

**OBSERVATIONS** prononcées à la suite de la communication de Jean-Marc de La Sablière (séance du lundi 15 février 2016)

**François d'Orcival :** Ma première question porte sur la façon dont le Conseil de sécurité a traité le problème de la Bosnie, l'été 1995. Jacques Chirac venait d'être élu président de la République, son conseiller diplomatique était notre confrère, Jean-David Levitte. On sait quels furent les arguments avancés par la France pour sortir de la situation d'humiliation dans laquelle se trouvait alors la Force des Casques bleus. Pourriez-vous nous dire comment il a été possible de convaincre les autres membres permanents du Conseil d'adopter la résolution présentée par la France ?

D'autre part, en ce qui concerne les quelque cent mille hommes et femmes qui constituent actuellement la Force des Casques bleus, selon quels critères les contingents sont-ils choisis ?

**Réponse :** Lors de l'arrivée du président Chirac, il est apparu nécessaire d'imposer ce que j'appellerais une ligne de robustesse. C'est lors d'un voyage aux États-Unis sur le chemin du G8 au Canada, que Jacques Chirac a convaincu les Américains de l'urgence de créer une Force de réaction rapide par une résolution du Conseil de sécurité. Il est bon de rappeler que les Casques bleus n'utilisent pas normalement la force dans une stratégie visant à stabiliser une situation ou imposer la paix. Il y a eu quelques exceptions : le Congo, la Somalie, la Bosnie et aujourd'hui le Kivu.

Dans l'affaire de Bosnie, les Nations Unies avaient par ailleurs donné à l'OTAN une autorisation d'agir. C'est in fine la combinaison de l'action de la Force de réaction rapide et des bombardements de l'OTAN qui a ouvert la voie à Dayton. En l'occurrence, on est passé du maintien de la paix à l'imposition de la paix.

Pour ce qui est de l'envoi des contingents de Casques bleus, il faut savoir qu'il y a une sorte de mutualisation. Les trois principaux contributeurs parmi les cinq permanents, auxquels s'ajoutent le Japon et quelques autres notamment les États de l'Union européenne, payent 80% du budget annuel des opérations de maintien de la paix. Les troupes viennent toutes de pays volontaires, souvent parce qu'ils y trouvent un avantage. Chaque pays concerné perçoit des Nations Unies un forfait mensuel par militaire pour le paiement des troupes envoyées dont il peut disposer librement. En outre, les conditions d'amortissement du matériel militaire sont avantageuses.

Le problème qui s'est posé à plusieurs reprises est de savoir si les contingents de Casques bleus doivent intervenir en usant de leurs armes pour parer à une menace pesant sur les civils. Les pays dont sont issus ces contingents, en dehors des États africains pour ce qui concerne les crises africaines, n'ont guère envie de les mettre en difficulté et, d'autre part, il n'est pas concevable de transformer les Casques bleus, qui sont perçus comme des « soldats de la paix » en militaires qui feraient la guerre. On peut simplement les contraindre à protéger les civils et c'est ce qui a été fait progressivement. Cela explique pourquoi, lorsqu'une opération militaire est nécessaire, le Conseil de sécurité ne donne pas mandat aux Casques bleus d'intervenir, mais autorise tel ou tel État à intervenir en soutien de l'ONU.

C'est ce qui s'est passé en 2004 en Ituri lorsqu'un contingent de Casques bleus uruguayens qui n'avaient jamais fait que de la garde s'est trouvé confronté à de véritables barbares. Kofi Annan s'est déclaré très inquiet et a alors demandé aux trois pays en capacité de réagir très vite, États-Unis, France et le Royaume Uni d'intervenir. Le président Chirac ayant répondu positivement à cette demande, une force française, transformée ensuite en force européenne, a été temporairement envoyée à Bunia, ce qui a permis de faire cesser les attaques et de calmer la situation

Aujourd'hui, au Mali, les Nations Unies n'auraient certainement pas envoyé de Casques bleus si elles n'avaient eu l'assurance que la France les soutiendrait, si nécessaire, par des opérations militaires.

\*  
\* \*

**Jean-David Levitte :** Permettez-moi d'apporter un complément d'information sur l'affaire de Bosnie. Jacques Chirac, élu en 1995, jugeait inacceptable que l'on continuât à humilier les Casques bleus. Mais pour créer, par une entente essentiellement franco-britannique, la Force d'intervention rapide qui protégerait les Casques bleus, une résolution du Conseil de sécurité était nécessaire. Il fallait donc commencer par convaincre les Américains. Jacques Chirac, qui était alors le président de l'Union européenne, est parti à Washington le 14 juin 1995. Le sommet de l'Union européenne n'a duré que 20 minutes, après quoi Jacques Chirac s'est isolé avec Bill Clinton et deux preneurs de notes afin de convaincre le président américain de la nécessité de créer une Force de réaction rapide. Bill Clinton s'est déclaré favorable à cette initiative, mais dans l'incapacité de lui apporter son soutien car le Congrès à majorité républicaine se refuserait certainement à débloquent un seul dollar pour le financement de cette Force. C'est alors que, de façon inattendue, le preneur de notes américain, qui n'était autre que Richard Holbrooke, a dit à Bill Clinton qu'il avait tort et qu'il fallait aider le président français. Sur ces entrefaites, il a été décidé que Jacques Chirac irait voir les présidents des deux Assemblées, Gingrich et Dole, pour essayer de les convaincre. Finalement, les deux leaders républicains ont accepté que Bill Clinton soutienne la création d'une Force d'intervention rapide, mais à la condition que les États-Unis n'aient pas à y contribuer financièrement.

Après cela, Jacques Chirac s'est rendu au Canada pour un G8. À l'initiative du président de la République française, les chefs d'État ont commencé, pendant leur dîner, à rédiger un projet de résolution. Le texte, sans doute discutable sur la forme, contenait un message très clair. Jacques Chirac a alors contacté notre ambassadeur auprès des Nations Unies, Jean-Bernard Mérimée, en lui indiquant qu'il tenait à ce que le texte fût adopté dès le lendemain, ce qui fut fait. C'est ainsi que la Force d'intervention rapide a été créée, puis déployée à l'été, ce qui a mis fin, avec le concours des avions de l'OTAN, à la guerre en Bosnie.

Permettez-moi de vous poser une question sur une autre affaire, celle de la Libye. Deux résolutions ont été prises par le Conseil de sécurité. La première, résolution 1970, a saisi le procureur de la Cour pénale internationale afin qu'il s'occupe sérieusement de Kadhafi, de ses fils, de sa famille et de son clan. Cette résolution a été adoptée à l'unanimité. Est-ce qu'une demande au procureur de la CPI de « s'occuper sérieusement » d'un chef d'État ne conduit pas à la possibilité d'un changement de régime ?

Quelques jours après cette première résolution a été adoptée, par 10 voix et 5 abstentions, la résolution qui autorisait la mise en place d'une protection aérienne des populations, mais interdisait le déploiement au sol de forces de la coalition - ce qui, comme on le sait, ne permit pas d'empêcher ce qui s'est passé au sol, à savoir l'élimination physique de Kadhafi.

Aujourd'hui, la Syrie est en quelque sorte victime de ce qui est arrivé en Libye et de ce contentieux sur la responsabilité de protéger. Ne peut-on pas imaginer que le P5, ou le P5 + 1, pour rester dans le format iranien, travaille avec les 3 puissances régionales sans lesquelles il ne saurait y avoir de solution, la Turquie, l'Iran et l'Arabie saoudite ?

**Réponse :** Bien que je comprenne l'argumentation, je ne pense pas que d'avoir déferé une situation devant la Cour pénale internationale puisse justifier une action militaire de changement de régime.

Sur la résolution 1973 et le principe de « responsabilité de protéger », il est très intéressant de lire ce qu'a dit et écrit sur ce sujet l'Australien Gareth Evans qui a présidé la commission canadienne créée en 2000, inspirée par Kofi Annan qui, sans doute à cause de l'affaire du Rwanda et de celle du Kosovo, éprouvait le besoin de trouver un accord sur l'usage de la force en cas de massacres de masse. Le concept de responsabilité de protéger a été inventé par cette commission et repris pour l'essentiel par les Nations Unies. Or Gareth Evans, après avoir présenté les arguments dans les deux sens, ne tranche pas sur le point de savoir si l'OTAN en favorisant le changement de régime a vraiment outrepassé le mandat donné par la résolution 1973. Mais il faut bien voir comment l'application de la résolution 1973 a été perçue par des Etats, pas seulement par la Russie et par la Chine, mais aussi par le Brésil, l'Afrique du Sud et d'autres, qui tous se méfient des Occidentaux car ils craignent que le concept de responsabilité de protéger ne soit utilisé arbitrairement par les Occidentaux pour intervenir là où ils le souhaitent. Il est résulté des réserves nombreuses formulées par ces États, et une polémique au point que l'on ne peut plus aujourd'hui mettre en œuvre le principe de responsabilité de protéger, ce qui amène à des situations moralement inacceptables, comme en Syrie actuellement.

C'est pourquoi je suis partisan d'une poursuite du débat sur les modalités. Il est certes très difficile d'aboutir à un accord, mais le principe de responsabilité de protéger constitue à mes yeux un progrès de civilisation qui mérite qu'on s'y attache.

Sur la sortie de l'affaire syrienne, je pense que l'on finira par arriver à un accord entre les cinq permanents et avec les pays de la région et plutôt dans le sens des Russes. Le Conseil de sécurité ne sera en l'occurrence qu'un instrument permettant d'accompagner le processus et d'appliquer le règlement. Cet accord à venir est nécessaire parce qu'il est essentiel pour l'Europe que soit mis un terme à la guerre en Syrie.

\*

\* \*

**Emmanuel Le Roy Ladurie :** Pensez-vous que l'Allemagne ait une chance raisonnable de devenir membre permanent du Conseil de sécurité ?

**Réponse :** J'ai pensé qu'elle avait une chance et je me suis beaucoup battu pour cela car je considère que c'est l'intérêt de la France. Il y a eu, en 2005, une tentative qui a failli réussir d'élargissement du Conseil de sécurité aux deux catégories

de membres, membres permanents et membres non permanents. Cette initiative a été menée par le « groupe des quatre », Allemagne, Japon, Inde et Brésil, qui avait réussi à convaincre une centaine d'États en dehors de l'Afrique de créer 6 postes nouveaux de membre permanent sans veto. 128 voix étaient nécessaires pour que la réforme soit lancée. Mais, contre toute attente, les Africains sont restés unis et ont posé des exigences totalement inacceptables qui rendaient la réforme impossible.

Trois raisons expliquent sans doute pourquoi les Africains ont préféré le statu quo à une réforme qui leur était pourtant favorable. La première est que les Américains et les Chinois ont exercé des pressions assez importantes pour éviter une réforme qui ne leur convenait pas. La deuxième est que les pays situés en-dessous du seuil, telle l'Algérie, se sentaient frustrés et ont tout fait pour faire monter les enchères. La troisième tient sans doute aussi à la crainte que l'Afrique du Sud n'occupe une position trop importante.

D'une façon plus générale, je considère que l'on ne peut réformer la gouvernance politique mondiale par des discussions d'ambassadeurs à l'ONU qui n'ont pas la capacité sur un tel sujet de compromettre. Une réforme ne peut venir que d'un accord des chefs d'État les plus concernés, et notamment des permanents. C'est en partant d'en haut que l'on peut réformer la gouvernance politique mondiale. Ce sont Churchill, Roosevelt, Staline qui ont pris les décisions principales concernant le Conseil de sécurité .

\*  
\* \*

**Bruno Cotte :** Je reviens un instant sur l'un des aspects de votre propos. Le Conseil de sécurité des Nations Unies peut dénoncer des faits à la Cour pénale internationale et, par là même, il la saisit. Tel fut le cas, vous l'avez dit, pour le Darfour et tel fut ultérieurement le cas pour la Libye. La Cour pénale internationale fait lentement et difficilement ses preuves. Mais il faut avoir conscience, vous l'avez également dit, qu'elle se heurte à une absence de coopération majeure de la part des États pour faire exécuter les mandats d'arrêt qu'elle délivre. Est-il concevable, est-il envisageable, lorsqu'il a saisi la Cour, que le Conseil de sécurité assure un « suivi » de cette saisine et aide la Cour à lever les blocages que constitue cette absence de coopération ? Ou faut-il admettre qu'après avoir saisi la Cour, le Conseil de sécurité se désintéresse de la mise en œuvre effective de sa saisine ?

**Réponse :** Je suis très critique de l'absence de soutien du Conseil de sécurité au procureur lorsque le Conseil est à l'origine d'une saisine de la Cour. Trois membres permanents, les États-Unis, la Russie et la Chine ne sont pas partie au statut de Rome créant la Cour. Ce n'est qu'avec l'affaire du Darfour que l'on a pu déférer devant la Cour une situation, après deux mois de négociations pour surmonter l'opposition américaine. Mais le Conseil n'a pas été ensuite à la hauteur de sa décision. Il faut avoir à l'esprit que plusieurs forces de maintien de la paix déployées dans la région requièrent la coopération du Soudan avec l'ONU et que les États africains qui avaient au départ soutenus la CPI sont devenus très critiques à son égard. Dans ce contexte, à partir du moment où le procureur, ce qui était son droit, a délivré un mandat d'arrêt contre le Président Béchir, la coopération des autorités soudanaises avec la CPI est devenu plus que problématique.

\*

\* \*

**Mireille Delmas-Marty :** Sur le droit de veto vous avez cité la formule « Pas de droit de veto, pas de Charte ». Si j'ai bien compris, n'est donc pas négociable la suppression du droit de veto et aussi l'extension éventuelle de ce droit à de nouveaux membres. Mais ne pourrait-on pas imaginer un encadrement du droit de veto comme par exemple avec une limitation à certains cas bien précis telle qu'une violation systématique des droits de l'homme ?

**Réponse :** Généralement, ce n'est pas la suppression du droit de veto qui est visée par les propositions que formulent de nombreux Etats. Mais c'est son encadrement et cela depuis fort longtemps. Je me suis référé dans ma communication à Herbert Evatt, le ministre australien, qui visait dans l'un de ses amendements à limiter le droit de veto à l'usage de la force dans le cadre du chapitre VII. Par ailleurs, les écrits de Jules Basdevant montrent que les Français, au début de la conférence de San Francisco, entendaient réserver le veto aux décisions du Conseil et non à ses recommandations.

Mais un encadrement et une limitation du droit de veto sont inacceptables pour les Russes, pour les Chinois et pour les Américains. Vouloir le limiter par un engagement des cinq permanents de ne pas y recourir en cas de menace de massacres de masse, comme le dit la France, relève d'une belle posture humaniste, mais je doute que cela puisse être traduit dans les faits.

\*

\* \*

**Georges-Henri Soutou :** Il me semble que le premier souci des Français à la fin de la guerre était que la Charte à venir n'empêchât pas l'existence d'alliances bilatérales, en particulier l'alliance franco-soviétique du 10 décembre 1944.

Pour ce qui est du droit de veto, il me semble qu'il ne peut qu'être soit entier soit inexistant, mais certainement pas limité. Si l'on veut prendre en compte une limitation dans le cadre de massacres de masse, la question quasi insoluble surgit de savoir à partir de combien de morts on va considérer que l'on a affaire à un massacre de masse. Quand passe-t-on du droit et même du devoir d'un État de maintenir l'ordre chez lui à la violation des droits de l'homme par massacre de masse ?

**Réponse :** Il n'y aura pas de remise en cause du droit de veto. C'est bien pourquoi j'ai parlé d'une posture. Vous avez parfaitement raison à propos de la notion de massacre de masse. De plus, qui va décider au sein de l'ONU qu'il y a un massacre de masse ? Sera-ce le Secrétaire général, dont on sait qu'il est élu avec l'accord des cinq membres permanents sur lesquels il a grand besoin de s'appuyer ? Il suffit de poser le problème pour voir que tout cela est peu praticable.

\*

\* \*