouvelé le 19 mars 2023.

(154) Les deux résolutions adoptées à cette occasion par le CSNU ainsi que les débats qui les ont accompagnées illustrent les contraintes qui pèsent sur les missions politiques, dont on pouvait penser que, dépourvues de pouvoirs coercitifs, elles en auraient été épargnées. La première résolution 2678 (2023)²⁴⁷, adoptée à l'unanimité, proroge le mandat de la MANUA tel qu'il est défini par la résolution du 17 mars 2022, jusqu'au 17 mars 2024. « La présence continue de la mission » a en effet « une importance cruciale » et « tous les acteurs politiques et parties prenantes afghans concernés, y compris les autorités compétentes et les acteurs internationaux » doivent « se coordonner avec la MANUA dans la mise en œuvre de son mandat ». La seconde résolution 2679 (2023), adoptée également à l'unanimité, prie le SGNU de mener et de fournir, au plus tard le 17 novembre, « une évaluation intégrée et indépendante,

²⁴³ Comme le montre la prorogation systématique de son mandat.

²⁴⁴ En particulier une corruption endémique.

²⁴⁵ Voir F. Aumond, « Représentation à l'AGNU (Résolution A/RES/78/124), Chronique des faits internationaux », *Revue générale de droit international public*, 2024-1, pp. 137-142.

²⁴⁶ CSNU, résolution 2626 (2022) du 17 mars 2022.

²⁴⁷ CSNU, résolution 2678 (2023) du 16 mars 2023.

après consultation de tous les acteurs politiques et parties prenantes afghans concernés, y compris les autorités compétentes, les femmes afghanes et la société civile, ainsi que la région et la communauté internationale au sens large ». Les deux textes, qui traduisent un engagement fort de l'Organisation auprès du peuple afghan, ont été accueillis favorablement par tous les membres du CSNU. Néanmoins, face aux défis que rencontre l'Afghanistan qui « exigent de sortir du statu quo » – une grave détérioration des droits des femmes et des filles, des besoins humanitaires croissants, des menaces à la sécurité et une situation économique intenable – la résolution appelle à une évaluation indépendante produisant des recommandations afin que les acteurs concernés puissent relever les défis de manière cohérente. Au-delà cependant d'un soutien appuyé à la MINUA, les positions des États membres divergent sur l'état de la situation et les voies d'amélioration possibles.

(155) Pour les États occidentaux mais beaucoup plus largement, l'urgence humanitaire généralisée et la crise économique s'accompagnent de violations massives des droits humains et notamment des droits des femmes et des filles. On est donc très loin des préconisations de la résolution du 17 mars 2022 sur « l'égalité des genres, y compris l'éducation, ainsi que sur la participation, l'engagement et le leadership pleins, égaux, véritables et sûrs des femmes à tous les niveaux et à tous les stades de la prise de décision », sur la surveillance des « violations, atteintes et représailles commises à l'encontre des femmes, y compris à l'encontre de celles qui protègent et promeuvent les droits humains, des femmes journalistes, des travailleuses sanitaires et humanitaires, ainsi que des femmes précédemment associées au Gouvernement, à la police, à la justice et au secteur de la sécurité ». Ces États, comme le représentant de l'ancien gouvernement afghan²⁴⁸, ne sauraient donc se satisfaire de la gouvernance des Talibans, ce qui justifie la non-reconnaissance des autorités de fait de Kaboul. Comme on pouvait s'y attendre, les préoccupations de la Russie et de la Chine portent davantage sur le soutien du pouvoir en place que sur la protection des droits humains. Pour la Russie, il s'agit de « ne pas isoler l'Afghanistan » et donc de « maintenir la coopération pragmatique de la MINUA avec les autorités de facto », sans politiser l'aide humanitaire. Les véritables défis, pour l'Afghanistan viennent du « gel des avoirs et de l'impact des sanctions unilatérales », que le rapport d'évaluation devra refléter. Pour la Chine également, « le respect mutuel et le dialogue, plutôt que la pression et les sanctions, sont nécessaires pour trouver une véritable solution aux nombreuses crises auxquelles l'Afghanistan est confronté » et, en priorité, « soulager la crise humanitaire ».

(156) On peut ainsi mesurer que les deux argumentations en présence n'accordent pas la même priorité aux mêmes questions : d'un côté, il s'agit de la protection des droits humains et en particulier des droits des femmes et des filles, de l'autre de l'appui à un pouvoir quel qu'il soit, garant d'un certain degré de stabilité. Elles peuvent cependant parfois concorder : la résolution 2681 du CSNU, adoptée à l'unanimité le 27 avril 2023, donc avec les voix de la Chine et de la Russie, condamne la décision des talibans d'interdire aux femmes afghanes de travailler pour les Nations unies²⁴⁹. Dans le même sens, les États-Unis ne peuvent être insensibles à l'existence à Kaboul, d'un pouvoir, même de fait, aux prises avec l'État-islamique, contre lequel, à la demande de Washington, les Talibans sont amenés à combattre²⁵⁰.

²⁴⁸ M. Naseer Ahmad Faiq, qui présentera néanmoins une position modérée, relevant « les nombreuses promesses rompues par les Talibans », mais appelant à « donner la priorité au dialogue politique ».

²⁴⁹ Il y aurait eu en effet une contradiction flagrante avec le soutien à la MINUA et donc à son personnel pour faire face à la crise humanitaire ; les griefs des deux États à l'encontre des États-Unis sont néanmoins réaffirmés, CSNU, résolution 2681(2023) du 27 avril 2023, CS/15271.

²⁵⁰ Voir supra, (151).

(157) Le rapport relatif à l'évaluation indépendante a été remis au CSNU le 9 novembre 2023²⁵¹ et il a été débattu devant le Conseil le 20 décembre 2023²⁵². Il définit clairement un objectif final : « un État afghan pleinement réintégré dans le système international ». Mais les représentants des États membres, s'ils s'accordent sur « une situation humanitaire désastreuse et des droits sévèrement restreints pour les femmes, les filles et les minorités », continuent de diverger sur un plus grand engagement auprès des autorités de Kaboul qui maintiennent toujours que « l'interdiction de l'éducation des filles et de l'emploi des femmes est une affaire interne ».

(158) Le CSNU a cependant franchi un pas supplémentaire en adoptant, le 29 décembre 2023, une résolution par laquelle il demande au SGNU de désigner un envoyé spécial pour l'Afghanistan²⁵³. Si la résolution réitère son soutien sans réserve à la MANUA et se félicite de l'évaluation indépendante réalisée, elle demande surtout au SGNU de nommer un envoyé spécial pour l'Afghanistan, « doté d'une solide expertise en matière de droits de l'homme et de genre », ce qui souligne la volonté du Conseil d'essayer de faire évoluer la position des Talibans sur ces deux domaines. Les États favorables au texte ont insisté sur le fait qu'il « démontrait au « peuple afghan – y compris aux autorités compétentes, aux femmes, aux filles et à la société civile – que la communauté internationale reste attachée à un Afghanistan pacifique, stable, prospère et inclusif » alors qu'il continue à faire face à d'énormes défis. La Chine et la Russie, qui se sont abstenues, ont mis en garde contre « la nomination forcée d'un envoyé spécial sans tenir compte des vues du pays » alors que le Conseil est divisé sur la question et que les autorités afghanes ont émis des réserves. Tenter de faire « danser l'Afghanistan au rythme de quelqu'un d'autre » serait dangereux, son histoire démontrant que « les solutions imposées de l'extérieur sont vouées à l'échec »²⁵⁴. Il reste néanmoins que l'envoyé spécial est fondé à mener sa mission avec l'appui du CSNU. Il n'est pas certain, même si cela dépendra des résultats qu'il aura obtenus, que ces deux États soient prêts à faire usage de leur droit de veto sur ce dossier.

III.1.3.3. Mission des Nations unies en appui à l'Accord sur Hodeida (Yemen) (MINUAAH)

(159) Le Yémen est l'un des plus anciens États du monde. Dans sa forme actuelle, il provient de la réunion, le 22 mai 1990, de la République démocratique populaire du Yémen (Yémen du Sud) et de la République arabe du Yémen (Yémen du Nord). L'histoire du pays est marquée par une forte instabilité politique, des tendances sécessionnistes débouchant sur des guerres civiles et l'implication de plus en plus importante d'acteurs extérieurs. Les soubresauts provoqués dans le Golfe persique par le « Printemps arabes » en 2011 ne vont pas améliorer la stabilité et contribuer à la paix. En 2014, la rébellion des houthis dont l'importance sur l'échiquier régional s'accroît régulièrement, soutenant l'ancien président Saleh, provoque l'exil en Arabie saoudite du président Hadi. Pour rétablir celui-ci, une coalition conduite par Ryad lance deux opérations successives, soutenues par les États-Unis et la Turquie, sans résultats. La guerre est alors « à la fois, une guerre opposant deux présidents [...] et deux puissances régionales, l'Arabie saoudite et l'Iran, avec les interférences d'Al-Qaïda et de l'État islamique et les présences américaines et occidentales d'un côté et russe de l'autre en toile de

²⁵¹ Rapport relatif à l'évaluation indépendante établie en application de la résolution 2679 (2023) (S/2023/856 du 9 novembre 2023).

²⁵² CS/15541 du 20 décembre 2023.

²⁵³ CSNU, résolution 2721 du 29 décembre 2023.

²⁵⁴ Débats, S/PV.9520 ; CS/15548.

fond »²⁵⁵. Mais avec des alliances de circonstances et des négociations de paix sans réels effets, le conflit a fait du Yémen « un pays en voie de destruction avancée », victime d'une crise humanitaire majeure.

(160) C'est bien la situation humanitaire qui va justifier la création par le CSNU de la Mission des Nations unies en appui à l'Accord sur Hodeïda (MINUAAH)²⁵⁶ pour une durée de six mois. L'intitulé de la résolution 2452, adoptée à l'unanimité, marque bien à la fois l'origine du texte et l'objectif qu'il poursuit. Il est le produit de consultations, tenues en Suède entre le gouvernement reconnu du Yémen et les rebelles houthis, en vue de relancer un processus de paix. Elles ont abouti, le 13 décembre à un accord²⁵⁷ reposant sur un cessez-le-feu immédiat dans la ville de Hodeïdah, les ports de Hodeïdah, Salif et Ras Issa, sous la supervision d'un Comité conjoint de coordination dirigé par l'ONU. Celle-ci aura « un rôle de premier plan dans la gestion et les inspections [dans les trois ports concernés] ». Les Parties devront enfin faciliter la libre circulation des civils et des biens et l'acheminement de l'aide humanitaire.

(161) Il n'est pas exagéré de dire que la MINUAAH procède directement de l'Accord²⁵⁸. Cela signifie d'une part que son action est circonscrite à un périmètre limité au nord-ouest du Yémen mais, d'autre part, que sa portée est considérable et s'étend en réalité à tout le pays car le port d'Hodeïda est la porte d'entrée indispensable de l'aide internationale et du trafic international. Le SGNU qui considérait que « Hodeïda était le point de rupture pour nous assurer de faire un premier pas dans l'espoir de mettre fin au conflit », a pu se féliciter du résultat obtenu dont il attend, au-delà de ses conséquences humanitaires, des avancées sur le règlement du conflit²⁵⁹. C'est le sens du soutien apporté par le CSNU aux propositions du SGNU, demandant l'instauration d'une « collaboration et une coordination étroite » entre les nombreuses entités des Nations unies intervenant au Yémen, sans lesquelles toute contribution de l'Organisation à un processus de paix serait impossible²⁶⁰. La nécessité, pour la réussite d'un processus de paix, de bénéficier d'une situation humanitaire améliorée ou au moins stabilisée, a fait que la MINUAAH a été prorogée sans difficulté, en 2022²⁶¹, puis en 2023²⁶² jusqu'au 14 juillet 2024 sur la base de la lettre adressée par le SGNU au CSNU, le 12 juin 2023²⁶³.

(162) Si la MINUAAH a obtenu un certain nombre de succès comme l'accès aux districts du sud du Yémen ou les progrès de la lutte contre les mines, dans Yémen, il reste cependant qu'avec l'importance stratégique du port de Hodeïda, proche de la ligne de front dans la région, celle-ci est toujours très active, avec un risque d'escalade dû aux violations constantes du cessez le feu. Par ailleurs, la situation humanitaire à Hodeïda et dans l'ensemble du Yémen reste désastreuse, ce qui rend l'action de la MINUAAH encore plus difficile, faute de pouvoir

²⁵⁵ J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, n°43.

²⁵⁶ CSNU résolution 2452 (2019) du 16 janvier 2019.

²⁵⁷ Accord sur la ville de Hodeïda et les ports de Hodeïda, Salif et Ras Isa <https://osesgy.unmissions.org/hudaydah-agreement>.

²⁵⁸ La résolution reprend ici les différentes rubriques énoncées par l'Accord.

²⁵⁹ Le SGNU a conduit la même démarche avec l'ICMN, avec succès dans un premier temps, avant que la poursuite de l'Initiative ne soit pour l'instant bloquée par la Russie.

²⁶⁰ Sont en effet présents au Yémen pour le compte de l'ONU outre la MINUAAH, le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour le Yémen, la Coordonnatrice résidente et Coordonnatrice de l'action humanitaire, l'équipe de pays des Nations unies et le Mécanisme de vérification et d'inspection des Nations unies.

²⁶¹ CSNU, résolution 2643 (2022) du 13 juillet 2022.

²⁶² CSNU, résolution 2691 (2023) du 10 juillet 2023.

²⁶³ Lettre du SGNU au CSNU, S/2023/432, 12 juin 2023.

offrir la perspective d'un réel espoir à la population. Pendant ce temps en effet, les Parties poursuivent ouvertement leurs efforts pour maintenir en état leurs capacités militaires, montrant ainsi leur capacité de reprendre les hostilités.

III.1.3.3.1. Mission d'assistance des Nations unies pour l'Iraq

(163) L'histoire récente de l'Irak est très largement connue tant elle a été scandée par des conflits marquants : première guerre du golfe (Irak-Iran) en 1980 ; deuxième guerre du Golfe (1990-1992) ; guerre d'Irak (2003-2011), puis guerre civile avec l'apparition de l'État islamique et les revendications indépendantistes kurdes. L'État islamiste est vaincu en 2017 par une nouvelle coalition mais ne disparaît pas. S'ouvre alors une nouvelle phase sensée être de reconstruction, de réconciliation nationale, de rétablissement de l'État, de restructuration des forces armées et de traitement de la question kurde. Phase avant tout politique, elle se déroule avec en toile de fond la tension permanente entre chiite et sunnite sous l'œil intéressé d'un grand nombre de puissances qui n'hésitent pas à intervenir, parfois militairement, pour tenter d'influencer son déroulement. L'Irak reste un État faible sur lequel pèsent les conflits régionaux et notamment l'affrontement entre les États-Unis et l'Iran. C'est donc dans un contexte particulièrement compliqué, animé par l'opposition entre chiites et sunnites, qu'il fait l'expérience d'un régime constitutionnel, victime de crises politiques successives, destinées à la prise de contrôle du pouvoir.

(164) Les Nations unies sont venues tôt au chevet de l'État irakien : la Mission d'assistance des Nations unies pour l'Irak (MANUI) est ainsi créée par la résolution 1500 du 14 août 2003 sur la base d'un rapport du SGNU et à la suite de l'établissement, le 13 juillet 2003, d'un Conseil de gouvernement irakien. Cette résolution, adoptée par 14 voix pour et l'abstention de la Syrie, motivée par le fait que les amendements proposés par les États arabes qu'elle représentait n'aient pas été pris en compte²⁶⁴, consacrait la volonté des États-Unis de remodeler le Moyen-Orient selon le modèle démocratique. La résolution a connu toutes les vicissitudes qui ont conduit à l'échec de la stratégie de Washington, mais elle a été renouvelée sans interruption jusqu'en 2023²⁶⁵. Ainsi par exemple la résolution 1770 du 10 août 2007²⁶⁶ élargit les responsabilités de la MINUA avec un mandat prorogé de 12 mois et, désormais autorisée à « conseiller, soutenir et aider » le Gouvernement irakien à promouvoir un « dialogue national inclusif et la réconciliation politique », à réviser la Constitution, à fixer les frontières internes et à s'occuper des millions d'Irakiens qui ont fui leurs foyers. Les résolutions successives auront toujours le même objectif : renforcer le rôle de l'ONU pour contribuer, en partenariat avec le Gouvernement, à la stabilité institutionnelle de l'Irak et améliorer ses capacités à fournir des services essentiels à la population. Cette double action politique et humanitaire conduite par la MINUA a assurément contribué à permettre à l'Irak de tenir, face aux turbulences qui ont constamment frappé le pays²⁶⁷ et la région²⁶⁸.

(165) En mai 2023, les jugements sur la situation du pays sont alors partagés. Lors d'un « briefing » devant le CSNU, le 18 mai²⁶⁹, la représentante spéciale du SGNU, cheffe de la MANUI²⁷⁰ a insisté sur l'importance, pour l'Irak, des difficultés politiques causées par des

²⁶⁴ S/PV.4808, 14 août 2003.

²⁶⁵ Le CSNU y a consacré ainsi pas moins de 21 résolutions.

²⁶⁶ CSNU, résolution 1770 (2007) du 10 août 2007, CS/9095.

²⁶⁷ Une crise politique majeure en 2021-2022 débouchant sur un blocage des institutions.

²⁶⁸ Avec des affrontements armés impliquant l'Iran, la Turquie, les États-Unis, la Syrie, les Kurdes et l'État islamique.

²⁶⁹ CS/15285, 18 mai 2023.

²⁷⁰ Faisant état du rapport du SGNU sur l'Irak, S/2023/340.

« partis irakiens qui ne donnent pas la priorité à l'intérêt national », ce qui rend difficile pour le gouvernement « malgré sa détermination », la lutte qu'il mène contre la corruption, la mauvaise gouvernance et une dépendance excessive au pétrole. « Alors que l'Irak a une longue liste de choses à faire, des actions étroites ou partisans ne contribuent pas à les accomplir ». Elle a évoqué également, comme plusieurs délégations, d'autres enjeux importants comme la lutte contre l'impunité, le respect des droits des femmes et même la lutte contre le réchauffement climatique et l'avancée significative de l'Accord de Sinjar avec le Kurdistan. L'Irak est donc aux prises avec des difficultés considérables de gouvernance mais serait finalement peu affecté par un contexte régional qui demeure pourtant particulièrement conflictuel. On peut être néanmoins plus nuancé si l'on considère que le problème politique majeur du pays reste l'opposition entre des partis ou factions dont les liens, voire la soumission à des acteurs extérieurs, commandent leurs choix et leurs actions²⁷¹.

(166) Le CSNU a donc logiquement, le 30 mai 2023, prorogé le mandat de la MANUI, jusqu'au 31 mai 2024 ; par l'adoption à l'unanimité d'un texte proposé par les États-Unis²⁷². Conformément à cette résolution, elle devra « accorder la priorité à la fourniture de conseils, d'un appui et d'une assistance au Gouvernement et au peuple irakiens, de manière à favoriser un dialogue politique inclusif ainsi que la réconciliation dans le pays », continuer de conseiller les institutions irakiennes pour garantir la tenue d'élections libres et régulières, notamment dans la Région du Kurdistan, assister le Gouvernement dans la réforme du secteur de la sécurité, ainsi que de la promotion de la concertation et de la coopération régionales, enfin, soutenir la coopération entre le gouvernement irakien et le gouvernement de la région du Kurdistan notamment sur les arrangements de sécurité et la gestion des ressources pétrolières. À la demande du CSNU, le SGNU devra présenter au Conseil, au plus tard le 31 mars 2024, un examen indépendant stratégique de la MANUI en consultation avec le gouvernement irakien²⁷³. Attestant l'unanimité à laquelle est parvenu le CSNU sur le sujet, le texte n'a pas fait l'objet de débats²⁷⁴.

(167) On retrouve la même unanimité dans le satisfecit adressé à l'Irak et à la MINUA lors du débat tenu le 10 octobre 2023 sur le rapport du SGNU²⁷⁵. Pour la représentante spéciale, sans occulter la nécessité de réformes structurelles pour répondre aux besoins d'une population en croissance rapide, « fort de ses acquis en matière de stabilité politique et d'un budget fédéral robuste, l'Irak est prêt à saisir les opportunités sur plusieurs fronts »²⁷⁶. Les membres du CSNU, sans ignorer les défis auxquels doit encore faire face l'Irak, partagent ce constat²⁷⁷. La question de la fin de la mission de la MINUA en Irak commence alors à être ouvertement posée.

III.1.3.3.2. Mission d'assistance des Nations unies en Somalie

(168) L'histoire n'a pas ménagé la Somalie depuis 1969 et l'arrivée au pouvoir du Général Syad Barré. Entre séparatisme des provinces du Somaliland et du Puntland, lutte de clans

²⁷¹ C'est dans le même sens que vont les analyses de J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, n° 39.

²⁷² CSNU, résolution 2682 (2023) du 30 mai 2023.

²⁷³ Il vise à faire des recommandations sur la structure et les effectifs de la Mission afin d'aider le Gouvernement irakien à régler les problèmes de paix et de sécurité.

²⁷⁴ S/PV.9331, 30 mai 2023.

²⁷⁵ Document S/2023/700.

²⁷⁶ CS/15435, 10 octobre 2023.

²⁷⁷ On notera que la seule réserve a été émise par la Russie mais elle vise l'éventualité que la MINUA traite des questions touchant au changement climatique, dossier périphérique mais auquel Moscou, on a pu le constater, est très attaché !

pour le pouvoir, violence islamiste exercée par les milices Shebab et crise humanitaire majeure, le pays se retrouve sans État et la « somalisation » illustrera désormais la catégorie des États dits « faillis »²⁷⁸. Pour autant, la Somalie n'a pas disparu et a continué à siéger en qualité d'État à l'AGNU. De son côté, l'ONU ne ménagera pas ses efforts pour rétablir la paix dans le pays et reconstruire un État. Dans un premier temps, elle recourra à la forme classique de l'opération de paix. Alors que la Somalie se retrouve de facto réduite à sa capitale Mogadiscio, l'ONU décide, par une résolution du 24 avril 1992, de créer une opération des Nations unies en Somalie (ONUSOM)²⁷⁹ mais elle ne parvient pas à établir un cessez-le-feu. À l'initiative des États-Unis, est alors créée une force d'intervention qui deviendra, avec l'accord du CSNU²⁸⁰, l'UNITAF (Force d'intervention unifiée ou Opération *Restore Hope*), chargée, d'instaurer des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie en employant « tous les moyens nécessaires », les autres parties de la mission restant dévolues à l'ONUSOM. L'UNITAF, force multilatérale, comptera jusqu'à 25 000 militaires américains et, malgré des succès, sans parvenir pour autant à freiner la guerre civile. L'opération prend fin le 4 mai 1993, remplacée par une nouvelle opération de l'ONU, ONUSOM II. Créée par la résolution 814 (1993) du 26 mars 1993, elle est réduite au minimum indispensable à l'exécution de son mandat. La guerre civile continuant à se développer et visant plus particulièrement les soldats américains, les États-Unis déploieront des troupes sous commandement national mais sans plus d'effet, ce qui les poussera à retirer progressivement leurs forces. Les autres contributeurs les suivront alors même que le mandat de l'ONUSOM II sera prorogé jusqu'en mars 1995.

(170) L'épisode a eu des conséquences non négligeables sur les opérations de maintien de la paix. D'abord, les pertes humaines, assorties des humiliations subies, vont dissuader les États-Unis d'y contribuer à nouveau. Ensuite, il est apparu qu'une parfaite connaissance du terrain, sur tous les plans et pas seulement militaire, était la condition d'un éventuel succès. Enfin, cela encourageait à envisager une « opération africaine » conduite sous mandat des Nations unies, permettant d'éviter la dispersion des efforts sur plusieurs acteurs différents.

(171) Cette solution fut finalement retenue avec le déploiement de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), créée par le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine le 19 janvier 2007 et autorisée par le CSNU le 21 février 2007²⁸¹. Elle devait soutenir le gouvernement fédéral de transition, mettre en œuvre une stratégie de sécurité nationale, former les forces de sécurité somaliennes, et contribuer à créer un environnement sûr pour la distribution de l'aide humanitaire. Prolongée tous les six ou douze mois par le CPS et le CSNU, elle comptera plus de 20 000 hommes et subira des pertes significatives, sans pour autant parvenir à contenir l'action des Shebab.

(172) Dans une telle situation, l'ONU ne pouvait manquer de se ré-engager en Somalie à hauteur des enjeux rencontrés. Ce fut l'objet de la création de la Mission d'assistance des Nations unies en Somalie (MANUSOM), le 2 mai 2013²⁸². Mission multidimensionnelle intégrée destinée à donner à l'administration somalienne un seul interlocuteur²⁸³, elle avait pour

²⁷⁸ J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, n° 51.

²⁷⁹ CSNU, résolution 751 (1992) du 24 avril 1992.

²⁸⁰ CSNU, résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992.

²⁸¹ CSNU, résolution 1744 (2007) du 21 février 2007.

²⁸² CSNU, résolution 2102 (2013) du 2 mai 2013.

²⁸³ La résolution demandait d'aligner toutes les activités des autres partenaires (l'Équipe de pays des Nations unies, le gouvernement fédéral somalien, l'AMISOM, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), l'Union européenne et « les autres partenaires régionaux ; bilatéraux et multilatéraux ») sur celles de la MANUSOM.

mandat d'offrir les « bons offices » de l'ONU à l'appui du processus de paix et de réconciliation mené par le Gouvernement somalien et de lui fournir un appui, ainsi qu'à l'AMISOM, sous forme « d'orientations et de conseils stratégiques en matière de consolidation de la paix et d'édification de l'État ». Cet appui devait permettre aux autorités d'établir un système fédéral de gouvernement, réviser la Constitution soumise ensuite à référendum, et faciliter la préparation des élections présidentielles et législatives de 2016. Le projet était particulièrement ambitieux alors que le pays n'était pas pacifié, et que l'alignement de tous les partenaires sur l'activité de la MANUSOM était contesté. La question se posait en particulier pour le gouvernement somalien, face à ce qu'il percevait comme une atteinte à sa souveraineté.

(172) Pouvait-il prétendre à prendre en main la sécurité du pays ? En 2017, des élections suivies de l'adoption d'un pacte de sécurité, ainsi que le renforcement des opérations militaires contre les Shebab, grâce à l'appui des États-Unis et de la Turquie, ont permis d'envisager une stabilisation de la situation. Cette évolution, constatée par les rapports de l'ONU, a justifié la réclamation par le gouvernement somalien du retrait progressif des missions présentes sur le terrain, les forces gouvernementales devant reprendre en main la sécurité du pays.

(173) Une nouvelle architecture de la consolidation de la paix s'imposait une fois encore. Ainsi, l'AMISOM, dont le mandat avait été renouvelé jusqu'en 2021, a été remplacée par la Mission de Transition de l'Union africaine en Somalie (ATMIS), résultant d'un accord antérieur entre l'UA et le CSNU, entériné par le CSNU le 31 mars 2022²⁸⁴. Par cette résolution, adoptée à l'unanimité, le Conseil a autorisé, pour une période initiale de 12 mois, les États membres de l'UA à prendre « toutes les mesures nécessaires » pour exécuter réduire la menace posée par les Shebab, soutenir le renforcement des capacités des forces de sécurité et de police somaliennes et procéder à un transfert progressif des responsabilités en matière de sécurité à la Somalie. Une opération de paix africaine (ATMIS), « mission de transition »²⁸⁵ mandatée par le CSNU était ainsi associée à une mission d'assistance de l'ONU (MANUSOM) prorogée jusqu'au 31 octobre 2023. À la première appartient le rétablissement de la sécurité, à la seconde, l'achèvement du processus électoral afin de faire progresser les priorités nationales et de soutenir la transition vers une sécurité internationale sans soutien international. La résolution offre donc « une vision crédible et partagée sur la manière de combattre plus activement [les Shebab] et de transférer les responsabilités aux forces de sécurité somaliennes »²⁸⁶. Des réserves ont néanmoins été exprimées par les principaux intéressés eux-mêmes. Alors que la plupart des délégations ont estimé que la résolution offrait des perspectives très sérieuses pour un transfert des tâches de l'ATMIS au gouvernement somalien, son représentant a critiqué « les modalités de la nouvelle mission, concernant les limites du soutien logistique prévu, l'absence d'un commandement et d'un contrôle unifiés et centralisés et l'exclusion de la composante civile renforcée convenue ». L'ATMIS ne correspondait donc pas aux « défis récurrents » que rencontre la Somalie et notamment aux attaques « des terroristes Shebab »²⁸⁷, qui n'avaient toujours pas été vaincus²⁸⁸. Dès lors, le soutien de la Mission aux forces gouvernementales restait indispensable, notamment pour protéger les

²⁸⁴ CSNU, résolution 2628 (2022) du 31 mars 2022.

²⁸⁵ Ce qu'atteste l'évolution des effectifs autorisés pour l'ATMIS prévus par la résolution pour diminuer progressivement.

²⁸⁶ Représentant des États-Unis, débats, 31 mars 2022.

²⁸⁷ La critique pouvait finalement être comprise comme portant sur le peu d'empressement de l'ONU à renforcer les capacités des forces gouvernementales à lutter contre les Shebab, la volonté de placer l'ensemble des troupes sous un commandement centralisé, retardant ainsi un remplacement éventuel des forces de l'ATMIS par les forces somaliennes.

²⁸⁸ Voir sur ce point, J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, n° 51.

civils dans les zones d'opérations militaires et pour contribuer à stabiliser les zones reprises aux rebelles.

De fait, l'interrogation portait toujours sur la capacité ou non d'un État à se passer du soutien apporté jusque-là par les Nations unies face aux attaques d'un groupe terroriste. Pour le gouvernement somalien, appuyée sur ce point par la Chine qui s'est abstenue, la priorité de la MANUSOM devait être d'assurer le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance du pays et sa stratégie de sortie devait être claire et coordonnée avec le Gouvernement²⁸⁹.

(174) Pour toutes ces raisons, l'année 2023 a été marquée par beaucoup d'hésitations. Le 22 juin 2023, les membres du CSNU se félicitaient des progrès politiques réalisés, mais s'inquiétaient de la menace persistante que faisaient peser les Shebab, face au retrait annoncé de l'ATMIS dont la première phase était réalisée²⁹⁰. Une semaine plus tard, le CSNU²⁹¹, à l'unanimité, prolongeait de six mois l'autorisation de l'ATMIS en prévoyant un calendrier pour préparer la deuxième phase de son retrait. Enfin, le 15 novembre, le CSNU²⁹², toujours à l'unanimité, décalait le retrait d'une partie des effectifs de l'ATMIS initialement prévue au 15 septembre 2023 à fin décembre 2023, le retrait final restant fixé au 31 décembre 2024. Cette modification du calendrier était apportée à la demande du gouvernement somalien et de l'UA, avec le soutien des trois membres africains du Conseil, estimant qu'elle « permettra, par un processus de transition murement réfléchi, d'organiser le retrait de l'ATMIS de façon prudente ». Elle se justifiait également, selon le représentant des États-Unis, par « la lenteur des progrès réalisés dans la lutte contre les Shebab, qui risque de nuire à la fin de la transition de l'ATMIS fin 2024 »²⁹³. De son côté, la MANUSOM voyait son mandat et ses missions prorogés jusqu'au 31 octobre 2024²⁹⁴, et devait « maintenir et renforcer sa présence dans toute la Somalie », ou la situation humanitaire, du fait de l'insécurité, est particulièrement préoccupante. Il lui incombe donc de « répondre à la menace persistante du terrorisme à laquelle le pays est confronté ». Mais, dans son action, la MANUSOM doit, comme le demande la Chine, appuyant ainsi la position somalienne, « s'abstenir d'imposer des solutions extérieures » et « adhérer strictement au principe de responsabilité et de direction de la Somalie ». Pour Mogadiscio, « le mandat de la MANUSOM devrait refléter la Somalie d'aujourd'hui plutôt que celle de 2013 »²⁹⁵.

(175) Depuis 2013 soit pendant 10 ans, la MANUSOM, mission politique spéciale, a dû intervenir dans un contexte rendu difficile, naturellement par la menace constituée par les actions des Shebab, mais également par les incertitudes de la stratégie de maintien de la paix qui était menée entre opérations unilatérales, multilatérales dans le cadre ou non de l'ONU et avec le soutien ou non de forces africaines. Cette instabilité dans les partenariats, alors que son mandat dans le même temps s'élargissait fortement, a limité l'impact de l'action de la MANUSOM, aux prises, de plus, avec une concurrence entre institutions toujours active. Dans ce cas, comme dans celui d'autres missions politiques spéciales, la question de l'efficacité du pilotage de l'action des Nations unies se pose assurément. Par ailleurs, la MANUSOM a été soumise très tôt à une dialectique que connaissent toutes ces missions surtout lorsqu'elles durent : son maintien parce que les effets de son action sécuritaire ne sont pas encore suffisants ; son

²⁸⁹ CS/15090, 31 octobre 2022.

²⁹⁰ CS/15332, 22 juin 2023.

²⁹¹ CSNU, résolution 2687 (2023) du 27 juin 2023.

²⁹² CSNU, résolution 2710 (2023) du 15 novembre 2023.

²⁹³ CS/15494, 15 novembre 2023.

²⁹⁴ CSNU, résolution 2705 (2023) du 31 octobre 2023.

²⁹⁵ CS/15475, 31 octobre 2023.

retrait parce que l'État hôte juge qu'il a au contraire la capacité d'assurer la sécurité de sa population avec ses propres forces. Cette évaluation d'un niveau de sécurité suffisant est toujours controversée d'autant qu'elle se complique avec l'appréciation de l'importance relative de la restauration de la souveraineté complète de l'État hôte par rapport au respect des droits de l'homme et de l'état de droit.

III.1.3.3.3. Mission de soutien des Nations unies en Libye

(176) Le 16 septembre 2011, le représentant du Conseil National de Transition Libyen se félicitait « d'une journée historique pour les libyens ». La « dictature [du colonel Kadhafi] était tombée » à la suite d'une intervention militaire occidentale reposant sur un mandat du CSNU, très librement interprété²⁹⁶, qui avait levé une partie du gel des avoirs et de l'embargo sur les armes visant la Libye et créé une Mission de soutien des Nations unies en Libye (MANUL)²⁹⁷ ayant pour objectif d'appuyer le processus politique libyen en faisant appel à la médiation et aux bons offices. Elle devait également, entre autres, surveiller la situation en matière de droits humains, soutenir les principales institutions libyennes, appuyer la transition dans le pays (notamment le processus constitutionnel et l'organisation d'élections), fournir une aide humanitaire, appuyer la surveillance du cessez-le-feu et coordonner l'aide internationale, contribuer à rétablir l'ordre et la sécurité publics, à promouvoir l'état de droit et « encourager la réconciliation nationale ». Un fois de plus, une mission de l'ONU se trouvait devoir mener à bien un mandat pléthorique aux objectifs très difficilement accessibles, même si le contexte avait été favorable.

(177) Treize ans plus tard, le bilan est terrible pour le peuple libyen : le pays se retrouve dépourvu d'État digne de ce nom, livré à la partition entre fractions rivales soutenues par des « parrains » étrangers prompts à la prédation de ses richesses naturelles, victime d'une guerre civile alimentée par des États et des groupes privés, aux prises avec le terrorisme islamique dont la diffusion a été facilitée par la chute de M. Kadhafi. C'est une Libye, devenue « bombe à fragmentation » régionale, la déliquescence de tout pouvoir encourageant des mouvements de réfugiés, en réalité, le plus souvent une traite organisée des êtres humains, que la MANUL devait soutenir. C'est ce qu'elle a avec ses moyens, depuis 2011, son mandat ayant toujours été renouvelé. Mais, toutes les tentatives de solution, en particulier le Plan d'action pour la reprise d'un processus politique lancé en 2017 et la Conférence internationale sur la Libye de 2018, ont échoué, comme les cessez-le-feu successifs ou les projets de réformes constitutionnelles²⁹⁸. Le Conseil a pourtant multiplié les réunions en 2023 pour faire avancer ce dossier et notamment un éventuel processus électoral. Ainsi, le 27 février 2023, le représentant spécial annonçait la création d'un « groupe de haut niveau » rassemblant tous les acteurs libyens pour « mettre le pays sur la voie des élections »²⁹⁹ et il appelait à des élections nationales, « libres sûres et transparentes », seule voie de sortie de l'impasse politique³⁰⁰. Il n'a pu toutefois que constater les désaccords autour des projets de lois électorales et la persistance de tensions sécuritaires qui compromettent toute tentative d'organiser des élections³⁰¹.

²⁹⁶ Voir entre autres, L. Balmond, « La pratique récente de l'emploi de la force par la France : entre légalité et légitimité », *PSEI* n° 1, 2015, <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=89>. Le Conseil, avec la résolution 2009 (2011).

²⁹⁷ CSNU, résolution 2009 (2011) du 16 septembre 2011.

²⁹⁸ Notamment l'accord de cessez-le-feu du 23 octobre 2020 ou le Plan d'action approuvé par la Commission militaire conjointe 5+5, à Genève, le 8 octobre 2021.

²⁹⁹ Conseil de sécurité, CS/15212, 27 février 2023.

³⁰⁰ Conseil de sécurité, CS/15231, 16 mars 2023 ; CS/15261, 18 avril 2023.

³⁰¹ Conseil de sécurité, CS/15327, 19 juin 2023 ; CS/15392, 22 août 2023.

(178) Le Conseil a néanmoins prorogé des mécanismes ou des institutions, dans l'espoir de faciliter une évolution politique, mais qui ont traduit plutôt son incapacité à de son incapacité à dépasser le *statu quo*. Ainsi, le CSNU, le 2 juin 2023, a prorogé de 12 mois l'embargo sur les armes applicable à la Libye³⁰² seule la Russie s'étant abstenue, contestant le fait que la surveillance de l'embargo soit confiée à une seule organisation régionale, l'Union européenne avec l'opération *Irin*³⁰³. Ensuite, le 29 septembre 2023, le Conseil a reconduit pour 12 mois (avec l'abstention de la Russie) le régime des autorisations d'inspecter les navires naviguant au large des côtes libyennes³⁰⁴. Cette autorisation porte sur des bateaux naviguant en haute mer au large des côtes libyennes s'il y a « des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils sont utilisés pour le trafic de migrants ou la traite d'êtres humains en provenance de Libye », et à condition que les États Membres et organismes régionaux cherchent de bonne foi à obtenir le consentement de l'État du pavillon avant de procéder à l'inspection. Enfin, le 19 octobre 2023³⁰⁵, le CSNU a décidé de proroger jusqu'au 1^{er} février 2025 les sanctions concernant l'embargo sur les armes et les exportations illicites de pétrole et également prorogé le mandat du Groupe d'experts chargé de surveiller la mise en œuvre de ce régime de sanctions jusqu'au 15 février 2025.

(179) En 2023, l'évolution de la situation en Libye a donc fait l'objet d'une attention particulière de la part du CSNU mais révélé également l'inanité de ses efforts. Cela ne doit pas surprendre du fait du décalage existant entre le comportement d'un grand nombre d'États sur le terrain libyen et l'unanimité qui règne au CSNU, et que ne vient pas altérer l'abstention, parfois, de la Russie. Ce sont pourtant ces mêmes États qui sont exhortés par le Conseil à appuyer l'accord de cessez-le-feu du 23 octobre 2020 et invités instamment à le respecter et à appuyer sa mise en œuvre intégrale, « notamment en retirant sans plus tarder l'ensemble des combattants étrangers, des forces étrangères et des mercenaires du territoire libyen ». Il est évident qu'une solution positive à la crise libyenne ne passe pas uniquement par les Nations Unies mais qu'elle exige « le départ des mercenaires et des combattants étrangers, l'arrêt des flux d'armements et une entente des acteurs libyens sur leurs institutions »³⁰⁶.

*III.1.3.3.4. Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH)
et Mission des Nations unies pour l'appui à la justice en Haïti (MINUJUSTH)*

(180) Devenue indépendante le 1^{er} janvier 1804 et ainsi deuxième État indépendant des Amériques après les États-Unis, l'île d'Haïti a connu une histoire particulièrement mouvementée, entre occupation par les États-Unis de 1915 à 1934, dictature sanglante de la famille Duvalier de 1957 à 1986, ne laissant la place ensuite qu'à des révolutions et des coups d'État. L'instabilité politique ne disparaîtra pas malgré la mise en place de processus électoraux et les coups d'États se multiplieront, conduisant même à une intervention des États-Unis en octobre 1994. Le pays dépasse alors l'instabilité pour tomber dans un chaos scandé par des attentats politiques mais surtout criminels : l'État haïtien a disparu, même physiquement³⁰⁷. Le pouvoir est désormais partagé entre gangs criminels qui font régner la terreur et, selon un rapport de l'ONU, en septembre 2023, la situation s'est encore aggravée avec l'utilisation du

³⁰² Conseil de sécurité, résolution 2684 (2023), 2 juin 2023.

³⁰³ Elle la juge « inefficace » et uniquement destinée à renforcer sa présence en Méditerranée et à « privatiser les efforts de surveillance de l'embargo ».

³⁰⁴ Conseil de sécurité, résolution 2698 (2023), 29 septembre 2023.

³⁰⁵ Résolution 2071 (2023) du 19 octobre 2023, adoptée à l'unanimité et CS/15456 du 19 octobre 2023.

³⁰⁶ J.-F. Guilhaudis, *op. cit.*, n° 40.

³⁰⁷ Le président est assassiné le 7 juillet 2021 ; le premier ministre qui assure l'intérim démissionne. L'intérim du poste de Premier ministre est assuré mais dépourvu d'autorité effective alors que les dix derniers sénateurs encore en fonction ont vu leur mandat s'achever le 13 janvier 2020, sans être remplacés.

viol comme arme de guerre, la présence de *snipers* sur les toits ou l'immolation par le feu de personnes vivantes, mais aussi l'émergence d'un mouvement d'autodéfense. Entre le 1^{er} janvier et le 15 août 2023, au moins 2 439 personnes ont été tuées, 902 blessées et 951 enlevées³⁰⁸. La violence « est alimentée par le trafic d'armes et de munitions », principalement en provenance des États-Unis, et « par les flux financiers illicites », ce qui fait que « les membres des bandes armées sont plus nombreux et mieux armés » que les 14 000 policiers. Elle s'accompagne d'une « impunité généralisée » et d'une « corruption endémique ». Face à cette crise multiforme dans laquelle la responsabilité des élites politiques et économiques est écrasante³⁰⁹, le SGNU a appelé à la mise en place d'un « appui international solide » permettant de restaurer un environnement sûr et stable ».

(181) L'ONU était pourtant loin d'ignorer la question haïtienne puisqu'elle y est impliquée depuis 20 ans. La Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) a été établie le 1^{er} juin 2004 par le CSNU³¹⁰ succédant à une force multinationale intérimaire autorisée par le Conseil en février 2004 après le départ en exil du président Aristide au lendemain d'un conflit armé. La résolution devait permettre d'établir un environnement sécurisé et stable, de stabiliser politiquement le pays, de renforcer la démocratie par une assistance électorale, de professionnaliser la Police nationale d'Haïti (PNH), enfin de restaurer et maintenir l'état de droit. Malgré des conditions opérationnelles complexes, la MINUSTAH a contribué au rétablissement de la sécurité dans le pays, mais ce résultat a été occulté, alors même que le CSNU avait décidé le 19 janvier 2010 d'augmenter ses moyens. En effet, un tremblement de terre survenu le 12 janvier 2010, qui aurait fait plus de 200 000 morts selon le gouvernement haïtien, a fini d'achever une économie très affaiblie. Puis une épidémie de choléra se déclencha en 2010, faisant 10 000 morts, dont l'ONU devra endosser la responsabilité, la maladie ayant été apportée par des casques bleus népalais. Si la présence de l'ONU sur le terrain subsistait, une forme de désintérêt pour la cause haïtienne commencer à se manifester, faute de résultats.

(182) En 2017, le CSNU estimant que les défis à relever en Haïti avaient évolué, ce qui était discutable, ils ne nécessitaient plus la présence d'unités militaires. Il a donc décidé de remplacer la MINUSTAH par la Mission des Nations unies pour l'appui à la justice en Haïti (MINUJUSTH), sans composante militaire mais avec environ 1 000 policiers internationaux et avec les objectifs suivants : professionnalisation et développement de la PNH (qui ne comprenait que 14 000 hommes pour 11 millions d'habitants), renforcement des institutions de l'État de droit, la promotion des droits humains et contribution au dialogue politique. Deux ans plus tard, un nouveau changement est intervenu : le CSNU constatant les progrès de la formation de la PNH a décidé de remplacer la MINUJUSTH par le Bureau intégré des Nations unies en Haïti (BINUH) qui ne disposera plus de forces de police, ne conservant qu'un rôle d'assistance et de conseil politique et constitutionnel. Il doit néanmoins toujours aider le gouvernement, « dans un rôle consultatif, dans ses efforts pour réduire la violence communautaire et réformer les institutions judiciaires ». On voit mal cependant comment ce qui s'était avéré impossible à réaliser avec l'appui de forces militaires ou policières, pourrait être réalisé sans elles. L'évolution de la MINUSTAH à la MINUJUSTH puis au BINUH semblait, en réalité, traduire un forme de désengagement progressif du borbier haïtien, d'autant qu'en 2019, l'ONU sera frappée par la mise en cause de certains de ses contingents accusés d'agression et d'exploitation sexuelle³¹¹.

³⁰⁸ Rapport du Haut-Commissaire des Nations unies aux Droits de l'homme <https://news.un.org/fr/story/2023/09/11391>.

³⁰⁹ https://www.lemonde.fr/international/article/2023/09/27/haïti-la-situation-de-crise-face-aux-violences-a-l-impunite-et-la-corruption-s-est-encore-aggravee-selon-l-onu_6191315_3210.html.

³¹⁰ Conseil de sécurité, résolution 1542 (2004) du 1^{er} juin 2004.

³¹¹ Ce que l'Organisation des Nations unies finira par reconnaître avec retard.

(183) Si le CSNU prolongera le mandat du BINUH en octobre 2021, ce sera toujours pour exercer des missions civiles sans pour autant que la situation s'améliore. Face à la violence des gangs et au vide politique, les appels de la part du gouvernement haïtien à partir d'octobre 2022 se feront de plus en plus pressants pour le déploiement d'une force internationale. Ils seront relayés au CSNU par plusieurs États et par les représentants de l'ONU³¹², conscients que seul le rétablissement de la situation sécuritaire pouvait permettre d'assurer la poursuite du processus politique engagé en décembre 2022 par l'« accord de consensus national pour une transition inclusive et des élections transparentes »³¹³. Ce n'est cependant qu'après que le CSNU ait prolongé le mandat du BINUH³¹⁴, le 14 juillet 2023, qu'a été autorisée, le 2 octobre 2023, la création et le déploiement pour douze mois en Haïti d'une Mission multinationale d'appui à la sécurité (MMAS³¹⁵).

(184) La MMAS présente la caractéristique d'être une force de police non-onusienne, constituée par des États Membres qui ont informé le SGNU de leur participation. Elle manifeste un retour du CSNU au modèle traditionnel d'autorisation de mesures coercitives déléguées du Conseil en vertu du Chapitre VII³¹⁶. Les États Membres ont longtemps hésité à s'engager dans une opération de cette nature malgré les appels réitérés du Gouvernement haïtien et de l'ONU. Ce n'est que le 29 juillet 2023, après que la solution de l'envoi d'une force d'intervention militaire ait été écartée, que le Kenya acceptait de prendre la direction de l'opération. Les effectifs proviendront du Bénin, de la Jamaïque, des Bahamas, de Belize, de la Barbade, d'Antigua-et-Barbuda et du Bangladesh, avec un soutien financier des États-Unis de 300 millions de dollars et jusqu'à 60 millions de dollars d'équipement³¹⁷. Adoptée par 13 voix pour et 2 abstentions (Chine et Russie), la résolution 2699 précise que ce déploiement se fera en « coopération et coordination étroites avec le Gouvernement haïtien » et « dans le strict respect du droit international ». Il devra apporter un soutien opérationnel à la police haïtienne notamment dans la conduite d'opérations communes d'appui à la sécurité et pour assurer la sécurité des infrastructures critiques. Pour les 13 États qui ont voté en faveur du texte, il vise uniquement à répondre à la demande répétée du gouvernement haïtien face à une situation humanitaire et sécuritaire catastrophique. La plupart ont considéré que le texte se justifie par l'urgence et n'est pas une panacée. Sans pour autant voter contre, la Chine a motivé son abstention parce qu'il n'insiste pas sur le fait que « la Mission n'a pas vocation de s'éterniser en Haïti et ne doit pas empiéter sur la souveraineté du pays ». La Russie s'est abstenue également car il ne mentionne pas que la « détérioration croissante de la situation en Haïti depuis des décennies est en partie due à l'ingérence étrangère ». Néanmoins, pour le représentant d'Haïti, c'est « une lueur d'espoir » si « l'emploi de la force s'accompagne de mesures sociaux-économiques pour s'attaquer à l'extrême pauvreté, source de tous les maux ». Mais, comme le soulignait le

³¹² Voir Conseil de sécurité, CS/15181, 24 janvier 2023 ; CS/15266, 26 avril 2023 ; CS/15345, 6 juillet 2023.

³¹³ Il prévoyait la création d'un Haut Conseil de transition chargé de procéder aux nominations au Conseil électoral provisoire, la plus haute instance judiciaire d'Haïti, et d'un comité désigné pour réviser la Constitution. Toutefois, d'après la représentante spéciale du SGNU pour Haïti, l'accord est encore loin d'être conclu.

³¹⁴ Conseil de sécurité, résolution 2692 (2023), 14 juillet 2023.

³¹⁵ Conseil de sécurité, résolution 2699 (2023), 2 octobre 2023.

³¹⁶ M. Svcevic, « Autorisation du recours à la force par la résolution 2699 (2023) : un retour prudent au modèle d'autorisation du Chapitre VII du Conseil de sécurité ? », <https://www.ejiltalk.org/resolution-2699s-2023-authorisation-of-the-use-of-force-a-cautious-return-to-the-security-councils-chapter-vii-authorisation-model/> 12 octobre 2023.

³¹⁷ Déclaration du président des États-Unis, 25 juin 2024, <https://www.state.gov/translations/french/declaration-du-president-joe-biden-sur-le-deploiement-de-la-mission-multinationale-dappui-a-la-securite-en-haiti/>.

représentant du Royaume-Uni, « à long terme, seule une solution politique permettra de garantir la sécurité et la prospérité aux haïtiens ».

(185) Si le peuple haïtien a en effet une responsabilité majeure dans la reconstruction de son État, force est de constater que la démarche suivie par l'ONU depuis 2004 a été peu cohérente. Les choix stratégiques comme les acteurs institutionnels se sont succédés sans véritable ligne directrice : action militaire, policière puis judiciaire avant un retour à une action policière, apparue néanmoins insuffisante à beaucoup d'observateurs. Par ailleurs, malgré le nombre de débats tenus au Conseil sur la situation en Haïti, il faut admettre que la question n'était pas au premier rang dans l'Agenda des puissances qui ont parfois semblé s'en désintéresser. Pourtant, il s'agit bien, comme pour la Colombie, d'un État aux prises avec un phénomène de « gangstérisation » mais perçu le plus souvent comme un phénomène local, loin de l'internationalisation manifestée par le trafic de drogue. Rien ne permet de dire que ce sera toujours le cas si le chaos subsiste en Haïti.

III.1.3.3.5. Mission intégrée des Nations unies pour l'assistance à la transition au Soudan (MINUATS)

(186) La région du Darfour est le siège, depuis longtemps, d'affrontements ayant entraîné une situation humanitaire catastrophique. La Mission hybride Union africaine-Nations unies au Darfour (MINUAD), avait été créée le 31 juillet 2007 par le CSNU³¹⁸ pour tenter d'y remédier. Opération de paix, elle avait pour mandat de protéger les civils, et d'assurer la sécurité de l'aide humanitaire, mais également de favoriser un processus politique ouvert et de surveiller la situation le long des frontières avec le Tchad et la République centrafricaine (RCA). Le mandat a été renouvelé le 29 juin 2017³¹⁹, le CSNU décidant alors de réduire progressivement les effectifs autorisés de la MINUAD. Ce n'est que le 31 décembre 2020, les changements politiques internes survenus à Khartoum ayant permis d'obtenir un accord entre le gouvernement et les groupes rebelles, que les activités conjointes de la MINUAD et de l'Union africaine s'achèveront, après 13 ans d'opérations et environ 300 000 morts et 2,5 millions de déplacés. La responsabilité de la sécurité de la population devait désormais incomber au gouvernement soudanais, ce qui ne l'a pas rassuré, pas plus que les membres occidentaux du CSNU. Victime de nouveaux affrontements tribaux, la population a manifesté sans succès contre le départ de la MINUAD.

(187) Toutefois, l'ONU restait présente au Soudan avec une mission politique, la Mission Intégrée des Nations unies pour l'Assistance à la Transition au Soudan (MINUATS), créée par le CSNU à l'unanimité le 4 juin 2020³²⁰, à la suite de la mise en place d'un gouvernement de transition dirigé par des civils et de la cessation des hostilités par de nombreuses parties au conflit. La MINUAST devait, prioritairement, assister le gouvernement de transition et aider à l'application des accords de paix dans les régions touchées par les conflits. Du fait de la précarité de la situation dans certaines zones du Darfour, la transition entre les deux missions a été longue et complexe, justifiant la prorogation de la MINUATS, mais surtout précipitée par l'échec de la transition démocratique et les affrontements entre forces militaires rivales pour le contrôle du pouvoir à Khartoum.

(188) Si le mandat de la MINUATS a été encore une fois prorogé jusqu'au 3 décembre 2023 par une résolution du 2 Juin 2023 adoptée à l'unanimité³²¹, le Gouvernement soudanais a

³¹⁸ CSNU, résolution 2007 (2023) du 19 octobre 2023.

³¹⁹ CSNU, résolution 2363 (2017) du 29 juin 2017.

³²⁰ CSNU, résolution 2524 (2020) du 4 juin 2020.

³²¹ CSNU, résolution S/RES/2685 (2023) du 2 juin 2023.

annoncé sa décision de mettre fin à la Mission le 16 novembre 2023, « son mandat ne répondant plus aux besoins prioritaires du Soudan » avant de réclamer, quelques semaines plus tard, le limogeage du chef de la MINUATS, accusé de porter la responsabilité de la guerre³²². Le CSNU a, dès lors, été contraint d'entériner cette demande, le 1^{er} décembre 2023, en adoptant la résolution 2715³²³ par 14 votes pour et l'abstention de la Russie. Le processus devra s'achever le 29 février 2024. Comme l'ont montré les débats, le contexte singulier de cette décision doit être souligné. Le représentant du Royaume-Uni, à l'origine du texte, a déclaré qu'il « n'aurait pas choisi de fermer la MINUATS maintenant », très préoccupé, comme l'était également le représentant des États-Unis³²⁴, par « le risque qu'une présence internationale réduite au Soudan ne fasse qu'encourager les auteurs d'atrocités, avec des conséquences terribles pour les civils ». Ce risque était explicitement soulevé dans la résolution et pour *Human Rights Watch*, cette décision était même « le point culminant de l'abdication catastrophique de la responsabilité envers les civils au moment où les risques d'atrocités et de violations des droits humains à grande échelle sont plus grands que jamais ». Le SGNU, après avoir rejeté les accusations contre l'Organisation, a néanmoins dénoncé le comportement des deux généraux (soudanais) en conflit « qui ont sacrifié les intérêts de leur peuple pour une simple lutte pour le pouvoir » et « ceux qui les soutiennent ». Il a souligné ainsi les deux logiques qui s'opposent consistant, soit à tenir compte du point de vue du gouvernement soudanais et des organisations africaines impliquées dans le maintien de la paix au Soudan, soit de considérer prioritairement les intérêts de la population tels qu'ils sont appréciés par la Mission. Alors que les occidentaux, comme on l'a vu, soutenaient la deuxième position, la Chine et la Russie défendaient la première, considérant la nécessité de prendre en considération le point de vue du gouvernement et d'éviter toute ingérence³²⁵.

(189) Une perception théorique du fonctionnement des mécanismes du maintien de la paix voudrait qu'à une OMP ayant restauré la paix avec des moyens militaires succède une mission politique spéciale pour la consolider avec des moyens civils, y compris policiers. En réalité, la réalité impose qu'elles soient au moins partiellement concomitantes parce qu'il est indispensable d'engager les processus politiques, économiques et sociaux au plus tôt pour réaliser ce qui prend la forme le plus souvent d'une reconstruction d'un État. Toutefois, il est rare que, dans le même temps, la sécurité ait été totalement assurée. Dès lors, dans un contexte qui n'est pas pacifié, l'action de la mission politique est beaucoup plus difficile à mener à bien et les délais de sa réalisation s'allongent, nécessitant le renouvellement périodique de son mandat. Les autorités de l'État hôte vont alors percevoir la situation comme une mise sous tutelle portant atteinte à leur souveraineté, dont il faut se débarrasser, ce qui peut être aisément relayé par d'autres États. La position des missions politiques est donc fragile car liée à un état de la sécurité toujours fluctuant.

³²² M. Volker Perthes, auquel il avait été interdit de retourner au Soudan, a finalement démissionné en septembre 2023.

³²³ CSNU Résolutions S/RES/2715 (2023) du 1^{er} décembre 2023.

³²⁴ Lesquels ont présenté des recommandations visant à proroger le mandat de la MINUATS et à procéder à un examen stratégique afin de renforcer son rôle en appui à l'Union africaine et à l'IGAD pour favoriser la fin du conflit, une réponse humanitaire coordonnée et la protection des droits humains.

³²⁵ La Chine soulignait aussi à juste titre que cette prise en considération du point de vue de l'État hôte était indispensable pour éviter sa méfiance, comme le prouvait le rejet d'un certain nombre de missions en Afrique, obligées de cesser leur activité et de quitter le territoire ; voir l'ensemble des débats, S/PV.9492.

III.2. L'Assemblée générale des Nations unies en 2023

(190) En 2023, l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) a continué à démontrer, face à l'impuissance du CSNU, que sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationale, qui résulte des articles 10 et 11 de la Charte était loin d'être négligeable. Agissant à partir de sessions extraordinaires d'urgence, elle s'est notamment manifestée sur la guerre en Ukraine comme sur le conflit à Gaza. Bien que dépourvue du pouvoir de prendre des mesures juridiquement obligatoires, elle a néanmoins été capable d'adopter des positions fortes exprimant la volonté d'une nette majorité de ses États membres.

III.2.1. L'AGNU et le conflit en Ukraine en 2023

(191) Dans les limites des pouvoirs que lui confère la Charte et dans le cadre de sa 11^e session d'urgence régulièrement renouvelée, l'AGNU avait adopté, sur le conflit en Ukraine, en 2022 des positions fermes, claires et largement partagées³²⁶. En 2023, « après une année d'invasion russe de l'Ukraine », elle est revenue sur la situation générale en mettant en évidence les conditions dans lesquelles il est possible sur la base des principes de la Charte de parvenir à une paix « globale juste et durable en Ukraine ».

(192) Le projet³²⁷, présenté par le ministre des Affaires étrangères de l'Ukraine, a placé la Charte des Nations unies, fragilisée par le conflit en Ukraine, au centre des débats. Le texte fondateur de l'ONU a été invoqué systématiquement par la grande majorité des intervenants, même s'ils n'ont pas la même lecture des faits, pour sortir du conflit et parvenir à une paix véritable fondée sur le droit international. Le représentant de l'Ukraine a ainsi appelé les États hésitants à « prendre le parti du droit international » et « des résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies ». Les États-Unis, accusant « le président Poutine d'avoir porté un coup au cœur même de la Charte » ont fait de même en les encourageant à voter pour une résolution « historique ». Pour la Russie au contraire, il s'agit d'une « résolution au rabais » et d'un « texte antirusse et malveillant ». Reprenant, l'argument progressivement adapté depuis le début du conflit, elle soutient être en guerre contre « l'Ouest collectif », « pour sa survie et son identité », l'Ukraine n'étant dans ce contexte qu'une « monnaie d'échanges ». Moscou a donc appelé à voter en faveur des deux propositions d'amendements rédigées par la délégation du Bélarus qui souhaite corriger « les inexactitudes » et « souligner les véritables causes du conflit »³²⁸. Ces amendements ayant été repoussés, le projet de résolution a été adopté par 141 voix pour, 7 voix contre (Russie, Bélarus, Érythrée, Mali, Nicaragua, République arabe syrienne, RPDC), soutiens traditionnels ou récents de Moscou et 32 abstentions, une fois encore la Chine et l'Inde, mais également l'Iran. La résolution assigne aux États membres un objectif : parvenir, dans les meilleurs délais, à une paix globale, juste et durable en Ukraine en

³²⁶ Qu'elles portent sur la requalification juridique des faits, leur non-conformité aux principes de la Charte et au droit international comme sur la nécessité d'en tirer des conséquences sur le terrain de la responsabilité, voire supra.

³²⁷ Le projet de texte débattu deviendra la résolution « Principes de la Charte des Nations unies sous-tendant une paix globale, juste et durable en Ukraine », A/RES/ES-11/6, 22 février 2023, adoptée dans le cadre de la 11^e session extraordinaire d'urgence, AG/12491 et AG/12492, 22-23 février 2023.

³²⁸ A/ES-11/L.1.7 : l'amendements portait sur la suppression des termes visant directement l'action de la Russie (« invasion », « agression », « retrait des forces militaires russes ») et mettait en cause le Groupe de contact « Normandie » dans l'application des Accords de Minsk ; A/ES-11/L.1.7 : l'amendement demandait la mention de l'approvisionnement en armes par des tierces Parties, l'ouverture de négociations de paix ; il devait « exhorter les États membres à s'attaquer aux causes profondes du conflit », « à répondre aux préoccupations légitimes des États Membres en matière de sécurité » et à « s'abstenir d'acheminer des armes vers la zone de conflit ».

s'appuyant sur les buts et principes de la Charte et son article 2³²⁹. Pour l'atteindre, la Russie doit respecter la souveraineté de l'Ukraine ce qui exige de retirer « immédiatement, complètement et sans condition toutes ses forces militaires du territoire ukrainien à l'intérieur des frontières internationalement reconnues du pays » afin que cessent les hostilités. Cette réaffirmation très claire du principe de *jus contra bellum* qui doit structurer les relations internationales s'accompagne d'un rappel aux Parties de l'obligation qui s'impose à elles de « respecter et de faire respecter » les règles du DIH issues des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels. Enfin, la résolution, appelle, une fois la paix revenue et pour que sa consolidation soit effective à l'établissement de procédures pénales « appropriées, équitables et indépendantes au niveau national ou international afin que justice soit rendue à toutes les victimes et de futurs crimes soient évités »

(193) À travers le contenu de la résolution adoptée le 28 février 2023, l'AGNU synthétise les principes, affirmés en 2022 à l'occasion de sa 11^e session extraordinaire d'urgence, qui doivent commander le règlement du conflit en Ukraine. Ayant fixé un cadre qui a obtenu le soutien d'une forte majorité de ses membres et qui est destiné à peu évoluer, elle a sans doute épuisé les pouvoirs que lui attribue la Charte. Logiquement, elle s'en remet pour la suite à la négociation qui commence à être à l'ordre du jour et à laquelle elle apportera assurément son soutien si le processus se concrétise.

III.2.2. L'AGNU et la situation à Gaza en 2023

(194) L'AGNU a réagi à la situation à Gaza en réactivant le 27 octobre 2023 la 10^e session extraordinaire d'urgence de l'AGNU³³⁰. Alors qu'elle était d'abord consacrée aux « mesures illégales prises par les autorités israéliennes à Jérusalem-est occupé et dans le reste des territoires palestiniens occupés », plusieurs États membres ont déploré l'impuissance du CSNU à adopter la moindre résolution sur Gaza et appelé l'AGNU à prendre ses responsabilités. Des questions de DIH ont été soulevées d'emblée, notamment par Oman, au nom du Conseil de Coopération du Golfe contestant la possibilité d'invoquer la légitime défense sur une terre occupée et reprenant les propos du SGNU devant le Conseil de sécurité du 24 octobre, pour qui « ce qui se passe à Gaza aujourd'hui n'est pas né du vide ». L'Égypte n'a pas non plus ménagé Israël, considérant que c'est sa soi-disant « guerre contre le terrorisme » qui risque de pousser des générations de jeunes gens dans les bras des terroristes. C'est à la demande de la Jordanie et au nom du groupe des États arabes qu'un projet de résolution « Protection des civils et respect des obligations juridiques et humanitaires » a été présenté. Il réclamait, d'une part, l'instauration d'une trêve humanitaire « immédiate, durable et soutenue menant à la cessation des hostilités », ainsi que l'annulation de l'ordre donné par « Israël, Puissance occupante » aux civils palestiniens, aux personnels des Nations unies et aux travailleurs humanitaires, d'évacuer le nord de Gaza, d'autre part, la « libération immédiate et inconditionnelle de tous les civils retenus illégalement en captivité, de même que le respect et la protection, conformément au droit international humanitaire, de toutes les installations civiles et humanitaires, y compris les hôpitaux et les autres installations médicales ». Selon Israël, le projet de texte qui aurait dû, avant tout, condamner les crimes terroristes commis par le Hamas était inacceptable, les États-Unis jugeant « scandaleux » qu'il ne désigne pas le Hamas comme coupable des attentats terroristes du 7 octobre, et ne mentionne

³²⁹ Art. 2 par lequel les États sont tenus de s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies, et de régler leurs différends internationaux par des moyens pacifiques.

³³⁰ AG/12548, 27 octobre 2023.

même pas les otages. Ces « omissions diaboliques » auraient pu être levées par un amendement proposé par le Canada mais il n'est pas parvenu à obtenir la majorité des deux tiers. Le projet jordanien a donc été adopté par 120 voix pour, 14 contre et 45 abstentions³³¹. Le texte tentait donc comme cela se produira à plusieurs reprises, de trouver un équilibre acceptable entre les États souhaitant un texte ne faisant référence qu'aux exigences humanitaires et les États souhaitant qu'il comporte également la mention de la « condamnation catégorique des attentats terroristes du Hamas » ce qui était inacceptable pour les premiers, l'occupation de la Palestine étant bien, selon la formule du Pakistan, le « péché originel ». Face au bloc constitué par les États arabes, de nombreux États du sud, notamment africains ainsi que la Chine et la Russie, contrairement à l'Inde qui s'est abstenue, les occidentaux et notamment les membres de l'Union européenne se sont partagés, certains choisissant de voter contre (États-Unis, Tchéquie), d'autres de s'abstenir (Allemagne, Italie, Australie), d'autres de voter pour (France, Espagne, Nouvelle-Zélande).

(195) La situation humanitaire à Gaza s'aggravant et le CSNU restant impuissant malgré la résolution adoptée par l'AGNU, celle-ci lançait, le 31 octobre³³², un appel à un cessez le feu immédiat pour lequel le Japon préparait dans le même temps, avec les 10 membres élus du Conseil, une résolution du CSNU qui « soit acceptable par tous reconnaissant à la fois le droit d'Israël à se défendre mais aussi le respect du principe de proportionnalité ». Les États membres de l'AGNU demeuraient néanmoins partagés. Conscients de l'urgence d'une désescalade rapide, l'Argentine, l'Espagne, l'Équateur et le Japon réitérait leur condamnation des « attaques barbares » du Hamas et demandait la libération immédiate et sans condition des otages, parmi lesquels figurent certains de leurs ressortissants. Le Chili, la Somalie et la Malaisie, de leur côté, exigeaient des « enquêtes internationales pour déterminer les responsables des atrocités infligées à la population de Gaza » dont l'ampleur défie toute « compréhension rationnelle ».

(196) La nouvelle résolution de l'AGNU adoptée le 12 décembre 2023³³³, « Protection des civils et respect des obligations juridiques et humanitaires », présentée par l'Égypte pour le groupe des États arabes³³⁴, exigeait un cessez-le-feu humanitaire immédiat dans la bande de Gaza ainsi que la libération inconditionnelle des otages et l'assurance d'un accès humanitaire. Si elle n'a fait que modérément bouger les lignes, elle a néanmoins renforcé la majorité obtenue le 27 octobre, étant adoptée par 153 voix pour, 10 contre (Autriche, États-Unis, Guatemala, Israël, Libéria, Micronésie, Nauru, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Tchéquie) et 23 abstentions. L'Assemblée générale avait rejeté précédemment deux amendements : présenté par l'Autriche, il faisait référence au droit d'Israël à assurer la sécurité de ses citoyens et désignait le groupe terroriste responsable de la prise d'otages³³⁵ ; présenté par les États-Unis, il visait à condamner « sans équivoque les attentats terroristes odieux perpétrés par le Hamas en Israël depuis le 7 octobre 2023 et la prise d'otages » mais n'a pas obtenu la majorité requise³³⁶. Les positions apparaissent ainsi pour l'instant inconciliables pour espérer parvenir à un consensus même si le discours des États-Unis est apparu progressivement plus nuancé. Israël rejette une « résolution hypocrite » qui non seulement ne condamne pas le Hamas, mais ne le mentionne même pas. « Ceux qui appuient cette résolution ne font que signer un chèque en blanc à cette

³³¹ Résolution A/ES-10/L.25.

³³² AG /12551, 31 octobre 2023.

³³³ AG/12572, 12 décembre 2023.

³³⁴ Elle faisait suite au deuxième veto opposé au CSNU par Washington sur cette question, après celui du 18 octobre.

³³⁵ Il avait obtenu 89 voix pour, 61 contre et 20 abstentions.

³³⁶ L'amendement, considéré comme « un minimum absolu » par Washington, n'a pas obtenu la majorité requise (84 voix pour, 62 contre et 25 abstentions).

organisation terroriste ». Pour le Pakistan, qui contestait le fait qu'Israël puisse être encore en situation de légitime défense, les amendements présentés, se bornaient « une fois encore » à « condamner exclusivement le Hamas sans accuser Israël », ce qui serait à la fois « injuste et inéquitable ». Plus nombreux ont été semble-t-il les États prêts à considérer avant tout la dégradation de la situation humanitaire pour voter la résolution (Liechtenstein, Chypre, Suisse, Slovénie). Quant aux États-Unis, de plus en plus embarrassés, ils justifient leur position en considérant que si « un cessez-le-feu serait dangereux à la fois pour les Israéliens, qui seraient pris pour cible par des attaques incessantes, mais aussi pour les Palestiniens, qui méritent la chance de construire un avenir meilleur sans le Hamas », « la manière dont Israël se défend importe ». Il doit éviter tout déplacement de masse de civils dans le sud de Gaza, veiller à l'acheminement de l'aide humanitaire et permettre aux civils de regagner leur foyer dès que la situation le permettra.

(197) Il reste cependant que le vote « contre » émis par Washington marquait les limites de la stratégie diplomatique menée à l'AGNU par les États favorables à un cessez-le-feu humanitaire immédiat à Gaza. Ce sont cependant également les États-Unis qui ont contribué à remettre le dossier palestinien au premier plan en opposant, le 18 avril 2024, leur veto à une proposition présentée devant le CSNU par l'Algérie, recommandant l'adhésion de l'État de Palestine à l'ONU³³⁷. Dans le cadre de sa 10^e session extraordinaire d'urgence, « constatant avec un grand regret et une vive préoccupation » ce veto opposé par un membre permanent, l'AGNU, le 10 mai 2024, « constate que l'État de Palestine remplit les conditions requises pour devenir membre de l'ONU conformément à l'Article 4 de la Charte des Nations unies et devrait donc être admis à l'Organisation ». Elle recommande que « le CSNU réexamine favorablement la question, compte tenu de cette constatation et de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice en date du 28 mai 1948 »³³⁸. La résolution a été adoptée par 143 voix pour, 9 voix contre (Argentine, États-Unis, Hongrie, Israël, Micronésie, Nauru, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée et République tchèque) et 25 abstentions. Les États-Unis et les États qui, comme eux, se sont opposés à la résolution ou se sont abstenus, ont justifié leur position, aussi bien par la nécessité de régler cette question par des négociations entre les Parties concernées et non par des mesures unilatérales même adoptées par l'AGNU, que par la nécessité d'attendre la fin de l'instabilité dans la région. Tous ces États se sont cependant déclarés favorables à la « solution des deux États » qui n'est donc plus rejetée que par Israël.

(198) Il ne reste plus qu'à attendre, qu'ils mettent en harmonie, à commencer par le plus influent d'entre eux, leurs déclarations avec une action diplomatique réellement digne de l'enjeu que représente cet état de fait. Sans cela, il sera de plus en plus difficile à expliquer aux palestiniens qu'« Israël ait été admis à l'ONU il y a 75 ans grâce à une résolution qui prévoyait deux États, et que l'État de Palestine doive encore attendre et se heurte à une porte fermée? »³³⁹.

III.3. Le Secrétaire général des Nations unies

(199) L'action du SGNU au service du maintien de la paix se déroule dans deux cadres très différents. Le premier exige qu'il réponde à l'urgence face aux menaces contre la paix. La portée de son action est alors tributaire des rapports de force entre les États et particulièrement au Conseil de sécurité. En 2023, malgré ses efforts, le contexte international l'a rendue particulièrement difficile. Le second lui permet d'adopter une démarche dont les résultats ne

³³⁷ CS /15670, 18 avril 2024 ; la proposition a obtenu 12 voix ; les États-Unis ont voté contre et le Royaume-Uni et la Suisse se sont abstenus.

³³⁸ A/RES/ES-10/23 du 10 mai 2024.

³³⁹ Selon la formule de l'Observateur permanent de l'État de Palestine à l'ONU, AG/12599, 10 mai 2024.

sont attendus qu'à moyen terme, par laquelle il va tenter de construire ou de renouveler, et de formuler les orientations nécessaires au maintien de la paix. Sur ce point son activité programmatrice a pu se développer sans entrave.

III.3.1. Le SGNU dans le contexte international de 2023

(200) Alors qu'il fait face désormais à deux conflits majeurs, quoique de nature différente, en Ukraine et à Gaza, le SGNU est confronté de plus à l'absence d'accord entre les membres permanents qui le prive de l'appui indispensable pour agir au service de la paix. Hormis dans quelques situations où l'accord momentané des intéressés et de leurs soutiens a permis à ses efforts diplomatiques de produire des résultats, il s'est trouvé contraint, presque toujours, de recourir à la multiplication des déclarations et au poids des mots employés pour tenter d'infléchir les comportements des acteurs internationaux. Il est impossible de relever toutes les prises de position³⁴⁰ dans lesquelles il a dénoncé, entre autres, l'agression, l'invasion, les massacres de civils, les prises d'otages, les attaques militaires contre les civils, les ripostes disproportionnées. Dans les deux conflits majeurs, ces prises de position sont restées sans résultat tangible sur leur déroulement. Dès lors, symbole de l'impuissance de l'Organisation alors que celle-ci est imputable au premier chef à ses États membres, il n'a retiré de son action que scepticisme voire hostilité lorsqu'il a prétendu qualifier des faits voire rappeler des solutions défendues par la très grande majorité des États même s'ils ont parfois tendances à l'oublier³⁴¹. On ne saurait nier les limites de l'action d'un personnage qui, dans la situation internationale que l'on connaît, sera critiqué voire condamné, qu'il agisse ou non, par une partie de la société internationale, mais aussi de plus en plus souvent, de l'opinion publique. Un constat s'impose cependant : le SGNU, et ses collaborateurs sur le terrain qui ont subi des pertes non négligeables, marquent la présence d'une Communauté Internationale bien défaillante par ailleurs, en essayant en particulier d'éviter le « deux poids deux mesures », lequel, dans les conflits actuels, obère toute solution.

(201) Si l'on parvient à s'éloigner des conflits en Ukraine et à Gaza, pour analyser l'action du SGNU au service de la paix et de la sécurité internationale en 2023, on constate que celle-ci n'a pas fondamentalement évolué. Très actif sur le domaine du maintien et de la consolidation de la paix³⁴², où il a trouvé, à de nombreuses reprises l'appui des États membres du CSNU et notamment des permanents, le SGNU a toujours souligné l'importance de la dimension humanitaire de ces politiques, sujet fondamental mais surtout consensuel. Il a enfin porté et/ou soutenu des initiatives visant à élargir le maintien de la paix à de nouveaux domaines (dérèglement climatique, intelligence artificielle) en essayant de convaincre les États récalcitrants³⁴³. Dans une action riche mais le plus souvent invisible, on ne retiendra ici que l'activation par le SGNU d'une disposition importante quoique trop souvent méconnue de la Charte et le développement de plusieurs projets de programmes majeurs touchant au maintien de la paix.

³⁴⁰ Qui s'étendent naturellement à celles de ses collaborateurs qui parlent au nom de l'organisation mais lui sont subordonnés.

³⁴¹ Ce sont ses prises de position, pourtant bien modérées, qui conduiront le représentant d'Israël au CSNU à réclamer sa démission.

³⁴² Comme en atteste l'évolution des opérations de paix et des missions politiques spéciales, voir supra.

³⁴³ Au premier rang desquels figure depuis longtemps la Russie. La Chine par contre semble faire évoluer sa position : elle défend en effet désormais l'action de la MANUSOM dans la protection du climat ; CS/15475 du 31 octobre 2023.

III.3.2. Le recours par le SGNU à l'article 99 de la Charte des Nations unies

(202) Face à l'impuissance contrainte dans laquelle il était confiné, le SGNU a néanmoins décidé, le 6 décembre 2023, d'invoquer l'article 99 de la Charte aux termes duquel « le SGNU peut attirer l'attention du CSNU sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationale ». Le texte lui confère « un droit tout à fait spécial dépassant tous les pouvoirs qui n'ont jamais été reconnus au chef d'une organisation internationale : il peut attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur toute affaire (et non pas seulement tout différend ou toute situation) qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Ainsi, la mise en œuvre de cet article « lui confère un champ d'action sur le plan politique afin de faire de la diplomatie préventive », dont il est impossible de savoir comment il sera appliqué. Néanmoins, « la responsabilité qu'il confère au Secrétaire général exigera de sa part l'exercice des plus hautes qualités de jugement politique, de tact et d'intégrité »³⁴⁴. Peut-être pour ces raisons, cet article a-t-il été rarement utilisé, que ce soit de manière formelle, en visant le texte dans la lettre adressée au CSNU, ou de manière informelle, en s'appuyant sur l'esprit du texte. Une quinzaine d'exemples existent toutefois, le premier étant intervenu en 1950 au début de la guerre de Corée, le SGNU étant alors M. Trygve Lie. Si sa portée est toujours discutée, la thèse développée par le SGNU, D. Hammarskjöld (1953-1961), d'une transformation d'un Secrétaire général purement administratif en fonctionnaire doté d'une responsabilité politique explicite n'est plus retenue aujourd'hui. Pour M. Guterres, c'est la première fois qu'il y a eu recours depuis son arrivée au Secrétariat général en 2017.

(203) Son initiative était justifiée par « l'ampleur des pertes en vie humaines à Gaza et en Israël en si peu de temps », de nature à avoir « des implications irréversibles pour la paix et la sécurité de l'ensemble de la région ». Dans sa lettre, il appelle le CSNU à « faire pression pour éviter une catastrophe humanitaire » à Gaza et à « s'unir pour appeler à un cessez-le-feu humanitaire complet entre Israël et les militants palestiniens ». Devant le Conseil, le 8 décembre, le contenu de la lettre a fait l'objet d'un débat non pas sur la procédure mais sur le fond qui restera sans effets, les États membres réaffirmant leurs positions³⁴⁵, ce qui se traduira le même jour par le veto des États-Unis sur un projet de résolution prévoyant un cessez-le-feu humanitaire complet³⁴⁶. Seul le représentant israélien, contestant la démarche retenue, s'interrogera sur le recours par le SGNU à un article inutilisé jusque-là, malgré le grand nombre de conflits et en particulier en Ukraine³⁴⁷. Le ministre des Affaires étrangères d'Israël sera plus direct, appelant à la démission du Secrétaire général, devenu selon lui « un danger pour la paix mondiale », « son appel à un cessez-le-feu à Gaza [constituant] un soutien à l'organisation terroriste Hamas ».

(204) Les possibilités offertes par le recours à l'article 99 ne sont-elles pas cependant trop négligées ? En 1985, le SGNU J. Pérez de Cuellar soulignait déjà que « les crises étant souvent portées à la connaissance du Conseil trop tard pour qu'il puisse prendre des mesures préventives, il semble logique que le Conseil établisse une procédure de surveillance continue du monde afin de détecter les causes de tension naissantes »³⁴⁸. Dans une telle perspective, il

³⁴⁴ Art. 99, Répertoire des Nations unies, vol. V, (1945-1954) https://legal.un.org/repertory/art99/french/rep_orig_vol5_art99.pdf.

³⁴⁵ Le SGNU recevra cependant le soutien du procureur de la Cour Pénale Internationale pour lequel le fait d'empêcher délibérément l'approvisionnement en secours aux civils peut constituer un crime de guerre en vertu du Statut de Rome de la CPI.

³⁴⁶ Projet de résolution S/2023/970, opposé par le veto des États-Unis.

³⁴⁷ Débats, S/PV.9498.

³⁴⁸ Paix et sécurité, <https://news.un.org/fr/story/2023/12/1141337>.

semblerait contreproductif de se priver d'une intervention éventuelle du SGNU : le fait qu'il « attire l'attention du CSNU » ne semble pas de nature à bouleverser les équilibres institutionnels de l'organisation mondiale. Et le renforcement de la prévention n'est-il pas finalement un élément de la stratégie programmatrice qui est une composante majeure de son mandat ?

III.3.3. L'action programmatrice du SGNU dans le domaine du maintien de la paix

(205) Si, le travail dans l'urgence du SGNU n'a donc que des effets limités, faute de moyens, il dispose, par contre, d'une latitude considérable pour s'inscrire dans le moyen ou le long terme et fournir aux États membres des cadres de réflexions et d'actions. La manifestation de leur volonté collective permettra (ou) non ensuite, de les traduire en dispositifs juridiques obligatoires et en mécanismes opérationnels. Dans le domaine du maintien de la paix, on évoquera, d'une part le Programme « Notre Programme Commun » (NPC), le Nouvel Agenda pour la Paix (NPA) et l'Initiative « Action pour le maintien de la Paix » (A4P puis A4P+).

III.3.3.1. Le rapport « Notre Programme commun » (NPC)

(206) En 2020, à l'occasion de la célébration du 75^e anniversaire de l'ONU, en réaction à la pandémie de Covid 19 et à ses répercussions sur la société internationale, les États Membres de l'AGNU se sont engagés par une déclaration solennelle³⁴⁹ à renforcer la gouvernance mondiale dans l'intérêt de la génération actuelle et des générations futures. Ils ont demandé au SGNU de faire des recommandations afin de « relever les défis contemporains et futurs ». En septembre 2021, le Secrétaire général a donc publié son rapport intitulé « Notre Programme Commun », véritable appel à l'action pour atteindre les objectifs de développement durable et faire respecter les engagements pris dans la déclaration des 75 ans de l'ONU³⁵⁰.

Pour le SGNU, en effet, la pandémie a été la « plus grande épreuve collective [que la société internationale] ait eu à surmonter depuis la seconde guerre mondiale ». Elle constitue « un tournant de l'histoire », d'autant qu'elle s'accompagne d'une multiplication des conflits, de l'aggravation de la menace du dérèglement climatique et d'un déclin des valeurs de confiance et de solidarité au plan international³⁵¹. Dans leur Déclaration de 2020, les États avaient considéré que les difficultés rencontrées ne pouvaient être surmontées que par un « multilatéralisme revisité » et ils ont demandé au SGNU de formuler des recommandations autour de quatre objectifs : raviver la solidarité entre les peuples et les générations futures, refonder le contrat social en l'encrant dans les droits humains, mieux gérer les communs mondiaux et faire en sorte que les biens publics mondiaux profitent équitablement et durablement à l'humanité tout entière. Sur la base de ces principes, « Notre Programme Commun » doit présenter comment le SGNU conçoit l'avenir de la coopération mondiale, dans le cadre d'un « système multilatéral plus solide et plus inclusif [...] dont le socle serait un système des Nations unies efficace, capable de s'adapter aux problèmes du monde dans le plein respect des buts et principes énoncés dans la Charte ». Plus que la réactivation d'un fonctionnement plus harmonieux de la société internationale, c'est donc une première étape dans la construction d'une véritable Communauté Internationale qui semble se dessiner. Si l'ampleur du projet (sa démesure ?)³⁵² qui aborde toutes les questions touchant à la sécurité humaine, peut susciter le scepticisme, il ne faut pas négliger sa dimension tactique : le SGNU n'a pas

³⁴⁹ A/RES/75/1, 28 septembre 2020.

³⁵⁰ <https://www.un.org/fr/content/common-agenda-report/>

³⁵¹ La disparition de la confiance est en effet manifeste notamment entre les membres permanents du CSNU et elle est la cause première de son impuissance.

³⁵² Voir les 12 engagements adoptés dans la Déclaration de 2020 qui constituent le cadre du travail du SGNU.

abandonné tout réalisme quant à la réactivité de la société internationale : il attend des résultats ponctuels dans un mouvement général qu'il inscrit dans le long terme.

(207) Dans ce programme, le maintien de la paix et de la sécurité occupe nécessairement une place importante car, comme il a été rappelé en introduction, la sécurité humaine a fort peu de consistance sans la pacification des rapports internationaux. Le 3^e « Engagement », « Promouvoir la paix et prévenir les conflits » de la Déclaration qui doit être considéré en relation avec le 8^e engagement « Moderniser l'Organisation des Nations unies », porte donc sur la construction d'un Nouvel Agenda pour la Paix (NAP).

III.3.3.2. Le Nouvel Agenda pour la Paix (NAP)

Le NAP exprime une tentative d'actualisation d'un cadre de réflexion et d'action sur le maintien de la paix ayant désormais trente ans. Il repose sur des priorités qui ont suscité des débats entre les États membres.

III.3.3.2.1. Les grands axes du NAP

Il était nécessaire de justifier la nécessité de remplacer un document, qui durant une longue durée, a constitué la base de la doctrine du maintien de la paix avant de préciser les contours du nouveau texte.

III.3.3.2.1.1. Justifications d'un NAP

(208) C'est dans le cadre général du NPC que le Secrétaire général a donc inscrit la construction d'un « Nouvel Agenda pour la Paix », faisant suite à celui présenté par M.B. Boutros-Ghali en 1992³⁵³. Celui-ci formulait des recommandations sur les moyens de renforcer la capacité des Nations unies dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix, ainsi que de la consolidation de la paix après les conflits.

(209) Pour le SGNU, présentant, trente ans plus tard, la neuvième note d'orientation portant sur le Nouvel Agenda pour la Paix³⁵⁴, son élaboration s'imposait du fait de l'évolution du contexte international. « L'après-guerre froide achevée, le monde est entré dans une « nouvelle ère », marquée par « un niveau de tensions géopolitiques et de concurrence entre grandes puissances jamais atteint depuis des décennies ». Du fait du scepticisme des États quant à l'efficacité du système multilatéral, les violations du droit international, la « pratique du deux poids, deux mesures » et le non-respect des engagements se développent alors que le monde, toujours confronté au terrorisme, doit faire face à des menaces nouvelles. Face à l'urgence climatique, à l'éventualité de la guerre nucléaire remise à l'ordre du jour, à l'apparition de nouvelles armes de guerre et à l'ouverture de nouveaux espaces aux conflits armés, on assiste à l'érosion de tous les instruments de la coopération internationale, qu'ils soient institutionnels (les organisations intergouvernementales et notamment l'ONU) ou normatifs (les traités internationaux). Il est donc indispensable d'amender ou de renouveler les cadres de la coopération internationale pour les adapter à ce « nouveau paysage mondial ». Le SGNU, inscrivant son propos dans le cadre du nouveau multilatéralisme qu'il s'efforce de promouvoir avec le NPC, invitait alors les États membres à débattre des « propositions d'action concrètes » dans cinq domaines prioritaires retenus par la Note d'Orientation.

³⁵³ C. Schricke, « L'Agenda pour la paix de Boutros Boutros-Ghali, analyse et première réaction », *Annuaire Français de Droit International*, 1992, pp. 11-31.

³⁵⁴ Discours du SGNU (SG/SM/21885), 20 juillet 2023 ; à compter de 2022 ont été présentées des notes d'orientation correspondant aux différents thèmes abordés dans le NPC.

III.3.3.2.1.2. Le contenu du NAP

(210) Le SGNU a synthétisé le NAP en présentant 5 priorités, la première étant de « renforcer la prévention au niveau mondial, en remédiant aux risques stratégiques et aux divisions géopolitiques ». Les États doivent donc s'engager en faveur d'une élimination totale de toute arme nucléaire et à renforcer les normes mondiales visant à prévenir l'utilisation et la prolifération de ces armes. Ils doivent également « donner la priorité à la diplomatie »³⁵⁵, et notamment à la diplomatie préventive, trop souvent « sacrifiée ou bâclée ». Le SGNU opère ainsi un constat particulièrement lucide, notant de plus que la Charte donne pourtant à l'ONU des moyens pour assurer cette mission³⁵⁶. La réactivation du chapitre VI, depuis longtemps mis de côté au profit du Chapitre VII, sans que celui-ci obtienne des résultats décisifs, s'impose donc.

(211) La deuxième priorité vise à construire « une vision de la prévention des conflits et de la violence et du maintien de la paix qui s'applique à tous, dans chaque pays, à chaque instant ». C'est donc la recherche de la sécurité globale, qui est poursuivie en s'efforçant de combattre « la violence sous toutes ses formes » pour assurer l'ensemble des droits humains, en donnant la priorité aux liens entre le développement durable, l'action climatique et la paix. On retrouve ainsi les thématiques qui président aux ODD et au « Programme 2030 », dont le SGNU dénonce cependant la « stagnation » et dont certaines ne sont pas consensuelles³⁵⁷. La mondialisation de la criminalité organisée, dont les effets touchent directement la sécurité des personnes mais également la sécurité des États, constitue assurément aussi une menace à la paix et à la sécurité internationale qu'il importera d'aborder plus résolument dans le cadre de l'ONU sous peine de voir s'accélérer la « gangstérisation » du monde³⁵⁸.

(212) La troisième priorité porte sur les opérations de maintien de la paix qui nécessitent elles aussi, selon le SGNU utilisant une formule très mesurée, « une réflexion approfondie et rigoureuse », « trop souvent négligée », alors que la pratique révèle de manière implacable, les insuffisances des dispositifs mis en œuvre. C'est sans doute une véritable remise en cause qui devra être menée s'il s'agit de parvenir à disposer de modèles de missions « souples, modulables, dotées de stratégies de transition et de sortie appropriées », disposant de « mandats réalisables, axés sur des solutions politiques, et bénéficiant de ressources suffisantes et du soutien politique total du CSNU, entretenant un dialogue constant avec toutes les Parties »³⁵⁹. Enfin, face aux exigences de l'imposition de la paix mais également de la lutte anti terroriste et anti-insurrectionnelle, il sera nécessaire de mettre en place des opérations multinationales impliquant les organisations régionales et sous-régionales en particulier en Afrique. Elles devraient alors être dirigées par des États africains, avec un mandat du CSNU et un financement assuré par des contributions statutaires. Selon le SGNU, « le NAP offre aux États Membres une occasion unique de commencer à adapter les opérations de paix multilatérales au monde d'aujourd'hui »³⁶⁰.

³⁵⁵ Le SGNU ajoute, curieusement, la formule « en particulier lorsque les États sont en désaccord ».

³⁵⁶ Notamment au CSNU dans son chapitre VI, articles 36 à 38, sur lequel il est plus facile de mobiliser tous les membres permanents et d'obtenir le soutien des autres membres.

³⁵⁷ C'est le cas de la question de l'impact du changement climatique sur les conflits. Des États, notamment la Chine, l'Inde et la Russie, refusent de qualifier le dérèglement climatique de menace à la paix et à la sécurité internationale, même s'ils admettent au cas par cas que des missions de paix de l'ONU puissent en tenir compte dans l'exercice de leur mandat.

³⁵⁸ Les cas de la Colombie et d'Haïti abordés supra ne fournissent qu'une perception très limitée d'un phénomène qui touche désormais tous les États, développés ou non.

³⁵⁹ Voir pour des exemples justifiant cette remise en cause, supra « Les opérations de paix conduites par le CSNU ».

³⁶⁰ Ce vœu commence à être exaucé avec la décision d'assurer un financement de l'Organisation des Nations unies aux opérations de maintien de la paix conduites par l'Union africaine, voir infra, (222-225).

(213) La quatrième priorité du NAP est « d'empêcher la militarisation des nouveaux domaines et des nouvelles technologies et de promouvoir l'innovation responsable ». L'espace extra-atmosphérique, le cyber-espace, l'intelligence artificielle, militarisés ou en voie de l'être, peuvent être à l'origine de nouvelles menaces à la paix et à la sécurité internationale. La robotisation du champ de bataille et l'apparition du « soldat augmenté » constituent également des innovations de nature à modifier profondément les conditions du déclenchement et du déroulement des conflits armés, et donc le régime juridique qui leur est applicable. Leur appréhension par le droit international, au-delà d'une soumission de principe, est en effet très variable, avec une prédominance de la *soft law*³⁶¹ et c'est pourquoi le SGNU souhaite parvenir à les faire soumettre à un régime juridique obligatoire afin d'empêcher la propagation de cette nouvelle conflictualité. Les États Membres sont donc invités à adopter, d'ici à 2026, un instrument juridiquement contraignant en vue d'interdire les systèmes d'armes létaux autonomes et à élaborer, sur un plan multilatéral, des normes, règles et principes, venant encadrer les applications militaires de l'intelligence artificielle. Pour soutenir ce processus, a été créé, le 26 octobre 2023, le Comité consultatif de l'intelligence artificielle, qui devra bâtir un consensus scientifique mondial sur les risques et les défis que présentent la contribution et l'exploitation de l'IA pour atteindre les objectifs de développement durable et renforcer la coopération internationale de sa gouvernance³⁶². Enfin, a été également envisagée, la création d'un organe mondial chargé d'atténuer les risques que fait peser l'intelligence artificielle sur la paix et la sécurité tout en exploitant les avantages qu'elle procure pour accélérer le développement durable.

(214) La cinquième priorité consiste à renforcer le mécanisme de sécurité collective afin d'en restaurer la légitimité et l'efficacité pour qu'il devienne représentatif des réalités géopolitiques. Cela passera en priorité par la réforme, « de toute urgence », du CSNU qui devra le rendre « plus juste et plus représentatif et démocratiser ses procédures ». Le processus de réforme de sa composition et de son fonctionnement devrait donc, enfin, être mené à son terme, en l'accompagnant d'une véritable démocratisation des méthodes de travail. Il devra également comprendre des procédures favorisant le rôle des membres non permanents, des États hôtes des opérations de paix et des organisations régionales, permettant de dégager des consensus. Sur le droit de veto, le SGNU reste très prudent, les membres permanents devant être seulement « sensibilisés davantage à la responsabilité qui est la leur en ce qui concerne l'usage du veto ». Enfin, les sanctions imposées par le CSNU, dont l'intérêt n'est pas contesté, doivent cependant être strictement encadrées : ciblées et ajustées à la dynamique politique ; évaluées régulièrement pour inscrire ou retirer les personnes dans des délais rapides ; examinées par des instances indépendantes lorsque des personnes ou des entités le demandent pour leur inscription.

L'AGNU a vu, du fait de son universalité et donc de sa légitimité, son rôle « revitalisé » avec ses prises de position sur les conflits en Ukraine et à Gaza. Dans cette logique, il est nécessaire qu'elle puisse tenir des réunions annuelles afin de proposer des mesures propres à assurer le règlement pacifique de toute situation lui apparaissant comme une menace à la paix et à la sécurité internationale³⁶³. Par ailleurs, elle devrait reprendre le contrôle des mécanismes du désarmement, quelque peu tombés en déshérence, notamment en réformant la Conférence et la Commission du désarmement et en optimisant leur rôle respectif.

Enfin, la valorisation des travaux de la Commission de consolidation de la paix est également recommandée, d'autant que l'institution est souvent difficilement visible dans un dispositif qui comporte de nombreux intervenants individuels ou institutionnels avec des

³⁶¹ Le Manuel de Tallinn sur l'application du DIH au cyber espace en fournit un bon exemple.

³⁶² <https://news.un.org/fr/story/2023/10/1140052>.

³⁶³ Cette possibilité serait à rapprocher des recommandations qui ont résulté des sessions extraordinaires d'urgence qu'elle a tenu en 2022 et 2023 sur l'Ukraine et Gaza.

compétences parfois peu distinctes, ce qui peut nuire à l'efficacité d'une démarche pourtant primordiale. En effet, l'espace d'intervention de la Commission est transversal : il se situe à la fois entre la paix et le développement, et entre les institutions internationales et l'État hôte et très rares sont les sujets qui lui échappent. Elle peut ainsi « cadrer » les actions des divers acteurs mais insuffisamment cependant sur le plan financier. Pour cela, il est donc recommandé que les relations de la Commission avec les institutions financières internationales et les banques régionales de développement.

(215) Les recommandations présentées par le SGNU traitent donc à la fois de questions débattues sans succès depuis longtemps, comme la réforme du CSNU et notamment celle du droit de veto, d'autres comme le traitement de l'IA, qui portent sur des thématiques nouvelles sur lesquelles les enjeux et donc les positions des États ne sont pas encore arrêtées, d'autres enfin qui apparaissent suffisamment consensuelles, le plus souvent parce qu'elles portent sur des points techniques comme par exemple le fonctionnement de la Commission de consolidation de la paix, pour se traduire rapidement par des résultats effectifs. Elles semblent ainsi formuler aussi bien des obligations de résultat lorsqu'elles doivent conduire à l'adoption, le plus souvent, de textes incitatifs mais parfois aussi normatifs qu'à des obligation de moyens lorsque les États sont incités à faire évoluer leur comportement pour restaurer la confiance et le respect du droit international. Les États que le SGNU avait sollicité en ce sens, ne sont pas restés sans réagir à ces recommandations.

III.3.3.2.2. Le NAP en débat : les positions des États

(216) Les États ont été amenés à réagir aux recommandations contenues dans le NAP, à la fois à la suite des déclarations successives du SGNU mais également lorsque, devant le CSNU, les débats thématiques portaient sur des questions touchant au sujet³⁶⁴. D'autres réactions nationales significatives se sont manifestées, sur la question du multilatéralisme et sur le déroulement des opérations de paix, régulièrement discutée devant le Conseil.

III.3.3.2.2.1. Un néo-multilatéralisme discuté

(217) Le projet de « NAP » doit présenter « une vision unificatrice ancrée dans la confiance, l'universalité et la solidarité » en traitant de tous les types de menaces, en adoptant une vision holistique de la paix et en mettant la priorité sur la prévention ». Pour le SGNU, c'est le multilatéralisme qui est le socle sur lequel peut et doit se construire le NAP et il est revenu à de multiples reprises sur ce thème. Seul toutefois un multilatéralisme « renouvelé » ou « réformé » peut refléter les réalités politiques et économiques actuelles et faire face aux enjeux qu'elles représentent. Aujourd'hui, il n'existe pas les institutions multilatérales inclusives et efficaces nécessaires à « un monde multipolaire qui offre à différents États la possibilité de jouer un rôle majeur sur le plan international ». « Mais l'histoire enseigne qu'une multipolarité sans institutions multilatérales fortes engendre de nombreux risques, dont ceux d'exacerber les tensions géostratégiques, de créer une concurrence chaotique et d'accroître la fragmentation ». Le multilatéralisme, indispensable, doit donc être renouvelé et le SGNU en a dessiné les contours dès 2021³⁶⁵. Il doit être « placé sous le signe de l'interconnexion, qui resserre la coordination entre les organisations régionales et internationales, les institutions financières internationales et les alliances entre secteurs public et privé. Il doit aussi être inclusif, c'est-à-dire sur la société civile, les entreprises, les autorités locales et régionales et d'autres acteurs, et [permettre] un partage du pouvoir plus large et plus équitable ».

³⁶⁴ On en a vu précédemment des exemples, avec en particulier le débat sur l'IA face au maintien de la paix.

³⁶⁵ Voir notamment son discours lors de la Journée internationale du multilatéralisme et de la diplomatie au service de la paix, SG/SM/20699, 24 avril 2021.

(218) Cette volonté de construire un multilatéralisme renouvelé rencontre cependant deux difficultés. On doit s'interroger d'abord sur le point de savoir si la question n'est pas plutôt de restaurer le multilatéralisme, parce qu'il est, *de facto*, abandonné par les États, plutôt que de le renouveler, c'est-à-dire de le modifier pour l'améliorer³⁶⁶. Le mouvement de recul du multilatéralisme est en effet patent avec le développement considérable de l'influence d'États illibéraux dans lesquels un nationalisme sensé répondre aux menaces extérieures s'accompagne d'une défense très sourcilleuse de la souveraineté, au service de leurs seuls intérêts. Mais les responsabilités des Occidentaux et spécialement des États-Unis sont également importantes dans cette évolution. Washington, en particulier, a ignoré ou déconstruit, avec constance, mais selon des méthodes diverses suivant l'occupant de la Maison-Blanche, le système dont il était l'auteur et le bénéficiaire. Privilégiant l'unilatéralisme et la défense des intérêts nationaux, les États-Unis ont ainsi permis à la Chine de devenir le champion autoproclamé du multilatéralisme et de l'instrumentaliser même si « il y a loin du discours de [Pékin] à la réalité »³⁶⁷. Le multilatéralisme cède dès lors devant l'unilatéralisme, sur le plan institutionnel, affectant directement les organisations internationales universelles, au premier chef l'ONU, mais aussi sur le plan normatif avec l'affaiblissement du processus législatif international³⁶⁸. Paradoxalement, alors que le maintien de la paix et de la sécurité internationale reste tributaire du multilatéralisme, celui-ci devient en pratique « un facteur d'insécurité »³⁶⁹.

(219) À cette première difficulté s'en ajoute une seconde, portant sur la perception par les États de la notion même de « multilatéralisme renouvelé » avancée par le SGNU. De manière générale, comme le prouve les débats devant le CSNU, les États sont toujours réservés lorsque des innovations semblent devoir modifier les équilibres de la Charte³⁷⁰. Ce scepticisme est apparu clairement lors du débat tenu, à l'initiative de la présidence russe, le 24 avril 2023 sur « un multilatéralisme efficace reposant sur la défense des principes consacrés par la Charte des Nations-Unies »³⁷¹. Le SGNU, qui a présenté à cette occasion les grandes lignes de son projet de NPC, a pu mesurer les difficultés qu'il rencontrerait à le faire passer ; surtout en lui conservant un certain niveau d'effectivité. Pour les membres permanents, engagés dans une confrontation profonde et durable, et qui se sont avant tout accusés mutuellement de saper le multilatéralisme tel que la Charte l'a édifié, seule leur interprétation particulière de la notion fait foi et ils n'entendent pas l'abandonner. Pour la Russie et la Chine, il faut se borner à revenir strictement au multilatéralisme instauré par la Charte que les Occidentaux ont dévoyé. Le multilatéralisme renouvelé dissimulerait en réalité la volonté des États-Unis de « substituer au droit international et à la Charte un prétendu "ordre fondé sur des règles" à leur seul profit ». Pour les occidentaux au contraire, il faut faire évoluer le multilatéralisme pour faire face à des enjeux nouveaux, ce que la Charte ne permet plus du fait de la capacité de blocage qu'elle offre dans le contexte géopolitique actuel, à des États qui sont en réalité « unilatéralistes ». Les États membres du Mouvement des Non-Alignés, très présents dans ces

³⁶⁶ Voir sur cette interrogation, « Insécurité collective : la crise du multilatéralisme », *Questions Internationales*, n° 105, janvier-février 2021, pp. 4-113 ; « Fracturation(s) : 20 ans de relations internationales », *Questions Internationales*, n° 122, janvier 2024, et plus particulièrement, E. Decaux, « Éclipse du multilatéralisme ou multilatéralisme à éclipses », pp. 50-61.

³⁶⁷ L. Delabie, « Les grandes puissances face au multilatéralisme, discours et réalité », *Questions Internationales*, n° 105, *op. cit.*, pp. 74-81.

³⁶⁸ Avec la remise en cause des traités internationaux, notamment dans le domaine stratégique, la stagnation des processus de ratification et les difficultés rencontrées dans l'élaboration de nouveaux traités universels.

³⁶⁹ S. Sur, « Ouverture : Insécurité collective : ascension et déclin du multilatéralisme », *Questions Internationales*, n° 105, pp. 4-11.

³⁷⁰ Ces réserves pouvant d'ailleurs être contradictoires selon les États ou les groupes d'États qui les formulent.

³⁷¹ CS/15263, 24 avril 2023.

débats, ont, de leur côté, accueilli avec scepticisme la conception d'un « multilatéralisme plus inclusif et en réseau ». Pour le Pakistan, ces « notions émergentes » sont peu compatibles avec un ordre international constitué d'États souverains et égaux. Dans le même sens, l'Éthiopie et l'Égypte ont émis des réserves sur le rôle des acteurs non étatiques dans un multilatéralisme « inclusif », rejoint aussi par le Venezuela, souhaitant que « la nature intergouvernementale des Nations unies soit revitalisée ». La plupart des délégations, et pas seulement celle des États du sud, ont surtout revendiqué un multilatéralisme plus égalitaire, qui ne peut être « unipolaire, bipolaire ou même multipolaire s'il doit être dominé par quelques États ultra-puissants ».

(220) Comme on pouvait s'y attendre, les clivages que l'on connaît depuis des années sur le fonctionnement du système international subsistent et pèsent sur le débat. Au-delà de l'affichage convenu du soutien au multilatéralisme (qui serait prêt à défendre l'unilatéralisme ?), son renouvellement dérange parce qu'il peut perturber les équilibres politiques : ainsi un multilatéralisme inclusif et en réseau inquiète tous les États qui y voient un processus de contournement de la souveraineté dans une démarche privilégiant la gouvernance et l'utilisation de la *soft law* ; la Chine et la Russie se retrouvent sur ce point dans le même camp qu'un grand nombre d'États du sud face aux États occidentaux, favorables pour leur part à un multilatéralisme renouvelé. Mais une grande majorité des États, au-delà de ceux du sud, réclame une réforme institutionnelle remettant en cause les privilèges des membres permanents, ce que ces derniers quel qu'ils soient, refusent³⁷².

III.3.3.2.2.2. Des progrès significatifs dans le domaine du maintien de la paix

(221) Le projet de NAP, lancé en 2021 et qui trouvera un premier épilogue en 2024 se trouve aussi avoir accompagné des projets nés en dehors du cadre qu'il définit mais qui s'y intégreront logiquement. Ils présentent un grand intérêt car ils montrent que sur des objectifs limités et précis des compromis sont possibles entre les États et peuvent déboucher sur des résultats positifs. On en trouve des manifestations dans la décision d'accorder le soutien de l'ONU aux opérations de paix africaines et de renforcer l'initiative *Action pour le maintien de la paix*.

III.3.3.2.2.2.1. Le soutien financier de l'ONU aux opérations de paix de l'Union africaine

(222) Les opérations de paix, dans leur organisation ou leur fonctionnement, sont tous les ans au programme du CSNU qui leur consacre régulièrement des débats entre États membres, entre États pourvoyeurs de forces ou entre commandants des forces d'opérations de maintien de la paix. Celles-ci, dont l'évolution a été considérable pour tenir compte des multiples paramètres qui se sont imposés à leur action, demeurent des opérations complexes à la fois militaires et policières, sociales, mais également politiques³⁷³. Trop souvent cependant, les objectifs politiques s'avèrent impossibles à atteindre, malgré les efforts accomplis dans la protection des civils et les pertes subies³⁷⁴ et les OMP doivent se contenter « d'objectifs intermédiaires »³⁷⁵. Ces limites, encore constatées lors de l'examen des OMP en 2023, font l'objet depuis longtemps de réflexions s'appuyant en particulier sur le Chapitre VIII de la Charte et les possibilités de régionalisation des actions de maintien de la paix qu'il rend possible. Cette

³⁷² Même s'ils peuvent soutenir toute modification favorable aux États du sud (ou au moins à certains) pourvu qu'elle ne porte pas atteinte à leur statut.

³⁷³ Voir le débat « Renforcement des OP dans un environnement complexe », 7 septembre 2023, CS/15404.

³⁷⁴ Comme le soulignent régulièrement les commandants de forces, voir les débats lors de leur réunion annuelle, 28 juillet 2023, CS/15371.

³⁷⁵ Selon la formule du Secrétaire général adjoint, Débat « Opérations de paix et absence de solutions politiques, CS/15/491, 14 novembre 2023.

solution a fini par s'imposer sur le continent africain et cela pour plusieurs raisons. Territoire accueillant le plus d'opérations de paix, il connaît un désengagement des États, notamment la France, qui traditionnellement, avec le mandat ou le soutien du CSNU, intervenaient au titre du maintien de la paix et pour la protection des populations civiles en soutenant les forces des Nations unies. Ce soutien, parfois ambigu, n'a pas été remplacé, soulignant ainsi les limites rencontrées par les OMP de l'ONU. Dans le même temps, l'UA a progressivement mis en place une Architecture Africaine de Paix et de Sécurité de nature à faire émerger des capacités africaines mobilisables au service de la paix sur le continent³⁷⁶. Exprimant une revendication du « maintien de la paix en Afrique par les africains » qui n'était pas nouvelle, cette démarche a conduit les États du continent, notamment membres du CSNU, à solliciter le soutien financier de l'ONU aux opérations d'imposition de la paix de l'UA. Encore en 2023, la question a été débattue devant le CSNU et un financement « au cas par cas » des opérations de paix de l'UA dans le cadre d'un renforcement de la coopération, a fait l'objet d'« appels convergents »³⁷⁷. Ils se sont concrétisés le 21 décembre 2023, avec l'adoption à l'unanimité par le CSNU de la résolution 2719 (2023)³⁷⁸ sur le financement des opérations de soutien à la paix menées par l'Union africaine.

(223) Par le texte, rédigé par les trois membres africains du Conseil (Gabon, Ghana et Mozambique, les « A3 »), le CSNU reconnaît que les opérations de soutien à la paix, y compris d'imposition de la paix qu'il autorise, conduites par l'UA, « peuvent être déployées rapidement pour appliquer un mandat clair, robuste et ciblé, d'une durée limitée et doté d'une stratégie de sortie définie dès le début ». Utilisant des contributions des États Membres, elles devront se conformer au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'ONU. Le Conseil précise également qu'en autorisant, « au cas par cas », d'éventuelles opérations de soutien à la paix menées par l'UA, il décidera du modèle de mission le plus approprié en donnant la priorité à la création d'un bureau d'appui des Nations unies. Ainsi, le texte, encadre strictement, d'une part le déroulement de la mission que le CSNU peut autoriser, d'autre part, le coût financier qu'elle pourrait représenter pour les États membres. Ce dernier point résulte d'un amendement présenté par les États-Unis, regrettant l'absence d'une définition claire du « fardeau financier » que les États membres devront supporter pour ces opérations. Au titre du partage des responsabilités, ils ont donc souhaité que soit fixé, « une limite précise à la contribution financière de l'ONU » afin de « dissiper toute ambiguïté ». Elle ne pourra donc excéder 75 % de leur budget annuel³⁷⁹. L'amendement a été adopté par 9 votes pour et 6 abstentions, Chine, Russie, France, Gabon, Ghana et Mozambique, considérant, comme la France, qu'il était de nature à rendre le financement des opérations de paix de l'UA imprévisible. Malgré cette modification, les A3 ont jugé le texte « historique » car il permettra à l'UA de mener, enfin, une action de soutien à la paix en étant dotée de ressources prévisibles et suffisantes grâce aux contributions obligatoires des États Membres de l'ONU. Il constitue également une marque de confiance envers la capacité de l'organisation africaine à prendre en main le maintien de la paix sur le continent. Un accord entre l'ONU et l'UA devra définir le cadre et les modalités de gouvernance et de financement des opérations africaines de paix.

³⁷⁶ Voir infra dans ce numéro, la contribution de L. Nzebekale, « La consolidation du cadre d'action de la Force africaine en attente (FAA) et des Opérations de soutien à la paix (OSP) de l'Union Africaine ».

³⁷⁷ CS/15294, 25 mai 2023 et CS/15438, 12 octobre 2023.

³⁷⁸ CSNU, résolution 2719 (2023) du 21 décembre 2023.

³⁷⁹ Nouveau §6 du projet de résolution : le Conseil « établit que le budget annuel des opérations de soutien à la paix menées par l'UA qu'il a autorisées pourra être financé à hauteur de 75 %, au maximum, au moyen des contributions mises en recouvrement par l'ONU, le montant restant devant être financé par des ressources extrabudgétaires mobilisées conjointement par l'UA et l'ONU auprès de la communauté internationale ».

(224) Malgré cette modification, les A3 ont jugé le texte « historique » car il permettra à l'UA de mener, enfin, une action de soutien à la paix en étant dotée de ressources prévisibles et suffisantes grâce aux contributions obligatoires des États Membres de l'ONU. Il constitue également une marque de confiance envers la capacité de l'organisation africaine à prendre en main le maintien de la paix sur le continent. Pour la Chine et les Émirats Arabes Unis, « donner les moyens à l'UA d'agir est un investissement stratégique dans la recherche de la paix et de la sécurité sur le continent ».

(225) Tous les États membres se sont félicités de cette décision « conforme au Nouvel Agenda pour la paix du SGNU » selon la Suisse, et dont elle constitue, en quelque sorte, une mise en œuvre anticipée. On ne doit pas négliger le fait qu'elle ait fait l'objet d'une négociation prolongée, et de plusieurs débats au CSNU permettant de parvenir à un consensus avec l'accord des membres permanents.

III.3.3.2.2.2. Le renforcement de l'Initiative « Action pour le maintien de la Paix, A4P » : l'Initiative « Action pour le maintien de la paix+ », A4P+

L'Initiative A4P lancée en 2018 traduit la volonté du système des Nations unies et de ses États membres de renforcer la dimension opérationnelle du maintien de la paix. L'Initiative A4P+, adoptée en 2021 est destinée à en améliorer la mise en œuvre.

III.3.3.2.2.2.1. L'Initiative « A4P »

(226) L'Initiative « Action pour le maintien de la paix » (A4P)³⁸⁰ avait été lancée le 28 mars 2018 par le SGNU, dans le cadre d'un débat organisé sous l'égide des Pays Bas qui portait sur « l'action collective visant à améliorer les opérations de l'ONU »³⁸¹. Celui-ci invitait les Parties prenantes, c'est-à-dire les États Membres, le CSNU, les pays hôtes, les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police, les partenaires régionaux et les contributeurs financiers à « renouveler leur engagement collectif en faveur des activités de maintien de la paix menées par l'ONU ». Cet engagement, formalisé par une déclaration solennelle, visait « l'excellence » des opérations de maintien de la paix, en traitant particulièrement des conditions pratiques de leur action : besoin d'un personnel suffisant doté d'un équipement adéquat, nécessité d'une collaboration cohérente avec les autres acteurs du maintien de la paix etc. Le SGNU a rédigé une version initiale de la Déclaration d'engagements communs, transmise aux États Membres le 11 juillet 2018, puis actualisée sur la base de leurs observations. La version révisée, présentée le 25 juillet contient donc les engagements que les États Membres et le Secrétariat seraient prêts à prendre en vue de mener une action collective visant à renforcer le maintien de la paix. Le Secrétariat a publié la Déclaration le 16 août 2018 et a invité les États Membres à l'approuver. Enfin, le SGNU a tenu le 25 septembre 2018, dans le cadre de la 73^e session de l'AGNU, une réunion de haut niveau afin d'établir « une compréhension commune des réalisations et des défis du maintien de la paix et de renouveler les engagements des principales parties prenantes ». Elle constitue une étape cruciale dans la mise en œuvre de la Déclaration

(227) La Déclaration d'engagements communs concernant les opérations de maintien de la paix des Nations unies³⁸² avait, en janvier 2022, été approuvée par 155 États, notamment par les cinq membres permanents du CSNU, les États membres de l'UE et par les autres grandes puissances. « Engagement collectif de toutes les parties prenantes en faveur des opérations de maintien de la paix des Nations unies » face aux défis stratégiques qu'elles rencontrent, la

³⁸⁰ Voir sur l'ensemble de la question, <https://peacekeeping.un.org/fr/action-for-peacekeeping-a4p>.

³⁸¹ Déclaration du Secrétaire général lors du débat de haut niveau du CSNU, 28 mars 2018.

³⁸² <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-fr.pdf>

Déclaration exprime leur volonté de « renforcer la capacité qu'a l'Organisation d'honorer ses mandats en réformant la gestion, pour ainsi amplifier les effets du maintien de la paix ». Elle souligne la primauté du politique dans le règlement des conflits et réaffirme les principes du maintien de la paix : consentement des parties, impartialité et non recours à la force, sauf en cas de légitime défense ou pour la défense du mandat.

(228) La Déclaration présente cinq domaines touchant au maintien de la paix que la Parties prenantes doivent « promouvoir » (les solutions politiques aux conflits) et « amplifier » (les effets politiques du maintien de la paix), « renforcer » (la protection assurée par les OMP ; la sûreté et la sécurité du personnel de maintien de la paix ; les effets du maintien de la paix sur la pérennisation de la paix ; la conduite des opérations de paix et le personnel) ; « appuyer » (la bonne performance de toutes les composantes du maintien de la paix et le respect du principe de responsabilité), « améliorer » (les partenariats relatifs au maintien de la paix).

(229) Texte n'ayant pas de portée juridique obligatoire, la Déclaration sollicite les Parties prenantes (en réalité presque exclusivement les États membres) de renouveler des engagements en faveur du soutien au maintien de la paix qu'elles ont déjà le plus souvent souscrit par ailleurs et qui se retrouvent dans les résolutions du CSNU traitant du maintien de la paix³⁸³. Pour l'essentiel, il s'agit donc d'un rappel destiné à relancer l'intérêt des États membres pour le maintien de la paix en soulignant leurs obligations.

(230) Des engagements portent cependant sur des points plus innovants qui méritent d'être soulignés. C'est le cas, d'abord, de la sûreté et de la sécurité du personnel de maintien de la paix, avec l'adoption de « mesures concertées pour lutter contre l'augmentation du nombre de morts parmi le personnel », le soutien au plan d'action et au plan de formation au maintien de la paix du SGNU, ainsi qu'aux efforts d'amélioration à l'appui sanitaire, technique et logistique. Plus significative encore est la volonté exprimée d'assurer « le plus haut niveau de performance en matière de maintien de la paix, et à exiger des membres du personnel du maintien de la paix, civils ou en tenue, en particulier des responsables, que leur performance soit efficace eu égard aux paramètres communs et qu'ils l'améliorent si elle est insuffisante ». Cette exigence, indispensable à l'efficacité des OMP, est pour la première fois rappelée de manière aussi explicite. Le SGNU s'engage donc à élaborer « un cadre général intégré de mesure de la performance, [...] et à veiller à ce que les données de performance soient utilisées lors de la planification, de l'évaluation, de la prise de décision de déploiement ». De leur côté, les États Membres, s'engagent à « fournir des contingents bien formés et bien équipés et à appuyer l'élaboration et la tenue de séances de formation au maintien de la paix efficaces ». Cela comporte l'engagement de « faire en sorte que le personnel et les responsables répondent de leur conduite, notamment grâce au concours apporté à la politique de tolérance zéro des Nations unies, dont l'approche centrée sur les victimes concerne toutes les formes d'exploitation et d'abus sexuels ». Par ailleurs, sans que le lien avec ce qui précède soit évident, il est fait mention d'un point de droit important, les États membres devant éviter « toute réserve ayant une incidence dommageable sur l'exécution des mandats et la performance ». Enfin, revenant sur une question plus discutée, le lien entre environnement et maintien de la paix, la Déclaration retient une formule³⁸⁴ de nature à ménager les diverses position des États en

³⁸³ Par exemple, la primauté du règlement pacifique des différends, la participation pleine et véritable des femmes sur un pied d'égalité, à toutes les étapes des processus de paix ; l'approche participative adoptée par les OMP à l'égard du gouvernement hôte, le renforcement de la collaboration entre l'ONU et les organisations internationales régionales notamment l'Union africaine et l'Union européenne etc.

³⁸⁴ « L'engagement d'assurer une gestion saine de l'environnement par l'application des politiques environnementales de l'Organisation concernant les missions des Nations unies et d'« appuyer des solutions écologiquement responsables pour nos opérations et l'exécution de leurs mandats ».

évacuant le débat sur « le dérèglement climatique, menace à la paix et à la sécurité internationale »

III.3.3.2.2.2.2. L'Initiative A4P+

(231) Même si l'Initiative A4P n'est pas destinée à adopter et à mettre en œuvre des mesures de portée obligatoire, tout son intérêt réside dans le fait qu'elle met l'accent sur des questions pratiques trop souvent négligées touchant aux opérations de paix, qui demandent de la part des États membres des engagements tout aussi soutenus que lorsqu'il est question de principes. C'est pour cela que le SGNU, en mars 2021, a lancé l'initiative « Action pour le maintien de la paix-plus » (A4P+). Elle vise à accélérer la mise en œuvre, d'une part, de l'A4P qui reste le programme central des opérations de maintien de la paix de l'ONU, en se concentrant sur des « priorités clés conçues pour être catalytiques et renforcer l'impact [des] missions », d'autre part de la Déclaration d'engagements communs sur le maintien de la paix des Nations unies. Aux sept priorités dégagées s'ajoutent deux thèmes transversaux.

(232) Plusieurs d'entre elles ne surprendront pas car parfois, elles ressortent en filigrane des débats devant le CSNU, abordés précédemment. C'est le cas de la priorité d'une « cohérence collective derrière une stratégie politique », indispensable à une action qui exige un cap politique auquel toutes les Parties prenantes souscrivent complètement, comme d'une « intégration stratégique et opérationnelle » pour parvenir à « une unité d'objectif et à un plus grand impact ». D'autres priorités rappellent des exigences qui se situent aussi bien sur un plan matériel que moral mais conditionnent également le succès des missions : les « capacités et les mentalités », la « responsabilité envers les soldats de la paix », la « responsabilité des soldats de la paix » déjà présentes dans l'Initiative A4P. Face à un développement de la guerre de l'information et de la désinformation, la « communication stratégique » est également devenue une priorité alors que la « coopération avec les pays hôtes » avec les difficultés qu'elle soulève comme on a pu le remarquer, le demeure toujours.

(233) Aux priorités s'ajoutent enfin deux thèmes transversaux. Le programme « Femmes, paix et sécurité (FPS) » et un maintien de la paix innovant, s'appuyant sur la Stratégie pour la transformation numérique du maintien de la paix des Nations unies³⁸⁵ est destiné à assurer « la participation totale, égale et significative des femmes aux processus de paix et aux processus politiques », [essentielle] « pour améliorer l'efficacité opérationnelle du maintien de la paix et garantir la paix ». Le Programme « Partenaires pour le maintien de la paix » est par contre beaucoup moins innovant car il se borne à rappeler l'importance du soutien de toutes les Parties prenantes pour faire progresser les priorités au sein de l'A4P+.

(234) Vers un « Pacte pour l'Avenir » ?

Le projet « Notre Programme Commun » ambitionnait de parvenir à l'adoption d'un « Pacte pour l'avenir » sur lequel s'engagerait la Communauté internationale. Manifestation d'une recherche de la sécurité globale abordant tous les domaines afférents à la sécurité de la Planète et de tous ses occupants, il comporterait donc des dimensions économiques, sanitaires, environnementales, politiques, technologiques, abordées de manière prospective au service des générations futures. La sauvegarde de la paix internationale occupait une place centrale dans le projet et les processus enclenchés avec le NPC mais surtout le NAP et l'Initiative A4P et A4P+ ont contribué à cette construction. Leur articulation complexe, s'appuyant sur un nouvel engagement des États, a permis d'obtenir un certain nombre de résultats notamment sur

³⁸⁵ <https://peacekeeping.un.org/fr/strategy-digital-transformation-of-un-peacekeeping>, 15 août 2023.

des questions techniques³⁸⁶ ou clairement individualisées³⁸⁷, grâce à un suivi diplomatique assuré notamment par des conférences ministérielles de maintien de la paix³⁸⁸.

La démarche retenue ne saurait ignorer cependant la situation actuelle de la société internationale et les entraves multiples qui en résultent. Le SGNU, qui n'a pas le pouvoir de l'imposer, la situe donc comme toujours dans le moyen terme, en multipliant les initiatives, les recommandations et en suscitant des engagements renouvelés des États. Il en attend qu'elle permette à terme de restaurer l'indispensable confiance entre les membres de la société internationale et par conséquent le multilatéralisme. Jugée le plus souvent comme trop prudente voire timorée, elle reste néanmoins la seule possible. À cet égard, l'adoption d'un Pacte pour l'Avenir survenue le 23 septembre 2024 à New York³⁸⁹ comprenant notamment une déclaration pour les générations futures, une plateforme sur les urgences, des recommandations pour un multilatéralisme efficace, des recommandations pour une meilleure prise en compte de la jeunesse, le PIB+ pour un indice de mesure du développement « au-delà du PIB », un pacte mondial sur le numérique, un code de conduite mondial pour l'intégrité de l'information publique, une réforme de l'architecture financière internationale et enfin un accord politique sur l'espace extra-atmosphérique, constitue un jalon important dans cette évolution. Une telle somme ne devra être, avant une analyse approfondie, ni surestimée ni sous-évaluée³⁹⁰.

IV. Index

Abeyi : 133-134
 Afghanistan : 151-158
 Agence Internationale de l'Energie Atomique : 57-64
 Agression : 4,11
 Arménie : 97-101
 Article 99 (Charte des Nations unies) : 202-204
 Assemblée générale des Nations unies : 10-22, 190-193 ; 194-198
 Assistance humanitaire : 27
 Azerbaïdjan : 97-101
 Cessez-le-feu : 94
 Changement climatique : 104-106
 Chine : 85-86
 Chypre : 117
 Colombie : 148-150
 Communication (guerre de la) : 77-80
 Congo (République démocratique) : 126-128
 Conseil de sécurité des Nations unies : 3-9, 38-40
 Consolidation de la paix : 147
 Déclaration d'engagement commun : 227
 États-Unis : 92, 93-96
 Fond central d'intervention d'urgence : 28

³⁸⁶ Voir les déclarations du Secrétaire général adjoint, supra (222).

³⁸⁷ La décision de faire financer par l'ONU les opérations de paix de l'UA mandatées par le CSNU en est pour l'instant le meilleur exemple, supra (223).

³⁸⁸ La dernière s'est tenue à Accra au Ghana les 5 et 6 décembre 2023 et a réuni 91 États <https://peacekeeping.un.org/en/2023-united-nations-peacekeeping-ministerial>.

³⁸⁹ <https://pactemondial.org/2024/09/23/les-nations-unies-adoptent-un-pacte-pour-lavenir/>

³⁹⁰ <https://www.un.org/fr/content/common-agenda-report/>

Front Polisario, (Sahara occidental) : 121-123
Gaza : 194-198
Golan (Plateau du) : 118-120
Haïti : 180-185
Hamas : 87, 92
Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) : 32
Initiative Action pour la paix : 226-230
Initiative Action pour la paix + : 231-233
Initiative céréalière de la Mer Noire : 48-55
Intelligence artificielle (IA) : 107-112 ; 213
Irak : 163-167
Israël : 87-96, 194-198
Kakhovka (Barrage de) : 45
Karabakh (Haut) : 97-101
Kosovo : 124-125
Légitime défense : 91
Liban : 119-120
Libye : 176-179
Mali : 141-146
Maroc (Sahara occidental) : 121-123
Moyen-Orient : 115
Nord Stream (Gazoduc) : 65-70
Maintien de la paix : 221
Menaces nucléaires : 72-73
Missions politiques spéciales : 147
Multilatéralisme : 217
Multilatéralisme et États « illibéraux » : 218
Multilatéralisme renouvelé : 217-220
« Notre Programme Commun » : 206-207
Nouvel Agenda pour la Paix : 210-215
Bureau de la coordination des Affaires humanitaires (OCHA) : 33
Opération Militaire spéciale : 2
Pakistan : 116
Polisario : 121-123
Prévention des conflits : 210-211
Programme Alimentaire Mondial (PAM) : 30
Prolifération des armes : 74-76
République centrafricaine : 135-140
Russie : 21, 42-46
Secrétaire Général des Nations unies : 199-201 ; 206-207 ; 211-215
Sécurité collective : 7-9, 214
Sécurité nationale : 2
Somalie : 168-175
Soudan : 186-189
Soudan du Sud : 130-132
Talibans : 151-158
Ukraine : 11-25, 42-46, 81-82, 191-193
Union Africaine ; 222-225
UNICEF : 31
Veto : 15-17
Yémen (Hodeida) : 159-162
Zaporijia (Centrale nucléaire de) : 56-64