



HAL
open science

L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes

Emanuel Castellarin

► **To cite this version:**

Emanuel Castellarin. L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes. L'observateur des Nations Unies, 2015. hal-02951782

HAL Id: hal-02951782

<https://hal.science/hal-02951782>

Submitted on 28 Sep 2020

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.

L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes

Emanuel Castellarin*

- I. UNE HIERARCHIE VERTICALE EN TROMPE-L'ŒIL
 1. La hiérarchie apparente dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par les organisations régionales européennes
 - 1.1 Une pratique consolidée
 - 1.2. La confirmation apparente de la logique hiérarchique de la Charte
 2. La large autonomie des organisations régionales européennes à l'égard de l'ONU
 - 2.1. Une autonomie opérationnelle
 - 2.2. Une autonomie institutionnelle

- II. UN ENCADREMENT FAIBLE DES RELATIONS HORIZONTALES ENTRE ORGANISATIONS REGIONALES EUROPEENNES
 1. La consolidation de la préférence du Conseil de sécurité pour les organisations de défense collective
 - 1.1 Le constat du blocage de l'OSCE, organisme inspiré par la logique du chapitre VIII de la Charte
 - 1.2 La préférence pour l'OTAN, puis pour l'Union européenne, source d'incohérences potentielles
 2. Le faible encadrement des relations entre l'Union européenne et l'OTAN
 - 2.1 L'accompagnement de l'affirmation de l'Union européenne
 - 2.2 Des relations à l'avenir incertain

Sur le plan normatif, le régime onusien du maintien de la paix est relativement simple, et l'essentiel de ce régime résiste au passage du temps. La Charte des Nations Unies interdit l'emploi de la force pour des buts qui lui sont contraires. Avec l'exception de la légitime défense admise par la Charte aux conditions de l'article 51, l'emploi de la force n'est licite qu'avec le consentement de l'Etat sur le territoire duquel il doit avoir lieu, ou avec l'autorisation du Conseil de sécurité dans le cadre du chapitre VII¹.

Cependant, la mise en œuvre de ce régime a beaucoup évolué depuis 1945. Après la fin de la guerre froide, le maintien de la paix a connu une véritable métamorphose², caractérisée par la revitalisation du Conseil de sécurité³, en substance paralysé jusqu'alors par la menace des vetos croisés. Si, sur le plan juridique, on peut toujours affirmer que le consentement de l'Etat dans lequel l'opération de maintien de la paix se déroule est la règle⁴, l'exception – l'organisation d'opérations de maintien de la paix coercitives sur le fondement du chapitre VII – est très commune depuis les années 1990. La fin de la guerre froide a créé les conditions politiques pour l'exercice du pouvoir du Conseil de sécurité d'autoriser, voire d'organiser, le déploiement de forces sur place. Cette situation a marqué le dépassement des opérations non coercitives décidées par l'Assemblée générale pendant la guerre froide dans le cadre du « chapitre six et demi » avec le consentement de l'Etat d'accueil et limitées à de simples missions d'observation ou d'interposition pour le maintien d'une paix convenue. Après la guerre froide, les opérations de maintien de la paix incluent généralement l'emploi de la force dans le cadre du maintien coercitif de la paix (*peace enforcement*), de la consolidation de la paix (*peacebuilding*), voire la reconstruction de l'Etat post-conflit⁵. La « militarisation » des opérations de maintien de la paix est acquise depuis les années 2000⁶.

A première vue, il s'agit d'un succédané efficace de l'activation du Comité d'état-major prévu par les articles 43 s. de la Charte, qui n'a jamais vu le jour. Le système de sécurité onusien est fondé à la fois sur la centralisation de l'autorisation de l'emploi de la force et sur la décentralisation de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité.

* Attaché temporaire d'enseignement et de recherche, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Cette contribution reprend, avec des modifications, le texte d'une communication présentée dans le cadre du colloque « L'avenir des organisations internationales », organisé du 26 au 28 juin 2014 à Courmayeur par la Société italienne de droit international et par la Société française pour le droit international. L'auteur remercie les organisateurs et les participants au colloque pour leurs précieux conseils, mais reconnaît sa responsabilité pour toute erreur.

¹ La question de la licéité de l'intervention d'humanité ne sera pas traitée. La situation juridique des organisations régionales en la matière ne présente pas de différences significatives par rapport à celle des Etats.

² J. COMBACAU, « Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies : résurrection ou métamorphose ? », in R. BEN ACHOUR, S. LAGHMANI (dir.), *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, Pedone, 1994, pp. 139-159

³ P.-M. DUPUY, « Après la Guerre du Golfe », *R.G.D.I.P.*, 1991, pp. 621-638, p. 624.

⁴ E. LAGRANGE, *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII des Nations Unies*, Paris, Montchrestien, 1999, pp. 13-58.

⁵ S. SUR, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, 6^{ème} éd., 2011, pp. 470-471.

⁶ J. SLOAN, *The Militarisation of Peacekeeping in the Twenty-First Century*, Oxford/Portland, Hart, 2011 ; O. THIELEN, *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, Paris, LGDJ, 2013 ; L. PIERRY, « Du chapitre VI au chapitre VII : vers des OMP plus robustes ? », in K. BANNELIER, C. PISON (dir.), *Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité*, Paris, Pedone, 2014, pp. 77-102.

Emanuel Castellarin, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes », *L'observateur des Nations Unies*, 2015, vol. 37, n° 2, pp. 79-102

Celui-ci peut employer l'ample pouvoir discrétionnaire dont il jouit dans l'exercice de ses fonctions⁷ pour diriger à l'échelle planétaire le maintien de la paix et de la sécurité internationales, un but fondamental de l'ONU dont il a la responsabilité principale selon l'article 24 § 1 de la Charte. Le Conseil peut soit organiser directement l'opération, obligeant ou invitant les Etats membres à fournir les contingents nécessaires, soit les autoriser à adopter les moyens nécessaires pour le maintien de la paix dans une certaine situation.

Plusieurs Etats membres de l'ONU coopèrent dans le domaine du maintien de la paix au sein d'organisations régionales. Bien que celles-ci ne disposent pas de forces de police ou d'une armée propres, elles constituent le cadre pour l'emploi coordonné des moyens des Etats. La coopération entre l'ONU et les organisations régionales en matière de maintien de la paix est encadrée par le chapitre VIII de la Charte, qui autorise expressément la conclusion et la mise en œuvre d'accords régionaux et la création d'organismes régionaux pour le maintien de la paix à certaines conditions. La complémentarité verticale entre l'ONU et les organisations régionales est évidente, car ces dernières facilitent, par leur activité opérationnelle, la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité, lorsque celui-ci ne souhaite pas confier la gestion des opérations au Secrétariat des Nations Unies. En d'autres termes, les organisations régionales peuvent être le cadre de la coopération des Etats pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix⁸.

En particulier, les Etats européens sont très impliqués dans le maintien de la paix au niveau global, notamment par le biais des organisations régionales auxquelles ils participent⁹. La coopération régionale européenne en matière de maintien de la paix s'est structurée selon une architecture institutionnelle par strates, qui correspondent à différentes conceptions de la coopération et de l'intégration des Etats européens. L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), créée en 1949, consacre une intégration transatlantique ; la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) de 1975, devenue en 1994 l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), réalise une coopération paneuropéenne¹⁰ ; l'Union européenne est une organisation internationale dont seuls les Etats européens peuvent être membres¹¹. Sur le plan juridique, ces trois organisations présentent des différences remarquables, bien qu'elles soient toutes fondées par des traités. L'OSCE n'est pas une organisation internationale *stricto sensu*, car elle ne jouit pas de la personnalité juridique internationale, bien qu'elle en présente certains attributs extérieurs¹². L'Union européenne et l'OTAN jouissent de la personnalité juridique internationale, mais seule la première adopte des actes de droit dérivé hétéronormateurs et correspond à un véritable ordre juridique¹³.

Le maintien de la paix est parmi les objectifs et les compétences principales de ces trois organisations. L'OSCE dispose de compétences opérationnelles non coercitives en matière de sécurité, de coopération économique et

⁷ La pratique du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix est l'une des principales illustrations du pouvoir discrétionnaire au sein des organisations internationales (G. CAHIN, « La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales », *R.G.D.I.P.*, 2003, pp. 535-600, p. 543). EN particulier, sur le pouvoir de qualification des situations auxquelles le régime du chapitre VII est applicable, J. COMBACAU, « Le pouvoir de qualification du Conseil de sécurité », in K. BANNELIER-CHRISTAKIS, T. CHRISTAKIS, M.-P. LANFRANCHI, S. MALJEAN-DUBOIS, A.-T. NORODOM (dir.), *70 ans des Nations Unies : quel rôle dans le monde actuel ? Journée d'études en l'honneur du Professeur Yves Daudet*, Paris, Pedone, 2014, pp. 25-36.

⁸ Pour des analyses d'ensemble des relations entre l'ONU et les organisations régionales en matière de maintien de la paix, U. VILLANI, U., « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix », *RCADI*, 2001, t. 290 pp. 225-436 ; A. ABASS, *Regional Organisations and the Development of Collective Security. Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Oxford/Portland, Hart, 2004 ; L. BALMOND, « La sécurité collective, du droit des Nations Unies au droit régional ? », in M. ARCARI, L. BALMOND (dir.), *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, Milan, Giuffrè, 2008, pp. 45-80 ; A.-L. SICILIANOS, « Entre multilatéralisme et unilatéralisme : l'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force », *RCADI*, 2008, t. 339, pp. 9-436 ; L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Les relations entre organisations régionales et organisations universelles », *RCADI*, 2011, t. 347, pp. 79-406, pp. 238-347 ; A. PEYRO LLOPIS, *Force, ONU et organisations régionales : répartition des responsabilités en matière coercitive*, Bruxelles, Bruylant, 2012 ; A. F. DOUHAN, *Regional Mechanisms of Collective Security. The New Face of Chapter VIII of the UN Charter?*, Paris, L'Harmattan, 2013 ; D. WINTHER, *Regional Maintenance of Peace and Security under International Law*, Londres, Routledge, 2014.

⁹ Sur les relations entre l'ONU et les organisations régionales européennes dans le domaine du maintien de la paix, J. TERCINET, *Le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 1014 p., pp. 415-576

¹⁰ La modification du nom a été réalisée par la déclaration du sommet de Budapest (CSCE, *Déclaration du sommet de Budapest. Vers un authentique partenariat dans une ère nouvelle*, 6 décembre 1994, § 3). Voy. H. CADET, *Le statut juridique de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe*, thèse, Paris 1, 2012.

¹¹ Art. 49 TUE.

¹² Les « Etats participants » de l'OSCE sont d'accord sur le principe de lui octroyer la personnalité internationale, mais non sur les modalités de cet octroi (E. LAGRANGE, « La catégorie « organisation internationale » », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 35-70, p. 55).

¹³ En ce qui concerne l'OTAN, l'article 9 du traité de Washington établit un Conseil, aujourd'hui appelé Conseil de l'Atlantique Nord, lui octroyant des pouvoirs d'organisation interne de l'Organisation, notamment de création des « organismes subsidiaires qui pourraient être nécessaires », mais non le pouvoir d'adopter des actes obligatoires à l'égard des Etats membres.

Emanuel Castellarin, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes », *L'observateur des Nations Unies*, 2015, vol. 37, n° 2, pp. 79-102

environnementale et de protection humaine. L'OTAN, disposant par nature d'une capacité opérationnelle, s'est vue reconnaître par ses membres après la guerre froide la compétence d'agir aussi en dehors de leur territoire¹⁴. L'Union européenne, continuant l'évolution entamé lors de sa création en 1992, a développé une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), qui fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et qui a été réformée par le traité de Lisbonne¹⁵.

Ces dernières années, ces trois organisations régionales évoluent dans un contexte géopolitique nouveau. En premier lieu, la sécurité du continent européen subit de manière grandissante des menaces non-étatiques, favorisées par l'instabilité du bassin de la Méditerranée et dans certains Etats d'Afrique subsaharienne. Face à cette situation, les organisations régionales européennes ont tout intérêt à s'impliquer dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale aussi en dehors du continent, selon une stratégie de plus en plus élaborée qui vise à éviter que ces menaces atteignent le continent européen. En deuxième lieu, l'Europe connaît elle-même la crise la plus grave depuis les conflits en ex-Yougoslavie. La crise ukrainienne concentre les tensions entre l'Occident et la Russie, qualifiées parfois de véritable « nouvelle guerre froide ».

La mise en œuvre de la Charte des Nations Unies, qui encadre l'articulation entre la coopération universelle et la coopération ou l'intégration régionale, s'adapte à ce contexte. Ce domaine manifeste une dialectique entre deux conceptions du régionalisme. D'une part, le régionalisme peut être le prolongement décentralisé du système onusien, inspiré par le principe de subsidiarité. D'autre part, il peut être une source de compétition entre blocs, inspirée par une logique d'hégémonie ou d'équilibre¹⁶. A première vue, la complémentarité de l'ONU et des organisations régionales suit une logique hiérarchique, suivant laquelle le Conseil coordonne voire dirige les opérations des organisations régionales. Toutefois, en pratique la mise en œuvre de la Charte est faiblement encadrée du point de vue juridique. Par conséquent, les organisations régionales européennes disposent d'une large autonomie, si bien que la logique hiérarchique en faveur de l'ONU est plus apparente que réelle (I). Telle qu'elle est actuellement mise en œuvre, la Charte encadre de manière très faible aussi les relations horizontales entre organisations régionales européennes. Renforçant la tendance favorable aux organisations régionales de défense collective, le Conseil de sécurité démontre qu'en matière de maintien de la paix la mise en œuvre de la Charte reflète les rapports de force et les encadre faiblement (II).

I. UNE HIERARCHIE VERTICALE EN TROMPE-L'ŒIL

A première vue, la mise en œuvre par les organisations régionales européennes des décisions du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix conforte une lecture hiérarchique des chapitres VII et VIII de la Charte (1). En réalité, les organisations régionales européennes jouissent d'une large autonomie opérationnelle et institutionnelle à l'égard de l'ONU, source d'une tension latente et d'une concurrence potentielle et parfois réelle (2).

1. La hiérarchie apparente dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par les organisations régionales européennes

La pratique de mise en œuvre par les organisations régionales européennes des résolutions du Conseil de sécurité est consolidée depuis les années 1990 (1.1). Cette pratique manifeste une flexibilité induite pour les besoins du Conseil de sécurité, à première vue inspirée par la logique hiérarchique de la Charte (1.2).

1.1 Une pratique consolidée

En matière de maintien de la paix, les objectifs de l'ONU et des organisations régionales sont largement convergents : les organisations régionales se réfèrent aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies, notamment

¹⁴ 13^{ème} sommet de l'OTAN, Bruxelles, 1994.

¹⁵ Art. 42 § 1 TUE. Sur les relations avec l'ONU, A. HAMONIC, *Les relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de la gestion des crises : réflexion sur la contribution de l'Union européenne à l'évolution du droit des relations entre l'ONU et les organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, Thèse, Rennes, 2012.

¹⁶ S. SUR, *op. cit.*, pp. 83-84.

Emanuel Castellarin, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes », *L'observateur des Nations Unies*, 2015, vol. 37, n° 2, pp. 79-102

la préservation de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale¹⁷. Certes, à supposer que la définition de ces objectifs, principes et valeurs soit partagée, chaque organisation internationale dispose d'un large pouvoir discrétionnaire dans leur mise en œuvre. Toutefois, leurs traités constitutifs encouragent la coopération avec les autres organisations internationales dans ce domaine¹⁸.

A cette convergence des objectifs correspondent des activités communes, organisées par des accords de coopération entre l'ONU et les organisations régionales européennes¹⁹. L'OSCE a conclu avec l'ONU un accord de coopération le 26 mai 1993 ; l'Union européenne et l'ONU ont encadré leur action commune en matière de maintien de la paix par des déclarations conjointes de 2003 et de 2007. Bien que l'OTAN et l'ONU ne soient pas liées par un accord de coopération, des relations informelles régulières permettent leur coordination. Ces accords ont facilité une pratique foisonnante de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par les organisations régionales européennes. Du point de vue chronologique, la Bosnie-Herzégovine est le premier exemple : en 1995, la résolution 1031 du Conseil de sécurité a autorisé les Etats membres à faire respecter l'accord de Dayton, félicitant l'OSCE pour sa mission civile sur place et autorisant la mise en œuvre coercitive de l'accord. Celle-ci s'est déroulée sous la direction de l'OTAN : ainsi, la FORPRONU de l'ONU, alors sur place, a été remplacée par l'IFOR, dirigée par l'OTAN mais comprenant aussi des contingents d'Etats tiers. L'année suivante, l'IFOR a été remplacée par la SFOR selon le même modèle. Depuis décembre 2004, l'opération militaire Althéa de l'Union européenne assure les fonctions de la mission SFOR avec l'autorisation explicite de la résolution 1575 du Conseil de sécurité dans le cadre du chapitre VII, renouvelée et précisée à plusieurs reprises, en dernier lieu en novembre 2014 par la résolution 2183. La mission de police EUPM de l'Union européenne (2003-2011) a également pris le relais de la force de police des Nations Unies qui était sur place.

Une évolution similaire s'est produite au Kosovo. Comme dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, déjà en 1998 l'OTAN a assuré, avec l'autorisation de la résolution 1203, la sécurité d'une mission d'observation de l'OSCE que la même résolution invitait à vérifier le respect des engagements du gouvernement yougoslave. A la suite de la détérioration de la situation, la mission de l'OSCE s'est retirée en mars 1999, mais une nouvelle mission civile de l'OSCE a été établie en juillet 1999 dans le cadre de l'UNMIK après la fin d'une campagne aérienne de l'OTAN. L'OTAN a aussi contribué à la mise en œuvre de la résolution 1244 du 12 juin 1999, dirigeant la KFOR, composée aussi de contingents d'Etats tiers, y compris la Russie, et assurant la sécurité dans la région. La présence sur place de la KFOR en même temps que les missions civiles de l'ONU MINUK et UNCIVPOL indique une répartition des fonctions entre l'OTAN et l'ONU, la première assurant les fonctions militaires, la seconde les fonctions civiles. Depuis 2008, la mission EULEX Kosovo, la plus grande mission civile de l'Union européenne, assure les fonctions de la MINUK dans le but de consolider l'Etat de droit jusqu'à l'expiration de son mandat le 14 juin 2014. Bien que non prévue par la résolution 1244, la mission EULEX Kosovo opère sous l'égide de l'ONU.

En Afghanistan, l'OTAN a organisé avec des Etats tiers la SIAF, une mission militaire autorisée par la résolution 1386 du 20 décembre 2001 et par nombreuses autres résolutions par la suite²⁰, jusqu'en décembre 2014. En Irak, l'OTAN a entraîné entre 2003 et 2010 les forces de sécurité locales, sur le fondement d'une invitation du gouvernement intérimaire irakien et de l'invitation de l'assister faite aux Etats membres par la résolution 1546 (2004) du Conseil de sécurité. Au large des côtes somaliennes, l'invitation de combattre la piraterie faite par plusieurs résolutions du Conseil de sécurité aux Etats membres²¹ a été recueillie aussi bien par la mission Atalanta de l'Union européenne, dont le mandat a été prorogé jusqu'en décembre 2016, que par l'opération *Ocean shield* de l'OTAN (2009-2014).

Sur le continent africain, l'Union européenne a mis en œuvre plusieurs opérations militaires autorisées par le Conseil de sécurité dans le cadre du chapitre VII. La première, l'opération Artemis en République démocratique du Congo, a été déployée après la résolution 1484 (2003). Par la suite, l'opération EUFOR République démocratique du Congo a été mise en œuvre dans le cadre de la résolution 1671 (2006) pour assurer un support temporaire à la mission MONUC de l'ONU pendant les élections sur place. Une mission civilo-militaire de l'Union européenne a également

¹⁷ Pour l'Union européenne, art. 21 et art. 42 § 1 TUE. Ces objectifs sont étroitement liés à d'autres buts affirmés par l'art. 1^{er} de la Charte des Nations Unies, notamment la promotion de l'État de droit, des droits de l'homme et les principes du droit international. Ainsi, l'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples (art 3 § 1 TUE) et contribue à la paix et à la sécurité (art. 3 § 5 TUE). Le préambule du traité de Washington établissant l'OTAN fait également référence à la Charte des Nations Unies comme cadre de l'activité de l'OTAN. Le Conseil de sécurité a également encouragé la coopération avec les organisations régionales, par exemple par sa résolution 1631 du 17 octobre 2005 (*Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales*).

¹⁸ En particulier, l'Union européenne « favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies » (art. 21 § 1 TUE) et établit toute coopération utile avec l'ONU (art. 220 § 1 TFUE).

¹⁹ En ce qui concerne l'ONU, ces accords sont conclus par le Secrétariat.

²⁰ Résolutions 1413, 1444, 1510, 1563, 1623, 1707, 1776, 1833 et 1917 du Conseil de sécurité.

²¹ Résolutions 1816, 1838, 1846, 1851, 1897, 1918, 1950, 1976, 2015 et 2020 du Conseil de sécurité.

Emanuel Castellarin, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes », *L'observateur des Nations Unies*, 2015, vol. 37, n° 2, pp. 79-102

assisté en 2005-2006 la mission AMIS de l'Union africaine au Soudan, autorisée par le Conseil de sécurité. L'opération EUFOR Tchad/République Centrafricaine a été organisée sur le fondement de la résolution 1778 (2008), avant que ses fonctions ne soient exercées par la mission MINURCAT de l'ONU. Plus récemment, la résolution 2085 (2012) a autorisé, sur demande du gouvernement malien, une mission de formation des forces armées maliennes au Mali (EUTM Mali), dont le mandat a été prolongé jusqu'en mai 2016. Enfin, la résolution 2134 (2014) a autorisé le déploiement d'une mission militaire en République Centrafricaine (EUFOR RCA), établie le 10 février 2014.

Dans tous ces cas, la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par des opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes semble concilier la flexibilité et la sauvegarde de l'inspiration hiérarchique de la Charte.

1.2 La confirmation apparente de la logique hiérarchique de la Charte

Le texte du chapitre VIII de la Charte est inspiré par une logique hiérarchique, car l'article 53 interdit aux organismes régionaux d'entreprendre une action coercitive sans l'autorisation du Conseil de sécurité, et de subsidiarité, car l'article 52 encourage le règlement des différends à l'échelle régionale avant de les soumettre au Conseil de sécurité. Pendant la guerre froide, la doctrine retenait une conception restrictive de la notion d'accord ou organisme régional au sens du chapitre VIII, fondée sur l'exercice interne des compétences en vue du règlement pacifique des différends entre les Etats membres²². Or, en pratique les organisations régionales européennes sont sollicitées par le Conseil de sécurité indépendamment de la vérification des critères de définition impliqués par les articles 52 et 53. Cette pratique correspond à une notion particulièrement large d'accord ou organisme régional, incluant aussi bien l'OSCE que l'OTAN et l'Union européenne, qu'elles agissent dans le continent européen ou ailleurs²³.

Le déplacement du fondement des opérations de maintien de la paix vers le chapitre VII dans la pratique dans la pratique du Conseil de sécurité, a entraîné depuis les années 1990 la diminution des références au chapitre VIII dans ses résolutions²⁴. Ainsi, les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes sont devenues une composante du phénomène plus général de décentralisation de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité. Ainsi, les organisations régionales européennes contribuent à la résolution d'une des principales difficultés que le Conseil de sécurité rencontre : le manque de moyens et de capacités matérielles propres pour l'organisation d'opérations de maintien de la paix²⁵. L'ONU et les organisations régionales européennes exploitent donc leur complémentarité.

Cette évolution de la pratique témoigne de l'adaptabilité de la Charte et est en soi compatible avec la logique textuelle des chapitres VII et VIII, caractérisée par l'ordonnancement hiérarchique des relations entre l'ONU et les organisations régionales. Indépendamment de l'interprétation que l'on retient de l'expression « accords et organismes régionaux », les organisations régionales ont une fonction de mise en œuvre de décisions que seul le Conseil de sécurité a le pouvoir d'adopter, ou pour le moins d'approuver. La répartition de la fonction normative, relevant du Conseil de sécurité, et de la fonction opérationnelle, relevant éventuellement des organisations régionales, laisse à l'ONU la direction du maintien de la paix. D'ailleurs, dans l'affaire *Behrami et Saramati* la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu, de manière cohérente avec cette logique, que la direction normative du Conseil de sécurité implique l'attribution exclusive à l'ONU de la conduite des opérations d'organisations régionales agissant en vertu d'une résolution adoptée au titre du chapitre VII²⁶.

A certains égards, les dernières années semblent démontrer un renforcement de la logique hiérarchique de la Charte en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix. La concurrence quant au rôle de police dans la société internationale, qui s'était développée entre l'ONU et l'OTAN dans les années 1990 et 2000, est en partie dépassée. La concurrence entre l'OTAN et l'ONU était devenue de plus en plus visible et de plus en plus incompatible avec le texte de la Charte. D'abord, l'OTAN s'était érigée en « bras armé de l'ONU » pendant la guerre en Bosnie ; ensuite, elle avait

²² E. KODJO, H. GHERARI, « Article 52 », in J.-P. COT, A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 3^e éd., 2005, vol. 2, pp. 1367-1402, pp. 1371-1375 ; R. KOLB, « Article 53 », *id.*, pp. 1403-1437, pp. 1406-1410

²³ SECRETAIRE GENERAL DES NATIONS UNIES, *Repertoire of the Practice of the Security Council, Part VIII. Regional arrangements, 16th Supplement*, 2008-2009, p. 4.

²⁴ J. CARDONA LLORENS, « La coopération entre les Nations Unies et les Accords et Organismes régionaux pour le règlement pacifique des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales », in *Mélanges Boutros-Ghali*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 251-258.

²⁵ J. SLOAN, *op. cit.*, pp. 283-285.

²⁶ CEDH (Grande Chambre), *Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, requêtes n° 71412/01 et n° 78166/01, décision sur la recevabilité, 2 mai 2007, § 141, concernant la KFOR, l'opération de l'OTAN déployée au Kosovo. De nombreuses juridictions nationales admettent la responsabilité des Etats du fait de leur participation à une opération de maintien de la paix, mais cela n'exclut pas nécessairement l'attribution de ces conduites aussi à l'ONU.

Emanuel Castellarin, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes », *L'observateur des Nations Unies*, 2015, vol. 37, n° 2, pp. 79-102

accompli de fonctions d'organisme autonome de sécurité collective globale, assurant tant la conduite militaire que la direction politique de l'intervention en Yougoslavie en 1999²⁷. La licéité de cette dernière intervention est débattue, les résolutions du Conseil de sécurité se gardant aussi bien d'autoriser explicitement l'intervention que de la qualifier de menace voire de rupture de la paix. Certes, l'OTAN n'a jamais franchi cette zone grise à la limite de la licéité, comme certains de ses Etats membres lorsqu'ils sont intervenus en Irak en 2003 malgré l'absence d'un fondement au sens de la Charte. Toutefois, si la tendance des années 1990 et des premières années 2000 s'était consolidée, il n'aurait pas été étonnant que l'OTAN emploie également la force en dehors du territoire de ses Etats membres, sans autorisation de l'Etat concerné ou du Conseil de sécurité. Pourtant, depuis la moitié des années 2000 ni l'OTAN ni les autres organisations régionales européennes n'ont agi en dehors de l'autorisation du Conseil de sécurité. Au contraire, elles ont toujours recherché et attendu une telle autorisation, en reconnaissant la nécessité pour fonder juridiquement l'emploi de la force lors de leurs opérations de maintien de la paix.

Tel a été le cas tant en ce qui concerne la Libye que, en creux, en ce qui concerne la Syrie. Dans le cas de la Libye, l'intervention aérienne de l'OTAN n'est intervenue qu'après l'autorisation de la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité. Selon certains, l'OTAN a outrepassé le mandat du Conseil de sécurité en poursuivant le renversement du gouvernement alors que ses Etats membres avaient été autorisés seulement à protéger les civils²⁸. Toutefois, le Conseil de sécurité ne s'est jamais exprimé en ce sens, ce qui laisse entendre l'acceptation de la conduite de l'OTAN. Dans le cas de la Syrie, malgré l'opinion de certains Etats membres de l'OTAN favorables à une intervention d'humanité en 2012, l'organisation n'est pas intervenue par une opération militaire, se conformant ainsi à l'absence d'autorisation découlant du silence du Conseil de sécurité²⁹.

Cependant, la logique hiérarchique des chapitres VII et VIII de la Charte est essentiellement formelle. Sa réaffirmation apparente n'occulte pas la large autonomie des organisations régionales européennes à l'égard de l'ONU. La Charte est donc mise en œuvre d'une manière qui ne laisse pas au Conseil de sécurité la direction réelle des opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes.

2. La large autonomie des organisations régionales européennes à l'égard de l'ONU

La Charte, telle qu'elle est mise en œuvre en pratique, encadre de manière faible les relations verticales entre l'ONU et les organisations régionales européennes. Celles-ci se caractérisent par une large autonomie opérationnelle (2.1) et institutionnelle (2.2) par rapport à l'ONU.

2.1 Une autonomie opérationnelle

Sur le plan opérationnel, l'autonomie des organisations régionales européennes dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité découle des techniques de délégation choisies par le Conseil, c'est-à-dire les conditions auxquelles il transfère l'exercice des fonctions dont il est titulaire. Dans l'exercice de son pouvoir normatif, le Conseil peut établir des conditions très restrictives pour l'organisation des opérations et les diriger de manière plus ou moins détaillée dès leur conception. Si les organisations régionales européennes mettent souvent en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, les techniques de délégation varient. Alors que l'OSCE est mentionnée dans les résolutions concernant la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo, l'OTAN l'est beaucoup moins, la première citation remontant seulement à la résolution 1244 concernant le Kosovo. Surtout dans les résolutions les plus anciennes, le Conseil de sécurité se borne à autoriser ses Etats membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'exécution du mandat d'une opération de maintien de la paix³⁰, ou cite simplement « les organisations régionales compétentes »³¹. Dans certains cas, le Conseil de sécurité adresse aux Etats membres non une autorisation mais une invitation en ce sens, tout en agissant dans le cadre du chapitre VII³². Plus récemment, le Conseil de sécurité cite davantage les organisations régionales européennes concernées,

²⁷ Sur cette évolution, O. KEMPF, *L'OTAN au XXIe siècle : la transformation d'un héritage*, Perpignan, Artège, pp. 349-382.

²⁸ R. FALK, « Preliminary Libyan Scorecard: Acting Beyond the UN Mandate », 6 septembre 2011, disponible sur <<https://richardfalk.wordpress.com>> ; M. C. BASSIOUNI, *Libya, from repression to revolution: a record of armed conflict and international law violations, 2011-2013*, Leyde, Nijhoff, 2013, pp. 256-273.

²⁹ Une coalition d'Etats dirigées par les Etats-Unis a mené des frappes aériennes à partir de septembre 2014 malgré l'absence d'une autorisation du Conseil de sécurité. Toutefois, cette opération a été accomplie en dehors de l'OTAN.

³⁰ P. ex., S/RES/1386 (2001), *La situation en Afghanistan*, 20 décembre 2001, § 3, établissant la SIAF ; S/RES/1484 (2003), *La situation concernant la République démocratique du Congo*, 30 mars 2003, § 3, qui autorise le déploiement d'une « force multinationale intérimaire ».

³¹ P. ex., S/RES/1816 (2008), *La situation en Somalie*, 2 juin 2008, §§ 3-5.

³² P. ex., S/RES/1546 (2004), *La situation entre l'Iraq et le Koweït*, 8 juin 2004.

Emanuel Castellarin, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes », *L'observateur des Nations Unies*, 2015, vol. 37, n° 2, pp. 79-102

en particulier l'Union européenne : il « se félicite », « salue » ou « se réjouit » de l'action de l'Union européenne ou de l'OTAN³³, ou « prend note » de l'invitation par les autorités locales³⁴. Toutefois, en aucun cas il ne formule des décisions obligatoires à l'égard des organisations régionales.

D'ailleurs, une fois prise la décision de créer une opération de maintien de la paix, le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur la mise en œuvre de ses résolutions est faible. Certes, comme dans toute délégation de fonctions, les organisations régionales ont l'obligation de référer au Conseil sur le déroulement de l'opération. Cependant, en dépit de la direction politique du Conseil de sécurité, les organisations régionales jouissent d'un très large pouvoir discrétionnaire dans la mise en œuvre du mandat de l'opération³⁵. Le risque d'actes *ultra vires* des organisations régionales européennes ne peut donc pas être exclu, comme le démontre le débat autour de la mise en œuvre par l'OTAN de la résolution 1973 (2011) concernant la Libye³⁶. Certes, si le Conseil qualifiait des actions des organisations régionales comme *ultra vires*, il aurait le pouvoir d'en apprécier l'opportunité et les conséquences. Toutefois, une fois une opération autorisée, cette appréciation est hautement improbable. A l'autonomie opérationnelle des organisations régionales européennes dans la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité correspond une autonomie institutionnelle.

2.2 Une autonomie institutionnelle

Indépendamment de leur formulation, les décisions du Conseil de sécurité ne créent pas d'obligations pour les organisations régionales, car elles n'engagent que les Etats. Dans le cas de l'OSCE, il s'agit d'une véritable inaptitude à être titulaire d'obligations internationales, car l'organisation n'a pas de personnalité juridique internationale. En revanche, l'OTAN et l'Union européenne sont dotées de la personnalité juridique internationale. Or, en vertu de l'effet relatif de la Charte en tant que traité international, aucune obligation n'en découle pour ces organisations internationales, qui n'en sont pas parties. Au sein de l'Union européenne, qui constitue un véritable ordre juridique, la Cour de justice a implicitement confirmé que les obligations découlant de la Charte ne sont pas opposables à l'Union en tant que telles³⁷. En dépit de la personnalité juridique de l'OTAN et de l'Union européenne, distincte de celle des Etats membres, ces organisations n'ont donc pas d'obligations propres en ce qui concerne les résolutions du Conseil de sécurité, exception faite pour celles découlant de leurs accords avec l'ONU, qui sont essentiellement de nature procédurale, et celles découlant du droit international général³⁸. En cas de manquement aux obligations découlant des décisions du Conseil de sécurité, seule la responsabilité de ses Etats membres est engagée.

Néanmoins, les organisations régionales européennes sont des outils par lesquels les Etats membres mettent en œuvre les obligations qu'ils tiennent de la Charte. En particulier, le Conseil de sécurité utilise le terme « décide » pour la création des missions de l'ONU : l'action des organisations régionales européennes est une manière d'organiser l'opération ainsi créée. Parallèlement, lorsque le Conseil de sécurité se borne à autoriser une certaine action sans la rendre obligatoire, l'action des organisations régionales n'est qu'un mode d'exercice des droits des Etats en tant que membres de l'ONU. Dans le cadre de l'OTAN ou de l'Union européenne, les Etats peuvent notamment assumer les responsabilités politiques découlant de leur participation à l'ONU. Cela est particulièrement évident pour certains membres permanents du Conseil de sécurité, dont le statut n'est pas simplement un acquis historique, mais est aussi lié à la capacité matérielle de contribuer à la paix internationale. Par exemple, le leadership français dans les opérations de l'Union européenne en Afrique est une illustration de l'utilisation des organisations régionales comme cadre pour la réalisation des missions des Etats dans le système politique de l'ONU³⁹.

³³ P. ex. S/RES/1833 (2008), *La situation en Afghanistan*, 22 septembre 2008, préambule ; S/RES/2134 (2014), *La situation en République Centrafricaine*, 28 janvier 2014, préambule.

³⁴ *Ibid.*, concernant le déploiement d'une opération de l'Union européenne.

³⁵ En faveur du renforcement du suivi du Conseil de sécurité des opérations qu'il autorise, T. HOSTOVSKY BRANDEN, A. ZEMACH, « Controlling the Execution of a Security Council Mandate to Use Force: Does the Council Need a Lawyer? », *Fordham International Law Journal*, vol. 36, n° 3, 2013, disponible sur <<http://fordhamilj.org>>.

³⁶ Cf. *supra*, note 28.

³⁷ TPICE, T-184/95, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH c. Conseil et Commission*, 28 avril 1998, Rec. p. II-667, pt 74, confirmé implicitement par le rejet du pourvoi des requérants (C-237/98 P, 15 juin 2000, Rec. p. I-4549, pt 58) ; CJCE (Grande Chambre), affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, *Kadi and Al Barakat International Foundation c. Conseil et Commission*, 3 septembre 2008, Rec. p. 6351, §§ 193-203.

³⁸ En ce qui concerne l'OTAN, cf. A. THIBAULT, « La responsabilité de l'OTAN dans les conflits armés », in K. BANNELIER, C. PISON (dir.), *op. cit.*, pp. 229-238, p. 232.

³⁹ Cela explique aussi les réticences de certains autres Etats européens à s'engager dans ces opérations, qui ont aussi pour effet de partager les coûts de la fonction globale de maintien de la paix.

Emanuel Castellarin, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes », *L'observateur des Nations Unies*, 2015, vol. 37, n° 2, pp. 79-102

L'autonomie institutionnelle des organisations régionales européennes entraîne une autonomie partielle des objectifs qui peut être source d'incohérence par rapport à l'ONU. Les organisations régionales européennes poursuivent des objectifs propres dans l'organisation des opérations de maintien de la paix, la réalisation des objectifs de la Charte n'étant qu'un objectif parmi d'autres⁴⁰. En effet, par la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité les organisations régionales, notamment l'OTAN et l'Union européenne, peuvent aussi s'affirmer sur la scène internationale, instrumentalisant l'autorisation du Conseil de sécurité. En réalité, certaines résolutions du Conseil de sécurité interviennent dans le seul but de rendre licites les actions des organisations régionales, sur demande de celles-ci et de leurs Etats membres. En d'autres termes, ce ne sont pas les organisations régionales qui répondent par leur activité opérationnelle aux besoins du Conseil de sécurité, mais ce dernier qui, par son autorisation, réalise un souhait des organisations régionales. La logique n'est pas celle de la subsidiarité, où les organisations régionales interviennent dans la mesure où l'ONU ne peut pas le faire, mais celle de la validation formelle au niveau universel des décisions des organisations régionales. L'inspiration hiérarchique de la Charte en faveur de l'ONU semble non seulement dépassée, mais presque renversée.

D'ailleurs, dans la mise en œuvre de certaines résolutions, les missions de l'organisation régionale, notamment de l'Union européenne, n'agissent pas à la place d'une mission de l'ONU, mais la doublent. D'une part, cette situation résulte de la frilosité de certains Etats de se soumettre au commandement d'une mission de l'ONU, dont le Secrétaire général des Nations Unies est le supérieur hiérarchique⁴¹. D'autre part, cela permet aussi la poursuite de différentes priorités politiques. L'OTAN et l'Union européenne ne sont pas de simples cadres d'action commune de leurs Etats membres, mais de véritables sujets de droit international et acteurs des relations internationales, qui ont des objectifs et des valeurs propres.

Cette situation continue à donner lieu à une certaine concurrence entre l'ONU et les organisations régionales européennes, malgré le dépassement de la tendance des années 1990 et 2000 vers une concurrence ouverte. Puisque ce sont toujours les moyens des Etats qui sont utilisés pour le maintien de la paix, la dispersion de ces moyens entre plusieurs organisations internationales aux activités qui se chevauchent favorise les doubles emplois, voire l'incohérence⁴². De manière plus significative, la Charte ne semble pas suffire à éviter sur le plan pratique l'éventualité d'une intervention non autorisée de l'OTAN, voire de l'Union européenne. Cette tension toujours latente des organisations régionales européennes avec la Charte n'émerge pas directement dans le droit des organisations régionales. Elle est pourtant présente dans les déclarations politiques et dans les documents de travail, si bien que sa meilleure synthèse est un slogan politique élaboré par l'OTAN : « avec l'ONU si possible, sans l'ONU si nécessaire »⁴³. Ainsi, la conviction que certaines interventions sont « illicites mais légitimes » s'est consolidée ces dernières années au sein de l'OTAN⁴⁴. Cette tension est moins évidente en ce qui concerne l'Union européenne. Toutefois, lorsqu'elle interprète de manière unilatérale les valeurs onusiennes, l'Union se situe également à la marge, sinon en dehors, d'une logique hiérarchique.

En définitive, en dépit de la logique apparemment hiérarchique de la Charte à l'égard des organisations régionales européennes, celles-ci restent largement autonomes par rapport à l'ONU et pourraient, si les conditions politiques s'en présentent, ignorer ouvertement la nécessité d'autorisation du Conseil de sécurité. Une tendance similaire se dessine en ce qui concerne les relations horizontales entre les organisations régionales européennes, que le Conseil de sécurité encadre de manière faible. Etant donnée l'autonomie opérationnelle et institutionnelle des organisations régionales européennes quant à l'organisation d'opérations de maintien de la paix, la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité est le reflet des relations réciproques entre ces organisations régionales.

II. UN ENCADREMENT FAIBLE DES RELATIONS HORIZONTALES ENTRE ORGANISATIONS REGIONALES EUROPEENNES

Les trois organisations régionales européennes peuvent toutes mettre en œuvre de manière décentralisée les résolutions du Conseil de sécurité. Toutefois, elles ne sont pas interchangeables, car elles ne sont pas toutes dans la même

⁴⁰ Art. 3 et 21 TUE.

⁴¹ J. SLOAN, *op. cit.*, p. 284.

⁴² Voy. V. TOMKIEWICZ, « Concurrence, chevauchements de compétences et coordination entre organisations internationales », in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL, *op. cit.*, pp. 891-920.

⁴³ D. LEURDIJK, « The UN and NATO: the logic of primacy », in M. PUGH, W. SIDHU (dir.), *The United Nations & regional security*, Boulder, Lynne Rienner, 2003, pp. 57-74.

⁴⁴ D. WINTHER, *op. cit.*, p. 204.

Emanuel Castellarin, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes », *L'observateur des Nations Unies*, 2015, vol. 37, n° 2, pp. 79-102

situation par rapport à la Charte. Le Conseil de sécurité entérine en large partie les rapports de force entre les organisations régionales européennes sans en orienter les relations. Dans le choix des organisations régionales européennes qui mettent en œuvre ses résolutions, le Conseil manifeste une préférence consolidée pour les organisations de défense collective (1). Parmi les organisations de défense collective, il encadre de manière très faible la concurrence entre l'OTAN et l'Union européenne (2).

1. La consolidation de la préférence du Conseil de sécurité pour les organisations de défense collective

Les années 1990 et 2000 ont laissé un héritage durable : le dépassement de la logique du chapitre VIII de la Charte au profit d'une logique inspirée par l'article 51, même lorsque les conditions de la légitime défense ne sont pas remplies. Dans les dernières années, le blocage de l'OSCE a renforcé cette tendance. Loin de remettre en cause ce phénomène, le Conseil de sécurité en a pris acte (1.1). La tendance vers l'autonomie des organisations régionales européennes en matière de maintien de la paix en est renforcée, car la pratique du Conseil de sécurité privilégie la mise en œuvre de ses résolutions par l'Union européenne et par l'OTAN, qui se caractérisent par une intégration moindre au système de l'ONU. Cette approche est une source d'incohérences potentielles dans la mise en œuvre de la Charte (1.2).

1.1 Le constat du blocage de l'OSCE, organisme inspiré par la logique du chapitre VIII de la Charte

Parmi les trois organisations régionales européennes, seule l'OSCE répond à l'intégration au système de la Charte prévue par le chapitre VIII. Contrairement à l'OTAN et à l'Union européenne, dont les Etats membres ont des intérêts et des valeurs homogènes, l'OSCE a été conçue comme une organisation régionale paneuropéenne. L'OSCE remplit les conditions de la définition restrictive d'« organisme régional », tandis que dans le cadre de l'OTAN et l'Union européenne les Etats membres exercent le droit à légitime défense collective établi par l'article 51 de la Charte.

Reflète la logique hiérarchique du texte du chapitre VIII, les compétences de l'OSCE relatives à la sécurité ne comprennent pas l'établissement de missions coercitives et sont orientées à la prévention des différends par des moyens pacifiques. L'OSCE prône la sécurité coopérative de ses membres, c'est-à-dire la théorie de la sécurité engageant chaque membre à ne pas augmenter sa sécurité au détriment de celle des autres. Cette conception de la sécurité régionale est hautement compatible avec le système de sécurité collective de l'ONU. Alors que les systèmes régionaux de sécurité collective ne sont licites au regard de la Charte qu'à condition que le Conseil de sécurité en autorise l'action au cas par cas, les systèmes régionaux de sécurité coopérative visent principalement à prévenir les conflits potentiels. Cette approche implique la gestion des situations susceptibles de menacer la paix et la sécurité internationale, mais qui ne la menacent pas de manière actuelle. L'OSCE peut reconnaître la hiérarchie propre à la structure du chapitre VIII de la Charte d'autant plus aisément que son action se déroule sur le territoire de ses Etats membres.

En outre, à la différence d'autres organismes régionaux comme l'Organisation des Etats américains⁴⁵, la participation à l'OSCE de quatre membres permanents du Conseil de sécurité limite les risques d'hégémonie sur le continent européen et d'éventuels vetos au sein du Conseil. En définitive, l'OSCE est une institution adaptée à la résolution pacifique de différends européens à l'échelle paneuropéenne. Ainsi, en 1992 les Etats participants de la CSCE ont déclaré considérer la Conférence un accord régional au sens du chapitre VIII de la Charte. L'année suivante, l'Assemblée générale des Nations Unies a octroyé à la CSCE le statut d'observateur, la qualifiant aussi d'accord régional au sens du chapitre VIII de la Charte⁴⁶.

La complémentarité parfaite avec l'ONU était un caractère de la CSCE et de l'OSCE jusqu'à la fin des années 1990, décennie qui correspond au pic de l'activité de l'organisation dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité. Depuis, si le cadre juridique reste inchangé, sur le plan politique les critiques de la Russie envers l'organisation en limitent l'activité et la complémentarité au Conseil de sécurité, car dans le domaine de la sécurité les décisions au sein de l'OSCE sont prises par consensus. Forte de sa complémentarité à l'Union européenne et à l'OTAN, avant ce blocage politique l'OSCE a développé une stratégie institutionnelle fondée sur des compétences de niche, destinées à résister à l'extension du savoir-faire de l'Union européenne. Le cas du Kosovo démontre la capacité de l'OSCE de s'adapter à la

⁴⁵ S. SUR, *op. cit.*, p. 474.

⁴⁶ A/RES/48/5, *Octroi à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale*, 13 octobre 1993 ; A. NOVOSSELOFF, « L'OSCE et l'ONU : sécurité coopérative et sécurité collective au regard du Chapitre VIII », in E. DECAUX, S. SUR (dir.), *L'OSCE trente ans après l'acte final de Helsinki : sécurité coopérative et dimension humaine*, Paris, Pedone, 2008, pp. 55-64 ; N. GRÆGER, A. NOVOSSELOFF, « The role of the OSCE and the EU », in M. PUGH, W. SIDHU (dir.), *op. cit.*, pp. 75-93.

Emanuel Castellarin, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes », *L'observateur des Nations Unies*, 2015, vol. 37, n° 2, pp. 79-102

concurrence pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité⁴⁷. Dans le cadre des résolutions 1203 et 1244, l'OSCE assurait une partie du volet civil du maintien de la paix, qui s'est beaucoup réduit après le déploiement de la mission EULEX de l'Union européenne, assurant désormais l'essentiel de la partie civile de la fonction internationale de maintien de la paix au Kosovo. Or, même après le déploiement de la mission EULEX, l'OSCE est restée sur place en vertu de son savoir-faire spécifique⁴⁸.

La complémentarité entre l'OSCE et l'Union européenne s'est manifesté aussi dans d'autres contextes, notamment en Géorgie à partir de 2004. Il ne s'agit pas d'une simple coexistence, mais d'une véritable répartition du travail : alors que l'Union européenne avait déployé la mission EUJUST Thémis afin de consolider l'Etat de droit, l'OSCE disposait d'une mission d'observations en Abkhazie et Ossétie du Sud. Cet exemple démontre que l'OSCE est particulièrement bien placée pour gérer des conflits « gelés » issus de la dissolution de l'Union soviétique, comme dans les cas de la Transnistrie, du Nagorno-Karabakh et, plus récemment, de l'Ukraine. Or, la crise russo-géorgienne de 2008 a sonné le glas de la mission de l'OSCE en Géorgie : faute de consensus au sein de l'organisation à cause de l'opposition de la Russie, le mandat de la mission n'a pas été renouvelé après le 1^{er} janvier 2009 ; le 16 juillet 2009, la mission UNOMIG de l'ONU a subi le même sort à cause du veto de la Russie au sein du Conseil de sécurité. La mission civile d'observation de l'Union européenne EUMM Géorgie, créée en 2008, est la seule mission d'une organisation internationale en Géorgie, par ailleurs *de facto* sans accès aux régions au statut contesté. De manière significative, dans ce cas l'Union européenne ne met pas en œuvre une résolution du Conseil de sécurité. Cette opération, licite en droit international étant agréée par la Géorgie et n'impliquant pas l'emploi de la force, se déroule pourtant en dehors de toute délégation de fonctions du Conseil de sécurité.

La crise ukrainienne actuellement en cours pourrait marquer un renouveau de l'activité de l'OSCE. L'organisation a déployé en mars 2014 une mission d'observation en Ukraine, qui connaît en pratique des difficultés à accéder à l'ensemble du territoire⁴⁹. Le Conseil de sécurité n'a pu adopter des résolutions en la matière que tardivement, et non sur le fondement du chapitre VII. Par la résolution 2166 (2014), adoptée lorsqu'un avion civil de ligne a été abattu dans l'est de l'Ukraine, le Conseil de sécurité exige notamment que les belligérants permettent à la mission de l'OSCE l'accès aux lieux⁵⁰. Par la résolution 2202 (2015), le Conseil approuve les accords de Minsk du 12 février 2015, notamment les fonctions qu'ils attribuent à la mission de l'OSCE sur place : le suivi et la vérification du régime de cessez-le feu et du retrait des forces étrangères, ainsi que le contrôle des futures élections⁵¹. Toutefois, l'éventuel renouveau de l'activité de l'OSCE reste incertain. En outre, la crise ukrainienne démontre que l'OSCE n'a pas nécessairement vocation à mettre en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité, car, conformément à la logique du chapitre VIII, le règlement des différends par l'OSCE peut précéder la soumission de la situation à l'ONU. Pour la mise en œuvre de ses résolutions en matière de maintien de la paix, le Conseil de sécurité continue donc à choisir principalement l'OTAN et l'Union européenne.

1.2 La préférence pour l'OTAN, puis pour l'Union européenne, source d'incohérences potentielles

Après la fin de la guerre froide, l'OTAN puis l'Union européenne n'ont cessé de bénéficier de l'évolution du fondement juridique et des fonctions des opérations de maintien de la paix. D'une part, l'élargissement des actions rattachées au maintien de la paix a mené à sa superposition avec les compétences de l'OTAN, puis aussi de l'Union européenne. D'autre part, l'élargissement par la pratique de la notion d'« accords régionaux » au sens du chapitre VIII de la Charte a permis à l'OTAN et à l'Union européenne d'obtenir des fonctions globales sous l'égide du Conseil de sécurité. Leur inspiration d'origine, différente de celle du chapitre VIII, est pourtant une autre. L'OTAN a été conçue en 1949, comme le pacte de Varsovie en 1955, comme une organisation exerçant de manière collective la défense légitime prévue par l'article 51 de la Charte. Certes, l'article 5 du traité de Washington prévoit la notification des mesures de défense légitime au Conseil de sécurité en vue de son action. En outre, l'article 7 reconnaît que le traité est sans préjudice des obligations découlant de la Charte et réaffirme que la responsabilité principale du maintien de la paix internationale

⁴⁷ D. J. GALBREATH, M. BROSIG, « OSCE », in K. E. JØRGENSEN, K. V. LAATIKAINEN (dir.), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions : Performance, Policy, Power*, Londres, Routledge, 2013, pp. 271-281, pp. 278-279.

⁴⁸ P. VAN HAM, « EU-OSCE Relations: Partners or Rivals in Security? », in K. E. JØRGENSEN (dir.), *op. cit.*, pp. 131-148.

⁴⁹ Par ailleurs, la décision du Conseil permanent de l'OSCE a été assortie de déclarations interprétatives de l'Ukraine, du Canada, des Etats-Unis et de la Russie au sujet des frontières internationales de l'Ukraine, notamment à propos de la Crimée (décision n°1117 du Conseil Permanent, 21 mars 2014).

⁵⁰ S/RES/2166 (2014), *Lettre par le Représentant permanent de l'Ukraine*, 21 juillet 2014, § 6.

⁵¹ S/RES/2202 (2015), *Lettre par le Représentant permanent de la Fédération de Russie (Ukraine)*, 17 février 2015, §§ 3, 10 et 11.

Emanuel Castellarin, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes », *L'observateur des Nations Unies*, 2015, vol. 37, n° 2, pp. 79-102

incombe au Conseil de sécurité. Néanmoins, le traité de Washington ne qualifie pas l'OTAN d'organisme régional au sens du chapitre VIII et refuse donc implicitement la logique hiérarchique de ce dernier.

La pratique du Conseil de sécurité consistant à faire appel à l'OTAN, déclenchée dans les années 1990, était à l'époque une conséquence de la situation exceptionnelle de l'après-guerre froide. Sur le plan politique, l'une des raisons de l'efficacité militaire de la région euro-atlantique est son homogénéité, car les Etats membres sont soudés autour de valeurs communes, notamment la promotion de la démocratie et des droits de l'homme⁵². Cependant, la mise en œuvre par l'OTAN de résolutions du Conseil de sécurité ne correspond pas à la logique originaire de la Charte. La légitime défense de l'article 51, licite en attente de l'intervention du Conseil de sécurité, est distincte de l'action des organismes régionaux du chapitre VIII, encadrée par le Conseil de sécurité lui-même. Ainsi, l'OTAN a pu bénéficier de l'absorption *de facto* du chapitre VIII dans le chapitre VII, se transformant d'instrument de défense en instrument de coercition à l'égard des Etats tiers. L'Union européenne, créée en 1992, n'a pas eu besoin de subir cette métamorphose, car le maintien de la paix dans le cadre de la PSDC n'est qu'une compétence extérieure. A l'exception de la clause de défense collective de l'article 42 § 7 du Traité sur l'Union européenne (TUE), l'article 42 § 1 TUE prévoit que les missions de l'Union se déroulent nécessairement sur le territoire d'Etats tiers.

A la différence de celle de l'OSCE, la complémentarité de l'OTAN ou de l'Union européenne par rapport à l'ONU est purement factuelle et consiste à offrir au Conseil de sécurité les moyens pour mettre en œuvre de manière efficace ses résolutions. Ne s'agissant pas d'organismes régionaux inspirés par la logique originaire du chapitre VIII, l'OTAN et l'Union européenne ne sont pas plus complémentaires à l'ONU que leurs Etats membres. En d'autres termes, l'OTAN et l'Union européenne sont susceptibles de porter atteinte à la paix et à la sécurité internationales autant que les Etats.

L'intégration juridique de l'OTAN et de l'Union européenne à l'ONU est relativement faible. Dans la déclaration du sommet de Budapest de la CSCE, la référence au chapitre VIII de la Charte⁵³ implique la reconnaissance de sa logique hiérarchique. En revanche, l'OTAN et l'Union européenne ne subissent aucune primauté de la Charte en tant que telle. Certes, tant l'OTAN que l'Union européenne souhaitent se conformer aux principes de la Charte. Toutefois, dans l'espace normatif de l'OTAN et dans l'ordre juridique de l'Union européenne, la Charte ne prime pas sur les normes incompatibles. La référence à la Charte dans les traités constitutifs – par ailleurs généralement dans l'expression « les principes de la Charte des Nations unies » – n'institue pas des obligations, mais des objectifs, des orientations programmatiques de l'action de l'organisation. Ainsi, la CJCE a rejeté de l'argument, qui avait été retenu par le Tribunal de première instance des Communautés européennes, d'une primauté de la Charte sur le droit de l'Union sur le fondement de l'article 103 de la Charte⁵⁴. Certes, l'article 42 § 1 TUE affirme que l'Union européenne ne peut avoir recours à des moyens militaires que « conformément aux principes de la charte des Nations unies », ce qui semble impliquer l'illicéité en droit de l'Union des opérations de maintien de la paix contraires à la Charte. Les actes de droit dérivé par lesquels l'Union européenne organiserait une opération de maintien de la paix de manière incompatible avec la Charte seraient donc nuls en droit de l'Union. Toutefois, le contrôle de la licéité de ces actes serait très difficile en pratique. En premier lieu, la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en matière de politique étrangère et de sécurité commune⁵⁵. En deuxième lieu, l'interprétation de la Charte en vue de l'appréciation de la licéité de l'opération en droit de l'Union serait en tout cas accomplie par les institutions et par les Etats membres de l'Union et non par les organes de l'ONU.

Le conflit entre les obligations des Etats européens découlant de la Charte et celles découlant du traité constitutif de l'organisation régionale n'est donc pas exclu. En raison de l'autonomie institutionnelle de l'OTAN et de l'Union européenne par rapport à l'ONU, la relation entre les obligations issues de la Charte et celles issues des traités constitutifs de l'OTAN et de l'Union européenne n'est pas établie par la Charte elle-même. Seul l'ordre juridique international, sur lequel se greffent tant l'ordre juridique de l'ONU que les espaces normatifs des organisations régionales, peut départager ce conflit d'obligations. La règle de l'article 2 § 4 de la Charte, qui interdit l'emploi de la force, s'impose malgré les traités établissant des organisations régionales non en tant que règle conventionnelle, mais en tant que règle coutumière de *jus cogens*. Toutefois, l'application de cette règle dans un cas déterminé ne serait pas aisée, car elle suppose la résolution de difficultés théoriques et pratiques. En premier lieu, cela suppose d'établir la portée de l'article 2 § 4 de la Charte, y compris dans ses aspects les plus controversés, comme la licéité des interventions d'humanité ou les limites du

⁵² D. WINTHER, *op. cit.*, pp. 203-204.

⁵³ CSCE, *Déclaration du sommet de Budapest. Vers un authentique partenariat dans une ère nouvelle*, 6 décembre 1994, § 26.

⁵⁴ CJCE (Grande Chambre), affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, *Kadi*, préc., § 278 s.

⁵⁵ Art. 24 § 1 TUE.

Emanuel Castellarin, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes », *L'observateur des Nations Unies*, 2015, vol. 37, n° 2, pp. 79-102

pouvoir du Conseil de sécurité⁵⁶. En deuxième lieu, il faudrait identifier une juridiction internationale compétente pour apprécier la licéité de l'opération et déclarer éventuellement la responsabilité de l'organisation internationale concernée ou, à défaut, de ses Etats membres. Ce type de contentieux est purement hypothétique. Toutefois, la complexité des questions qu'il soulèverait démontre que, sur le plan juridique, la préférence du Conseil de sécurité pour les organisations régionales européennes de défense collective peut aboutir à des paradoxes et à des incohérences par rapport à la logique de la Charte.

En prenant acte de l'essor des organisations de défense collective et en y contribuant par ses résolutions, le Conseil de sécurité entérine l'état des relations internationales. La même attitude pragmatique se manifeste en ce qui concerne l'encadrement des relations entre l'Union européenne et l'OTAN, que le Conseil de sécurité encadre très faiblement.

2. Le faible encadrement des relations entre l'Union européenne et l'OTAN

Le Conseil de sécurité ne dirige pas, mais suit l'évolution des relations entre les organisations régionales européennes. Depuis sa création en 1992, l'Union européenne a vu progressivement ses compétences s'étendre et a développé les capacités matérielles nécessaires à la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité (2.1). En revanche, l'OTAN a vu son rôle diminuer et le Conseil de sécurité ne dirige pas l'évolution de ses fonctions de manière à éviter les doubles emplois par rapport à l'Union européenne (2.2).

2.1 L'accompagnement de l'affirmation de l'Union européenne

L'évolution de l'Union européenne vers la pleine capacité juridique et matérielle d'organiser des opérations de maintien de la paix est le phénomène le plus remarquable des dernières années en ce qui concerne le maintien de la paix par les organisations régionales européennes. D'une part, ce phénomène tient aux relations entre l'Union et ses Etats membres, qui ont étendu ses compétences et lui permettent de les exercer par des décisions à l'unanimité. D'autre part, l'Union a développé des capacités matérielles croissantes, grâce à l'établissement de nouveaux organes et surtout grâce à l'apprentissage du savoir-faire des autres organisations régionales européennes. La substitution des opérations de l'OSCE et de l'OTAN par des opérations de l'Union européenne démontre l'affirmation de l'Union dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix.

Se situant au centre d'un réseau d'organisations régionales structuré par des accords internationaux et des contacts informels, l'Union européenne a profité de l'expérience tant de l'OSCE que de l'OTAN. Par conséquent, elle est souvent l'organisation régionale européenne la mieux placée pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité. L'Union européenne a profité de cette expérience de l'OSCE, qui a été la première organisation régionale européenne à élargir l'approche de la sécurité au-delà de ses aspects militaires. Grâce aux trois volets de son action (sécurité, coopération économique et environnementale et dimension humaine), l'OSCE a développé une approche d'ensemble des aspects civils du maintien de la paix, qui s'est manifestée par exemple dans sa complémentarité à l'OTAN dans la mise en œuvre de la résolution 1203 au Kosovo. En ce qui concerne la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN, les arrangements « Berlin plus » de 2002 et le cadre pour la coopération de mars 2003, complétés par des contacts informels constants, prévoient les conditions auxquelles l'Union européenne peut disposer des moyens matériels de l'OTAN, lorsque cette dernière ne les utilise pas. Le Conseil de sécurité s'est borné à tirer certaines conséquences de cette évolution, sans essayer de l'encadrer.

L'Union européenne a développé des capacités matérielles, tant sur le plan civil que sur le plan militaire, qui couvrent la prévention des conflits, le maintien de la paix, ainsi que son rétablissement, comme le démontre l'évolution des missions européennes dans l'ex-Yougoslavie. L'opération Althéa, encore en cours en Bosnie-Herzégovine, a recours aux moyens et capacités de l'OTAN, dans le cadre des arrangements « Berlin plus ». La première opération militaire de l'Union européenne dans la région, l'opération Concordia en ARYM en 2003, fut possible grâce aux accords entre l'Union européenne et l'OTAN et l'emploi par l'Union européenne des moyens de l'OTAN. En effet, l'Union européenne a pris le relais d'une mission de l'OTAN, qui était déjà sur place pour supporter la mission civile de l'OSCE. A cette mission s'accompagnait une mission civile de police, EUPOL Proxima, suivie en 2005 par la mission civile EUPAT : dans ce

⁵⁶ Sur cette dernière question, F. MEGRET, « La pente glissante de l'usage de la force par le Conseil de sécurité : quelles contraintes au niveau du *jus ad bellum* ? », in K. BANNELIER, C. PISON (dir.), *op. cit.*, pp. 159-170.

Emanuel Castellarin, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes », *L'observateur des Nations Unies*, 2015, vol. 37, n° 2, pp. 79-102

domaine, l'efficacité de l'action de l'Union européenne a été renforcée par la coopération avec la mission de l'OSCE sur place.

Ainsi, l'Union européenne a utilisé voire instrumentalisé la coopération avec l'OTAN pour développer un isomorphisme institutionnel⁵⁷. Dans les années 2000, la relation entre les deux organisations semblait inspirée par une division du travail reflétant une véritable complémentarité. Les cas du Kosovo et de l'Afghanistan font partie de cette vague de missions complémentaires, car les opérations EULEX Kosovo et EUPOL Afghanistan, se bornant à des missions respectivement de consolidation de l'état de droit et de formations des forces de police, correspondent à un savoir-faire plus développé par l'Union européenne, alors que l'OTAN y menait une action militaire. D'une certaine manière, cette complémentarité est confirmée lorsque l'Union européenne déploie des missions militaires qui se bornent à la formation de l'armée locale, comme en Somalie, où le soin de supporter l'Union africaine dans les missions militaires est laissé à l'OTAN. Toutefois, l'Union européenne a atteint l'autonomie opérationnelle dans un nombre grandissant de contextes depuis la mission Artemis en 2003. L'Union exerce désormais les fonctions de l'Union européenne occidentale, inactive depuis 2001 et dissoute en 2011, et aspire depuis le traité de Lisbonne à une projection politique tout azimut sur la scène internationale⁵⁸. Le renouveau des missions de maintien de la paix depuis 2012 en est une illustration⁵⁹.

Une certaine passivité du Conseil de sécurité face à l'essor des opérations de maintien de la paix de l'Union européenne est démontrée par le fait que l'Union européenne a organisé plusieurs opérations sans l'autorisation de l'ONU, sur invitation des Etats d'accueil en dehors du continent européen. En Irak, la mission civile EUJUST LEX Irak (2005- 2013), organisée sur invitation du gouvernement local, avait pour objectif la consolidation de l'Etat de droit et démontrait une bonne division du travail de l'OTAN. De manière similaire, l'opération EU SSR a appuyé les réformes de la défense en Guinée-Bissau entre 2008 et 2010, et une mission d'observation à Aceh a surveillé le respect du cessez-le feu entre le gouvernement indonésien et le Mouvement pour un Aceh libre entre 2005 et 2006⁶⁰. Certaines opérations de l'Union européenne organisées sur invitation des Etats d'accueil sont encore en cours : les missions EUPOL Afghanistan, EUPOL Libye, EUCAP Sahel, EUTM Somalie, EUPOL RDC, EUCAP Nestor dans le Corne de l'Afrique et l'Océan Indien occidental, EUAM Ukraine et EUMAM RCA en République Centrafricaine visent à renforcer les forces de police ou l'armée locale. L'opération EUAM Ukraine illustre le délicat équilibre de l'association d'une organisation de défense collective au maintien de la paix, car elle peut stabiliser la situation, mais elle peut aussi contribuer à sa déstabilisation en soutenant l'un des belligérants.

Cependant, l'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale en matière de maintien de la paix s'appuie souvent sur l'autorisation du Conseil de sécurité, qui prend ainsi acte des capacités matérielles de l'Union en matière de maintien de la paix. En outre, les missions de l'Union européenne coopèrent avec l'ONU si celle-ci a déployé une mission propre sur place, comme la MANUL en Libye ou la MONUSCO en République démocratique du Congo. La consolidation des relations directes entre l'Union européenne et l'ONU réduit la place de l'OTAN, qui peine à s'adapter à l'affirmation de l'Union européenne. Le Conseil de sécurité n'encadre pas les relations entre l'Union européenne et l'OTAN, dont l'incertitude se reflète pourtant sur l'avenir de la mise en œuvre des résolutions adoptées au titre du chapitre VII de la Charte.

2.2 Des relations à l'avenir incertain

L'OTAN se trouve dans une situation similaire à celle de l'Union européenne par rapport au système de la Charte. Par conséquent, ces deux organisations régionales ne peuvent être complémentaires que du point de vue de leurs capacités matérielles. Or, sur ce terrain leur relation relève en large partie de la concurrence⁶¹, car elle pousse chaque organisation à se doter auprès des Etats membres des moyens les plus efficaces et correspondant le plus à la volonté du Conseil de sécurité. Pourtant, ce dernier n'oriente pas de manière visible le choix des Etats membres des deux organisations.

⁵⁷ J. VARWICK, J. KOOPS, « The European Union and NATO : "Shrewd Interorganizationalism" in the Making? », in K. E. JØRGENSEN (dir.), *The European Union and international organizations*, Londres, Routledge, 2009, pp. 101-130, pp. 121 et 123.

⁵⁸ Cela se manifeste aussi dans la recherche d'un statut de participation accrue au sein de l'ONU, qui a abouti à un statut spécial d'observateur, privilégié par rapport aux observateurs permanents (A/RES/65/276, *Participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations Unies*, 3 mai 2011).

⁵⁹ Voy. E. DANIEL, « Actualité des opérations extérieures de l'Union européenne », in D. SIMON (dir.), *Actualité des relations entre l'UE et l'ONU : coopération, tensions, subsidiarité ?*, Paris, Pedone, 2013, pp. 101-126.

⁶⁰ Cette dernière mission démontre aussi la capacité de l'Union d'inclure dans ses opérations des forces d'Etats non membres, à savoir d'Etats de l'ASEAN, de la Suisse et de la Norvège.

⁶¹ Voy. O. KEMPF, *op. cit.*, pp. 173-221 ; S. BATTISS, *Les relations transatlantiques dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : l'Alliance atlantique face à l'émergence d'un acteur stratégique européen (1989-2009)*, thèse, Paris 2, 2012.

Emanuel Castellarin, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes », *L'observateur des Nations Unies*, 2015, vol. 37, n° 2, pp. 79-102

Jadis pendant militaire de l'intégration économique de l'Europe occidentale, l'OTAN était assurément complémentaire à l'intégration communautaire. Même après la fin de la guerre froide, les tâtonnements de la PESC au sein d'une Union européenne encore dépourvue de personnalité juridique étaient loin de pouvoir se substituer à l'action de l'OTAN. Celle-ci était la seule organisation régionale qui disposait des moyens et du savoir-faire nécessaires pour la mise en œuvre du volet militaire des résolutions du Conseil de sécurité concernant la crise yougoslave des années 1990. Or, dans les années 2000 le développement des missions de maintien de la paix de l'Union européenne, d'abord civiles puis aussi militaires, ont progressivement démontré la possibilité de doubles emplois avec l'OTAN⁶². L'ambition croissante de l'Union européenne dans l'organisation de missions militaires déjà entre 2003 et 2008 a augmenté ce risque. En particulier, l'opération Atalanta au large des côtes somaliennes coïncide avec le maintien de l'opération *Ocean Shield* de l'OTAN dans la même région, forçant les Etats membres des deux organisations à distribuer leurs moyens entre les deux opérations.

Le renouveau des opérations de maintien de la paix de l'Union européenne après le traité de Lisbonne a rouvert la compétition entre l'OTAN et l'Union européenne. Certes, la PSDC ne peut toujours pas être orientée contre les membres de l'OTAN qui ne sont pas membres de l'Union, car la PSDC « respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres »⁶³ : l'intégration de la PSDC à l'OTAN est donc plus marquée que celle à l'ONU. Toutefois, faute d'un renouveau de l'articulation juridique des relations entre les deux organisations depuis le cadre de coopération de mars 2003, l'allocation des moyens des Etats membres impose souvent un choix. Il est vrai que l'OTAN a démontré d'avoir une utilité supplémentaire dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité lorsque l'Union européenne reste inactive. Tel a été le cas de la mise en œuvre de la zone d'exclusion aérienne prévue par la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité concernant la Libye. L'opération *Unified protector*, coordonnée avec les opérations de certains de ses Etats membres, a été organisée par l'OTAN et non par l'Union notamment à cause de la résistance à la deuxième option par l'Allemagne, qui s'était d'ailleurs abstenue lors du vote au Conseil de sécurité. Finalement, le déploiement d'une mission de formation des forces de police par l'Union européenne en Libye a manifesté une certaine complémentarité des deux organisations régionales. Pourvu que l'opposition à l'opération ne provienne pas d'un membre permanent du Conseil de sécurité, l'OTAN semble donc encore compétitive dans certains cas.

Toutefois, ce modèle ne semble pas destiné au succès dans le long terme, car plus qu'une véritable complémentarité, il démontre une sorte de subsidiarité entre l'Union européenne et l'OTAN, sollicitée pour permettre à certains Etats membres d'organiser une mission avec les Etats-Unis lorsque leur position rencontre des résistances au sein de l'Union européenne. En effet, tous les Etats membres de l'Union ne sont pas obligés de participer à une mission de l'Union européenne, car le Conseil de l'Union peut confier sa réalisation à un groupe restreint d'États membres, qui agissent alors au nom de l'Union⁶⁴. Ainsi, lorsque certains Etats membres ne souhaitent pas participer à une opération de l'Union européenne, mais ne sont pas opposés à sa création, l'opération peut voir le jour sans besoin d'activer l'OTAN. C'est le cas de la dernière opération militaire de l'Union européenne autorisée par l'ONU, EUFOR RCA : malgré les difficultés qui ont entouré son organisation, elle confirme la vocation de l'Union européenne à prendre le relais des opérations nationales en Afrique en attendant d'en confier la direction aux organisations régionales africaines ou au gouvernement local. Cependant, force est de constater que le Conseil de sécurité joue un rôle très limité quant à une clarification plus générale des relations entre l'Union européenne et l'OTAN, dont les effets se manifestent largement en dehors du content européen.

L'articulation entre l'ONU et les organisations régionales européennes en matière de maintien de la paix fait émerger la difficulté d'encadrer les relations internationales par le droit. L'application de la Charte par le Conseil de sécurité reflète en large partie les souhaits et les rapports de force de ces organisations régionales, dont il encadre de manière faible les opérations de maintien de la paix. Il ne s'agit pas uniquement d'une relation de subsidiarité au profit des organisations régionales européennes pour des opérations sur le continent européen. Cette approche concerne également des opérations sur d'autres continents, notamment en Afrique et en Asie. On peut se demander si, et à quel point, par ce phénomène d'externalisation et de « privatisation » du maintien de la paix, le Conseil de sécurité de sécurité exerce la responsabilité principale que l'article 24 § 1 de la Charte lui confère dans ce domaine. Il en résulte une certaine

⁶² J. LARIK, « "Arma Fero, Ergo Sum?": the European Union, NATO and the Quest for "European Identity" », in H. DE WAELE, J.-J. KUIPERS (dir.), *The European Union's Emerging International Identity: Views from the Global Arena*, Leyde, Brill, 2013, pp. 43-71.

⁶³ Art. 42 § 2 TUE.

⁶⁴ Art. 42 § 5 TUE ; E. NEFRAMI, *L'action extérieure de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2010, p. 32.

Emanuel Castellarin, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix des organisations régionales européennes », *L'observateur des Nations Unies*, 2015, vol. 37, n° 2, pp. 79-102

faiblesse institutionnelle de l'ONU, dont la fonction et la légitimité sont réduites à une dimension essentiellement formelle en dépit de l'étendue des pouvoirs que le Conseil de sécurité tient de la Charte. Alors que la valeur normative de celle-ci reste intacte, sa faible emprise sur les aspects opérationnels du maintien de la paix laisse un rôle très étendu à la régulation par la puissance, au détriment de la régulation par le droit. Cette situation n'empêche pas nécessairement un maintien de la paix efficace, mais pose néanmoins à l'ONU des défis destinés à perdurer dans les décennies à venir.