

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ET LE CONSEIL DE SÉCURITÉ A L'ÉPREUVE DU CHAPITRE VII : UN COUPLE TUMULTUEUX

par

Hervé CASSAN

Professeur à l'université René Descartes (Paris V)
Directeur au cabinet du Secrétaire général des Nations Unies

Introduction

Le Secrétaire général et le conseil de sécurité forment parfois un couple tumultueux. Cela est particulièrement vrai lorsque leur relation doit s'exercer dans le cadre du chapitre VII de la Charte.

1. Dès son entrée en fonction, en 1992, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, M. Boutros-Ghali, a adressé au Conseil de sécurité un rapport connu désormais sous le nom d'Agenda pour la paix. Dans ce texte, il évoque les dispositions du Chapitre VII en remarquant que «le Conseil n'a pas appliqué jusqu'ici la plus coercitive de ces mesures - l'action militaire prévue à l'Article 42».

Depuis cette date, le Conseil de sécurité a fait un usage répété des dispositions du Chapitre VII. Mais l'évolution qui s'est produite n'est pas seulement d'ordre quantitatif. Elle est aussi d'ordre qualitatif. Et, à cet égard, elle s'est caractérisée, en plusieurs occasions, par un entremêlement des mesures coercitives prévues au Chapitre VII, des mesures non coercitives prévues au Chapitre VI, et des mesures de maintien de la paix prévues - comme on le sait - nulle part.

Plus précisément, la période présente a été marquée, sur le terrain, par une relative confusion entre l'emploi de la force armée et le maintien de la paix. Ce phénomène a pu prendre deux formes : soit l'attribution aux Casques bleus du pouvoir d'utiliser la force armée à des fins humanitaires, soit un usage conjoint - ou même concurrent - des mesures militaires et du maintien de la paix.

Ces situations nouvelles ont parfois entraîné des antagonismes entre le Conseil de sécurité et le Secrétaire général, ce qui a amené les

uns et les autres à tenter de définir la nature des relations juridiques qui doivent s'instaurer entre les deux organes.

2. L'Article 7 de la Charte prévoit que le Conseil de sécurité et le Secrétariat ont le caractère d'organes principaux. Mais cette qualification commune par rapport au Traité constitutif ne permet en rien d'en déduire la relation juridique qui peut exister entre l'un et l'autre.

De son côté, l'article 24, en attribuant «la responsabilité principale» du maintien de la paix au Conseil de sécurité, donne implicitement aux autres organes une responsabilité subsidiaire ou secondaire. L'analyse est traditionnellement faite au regard des compétences de l'Assemblée générale, mais rien n'empêche de la transposer à l'analyse des pouvoirs détenus par le Secrétaire général.

Le caractère subsidiaire des compétences du Secrétaire général en matière de paix et de sécurité internationales se déduit notamment du fait que le Conseil de sécurité peut lui déléguer son autorité dans ce domaine où lui donner des instructions, notamment de lui faire rapport sur telle ou telle situation.

Il serait cependant incorrect de déduire de cette subsidiarité fonctionnelle une quelconque hiérarchie administrative entre les deux organes.

A vrai dire, la qualification juridique de la relation entre le Conseil de sécurité et le Secrétaire général n'a qu'un intérêt théorique. Il est par contre important de constater empiriquement que le Conseil de sécurité ne serait pas à même de s'acquitter des fonctions que lui assigne la Charte sans l'appui constant du Secrétaire général. C'est donc ce lien de collaboration qu'il faut ici souligner et mettre en évidence.

Tel est l'objet de cette brève communication, qui tentera de rationaliser les relations qui s'instaurent, dans la pratique quotidienne actuelle, entre le Conseil de sécurité et le Secrétaire général, singulièrement lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les mécanismes et les mesures du Chapitre VII.

Dans cette perspective, il nous paraît intéressant de suivre le cheminement intellectuel par lequel le Conseil de sécurité adopte ses décisions, en tentant d'identifier les modes d'intervention du Secrétaire général dans ce processus décisionnel.

C'est la raison pour laquelle on examinera successivement :

Le Secrétaire général et la prise d'une décision sur la base du Chapitre VII (Première partie) ;

le Secrétaire général et l'exécution d'une décision sur la base du Chapitre VII (Deuxième partie).

*
* *

Première Partie :

Le Secrétaire général et la prise d'une décision sur la base du chapitre VII

Dans la perspective que l'on vient de définir, l'observation de la pratique actuelle montre que le Secrétaire général participe à la fois à la qualification d'une situation et à la détermination de la mesure coercitive.

A. LA PARTICIPATION DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL À LA QUALIFICATION D'UNE SITUATION

A ce stade, l'intervention du Secrétaire général dans le processus de décision du Conseil de sécurité peut prendre deux formes différentes. Dans certains cas, le secrétaire général a directement participé à la qualification d'une situation par la constatation de faits matériels susceptibles de fonder le recours au Chapitre VII. Dans d'autres cas, le Secrétaire général a agi de façon indirecte, en constatant l'inefficacité de mesures non coercitives initialement prévues et en suggérant au conseil, sur cette base, une requalification des faits.

I. La constatation des faits matériels : dans la pratique récente, le Secrétaire général est intervenu, à plusieurs reprises, pour aider le Conseil de sécurité dans la constatation des faits matériels susceptibles de justifier une décision fondée sur le Chapitre VII.

Dans cette hypothèse, il ne s'agit pas, pour le Secrétaire général, d'"attirer l'attention du Conseil sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales", mais bien de contribuer à la constatation, par le conseil, de l'existence d'une menace contre la paix.

L'intervention du Secrétaire général ne se fonde donc pas sur l'Article 99 de la Charte - par ailleurs rarement invoqué - mais constitue une mesure d'assistance au Conseil dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par l'Article 39.

Sur le plan pratique, le Conseil de sécurité accorde une importance considérable à l'observation des faits tels qu'ils sont présentés par le Secrétaire général. Et, dans plusieurs cas récents, ce sont les observations du Secrétaire général qui ont expressément servi de fondement matériel aux décisions du Conseil de sécurité.

Les constatations du Secrétaire général peuvent prendre soit une forme écrite, soit une forme orale.

(a) *Les constatations écrites* peuvent être présentées dans des rapports soumis au Conseil de sécurité ou dans des lettres adressées à son Président.

- C'est par l'intermédiaire de ses rapports que le Secrétaire général joue le plus directement son rôle d'aide à la décision du Conseil de sécurité. Ces rapports ne se bornent pas à décrire une situation, mais, dans la plupart des cas, le Secrétaire général fait, à l'usage du Conseil, une proposition de qualification en soulignant que «la gravité de la crise est telle qu'elle est susceptible de conduire le Conseil à recourir au Chapitre VII». Ces rapports constituent la base principale - et souvent unique - sur laquelle se fonde le débat entre les Etats membres au sein du Conseil de sécurité. Ils se terminent presque toujours par un chapitre intitulé «Observations» dans lequel le Secrétaire général, après avoir décrit et analysé une situation, en fait l'évaluation politique et propose des mesures concrètes au Conseil de sécurité. La rédaction d'un rapport du Secrétaire général est une entreprise qui prend souvent plusieurs semaines. Elle requiert la collaboration du personnel de l'ONU sur le terrain et de plusieurs départements du Secrétariat, notamment le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques, le Département des affaires humanitaires et, éventuellement, le Département des affaires juridiques.

- Dans des situations d'urgence, le Secrétaire général peut informer le Conseil par lettre adressée à son Président. C'est notamment de cette manière que le Secrétaire général a agi à l'occasion du conflit somalien.

(b) *Les constatations orales* peuvent être présentées soit directement par le Secrétaire général devant le Conseil de sécurité, soit par son Conseiller spécial auprès du Conseil de sécurité, soit par des Représentants spéciaux du Secrétaire général autorisés à se rendre devant le Conseil.

2. La constatation de l'inefficacité d'une mesure non coercitive : Comme on le sait, le recours à une mesure coercitive ne constitue pas toujours la réponse immédiate du Conseil de sécurité face à une situation constatée. Les mesures du Chapitre VII viennent parfois sanctionner un Etat qui a refusé de se plier à des injonctions antérieures ou prendre le relais d'une mesure non coercitive qui s'est avérée inopérante.

Dans ces conditions, l'évaluation par le Secrétaire général de l'inefficacité d'une mesure antérieure peut constituer un élément de fait susceptible d'être pris en compte par le conseil pour justifier un recours au Chapitre VII.

(a) Ainsi, *l'échec d'une négociation* conduite par le Secrétaire général peut constituer la base matérielle d'une décision de sanction. Ce fut le cas lorsque le Conseil eut à décider de sanctions à l'encontre de la Libye.

(b) De la même manière, *l'échec ou l'inefficacité d'une opération de maintien de la paix* constaté par le Secrétaire général peut, là encore, entraîner l'adoption par le Conseil de mesures coercitives. A cet égard, l'exemple somalien est particulièrement révélateur, dans la

mesure où le Secrétaire général a non seulement constaté l'échec de la première opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM I), mais en a lui-même tiré les conséquences en suggérant directement au Conseil de recourir au Chapitre VII. Dans deux lettres adressées au Président du Conseil de sécurité les 24 et 29 novembre 1992, le Secrétaire général décrit la détérioration de la situation en Somalie et mentionne les éléments qui empêchent les Casques bleus de s'acquitter de leur mandat. Et il conclut : «Il n'y a plus maintenant d'autre option que de recourir au Chapitre VII de la Charte».

Dans sa résolution 794 du 3 décembre 1992, le Conseil de sécurité estime que «l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit en Somalie, qui est encore exacerbée par les obstacles opposés à l'acheminement de l'aide humanitaire, constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales». Le Conseil de sécurité entérine donc expressément les conclusions du Secrétaire général des Nations Unies. Le Conseil le confirme d'ailleurs formellement dans la suite de la résolution, en indiquant qu'il «souscrit à la recommandation faite par le Secrétaire général dans la lettre en date du 29 novembre 1992 qu'il a adressée au Président du Conseil de sécurité, selon laquelle des mesures devraient être prises en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies afin d'instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires en Somalie».

B. LA PARTICIPATION DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL À LA DÉTERMINATION DE LA MESURE COERCITIVE

Dans la pratique récente, le Secrétaire général a eu, en quelques occasions, la possibilité de suggérer au Conseil de sécurité l'adoption de telle ou telle mesure qu'il estimait adaptée à la situation. Ce faisant, le Secrétaire général a contribué à la consécration de deux usages inédits du Chapitre VII : sur le plan matériel, en recommandant des mesures coercitives dans le cadre d'une opération de maintien de la paix, et sur le plan formel, en recommandant une procédure coercitive dans le cadre de la création d'un organe juridictionnel.

1. La recommandation de mesures coercitives : Le Secrétaire général a proposé au Conseil de sécurité l'adoption de mesures coercitives dans le cadre de ce qu'il a appelé lui-même «un scénario d'options». Cette démarche a été mise en œuvre dans la crise somalienne et à l'occasion du drame rwandais,

(a) *Dans la crise somalienne*, le Secrétaire général a présenté, à deux reprises, des options au Conseil de sécurité. Ainsi, dans un rapport soumis au Conseil de sécurité le 6 janvier 1994, le Secrétaire général évoque trois options possibles :

- première option : le maintien du mandat courant d'ONUSOM II, sous réserve du déploiement d'une brigade supplémentaire. Dans cette hypothèse, ONUSOM II serait chargée du désarme-

ment, en recourant si nécessaire à des méthodes coercitives, et disposerait des moyens de défendre son personnel contre des attaques.

- *deuxième option* : le désarmement volontaire et le déploiement d'environ 16 000 hommes pour protéger les ports, les convois et les réfugiés.

- *troisième option* : le déploiement de 5 000 hommes seulement qui assureraient le contrôle du port et de l'aéroport de Mogadishu, ainsi que d'autres ports et aéroports importants.

Dans ce même rapport, le Secrétaire général indique que, dans l'abstrait, sa préférence irait à la première option, mais qu'il est conscient que les Etats ne sont pas prêts à l'accepter et que, dans ces conditions, il suggère au Conseil de sécurité d'accepter la seconde option.

(b) *A l'occasion du drame rwandais*, on retrouve le même principe d'options. Dans un rapport daté du 20 avril 1994, le Secrétaire général prend acte de l'évolution de la situation au Rwanda et constate que, dans ces conditions, la Mission des Nations Unies pour l'Assistance au Rwanda (MINUAR) n'est pas en mesure de s'acquitter des tâches qui lui ont été confiées. En conclusion, il ajoute : « Etant donné que la situation demeure critique, il faut prendre une décision sur la question de savoir si l'organisation des Nations Unies poursuivra ses efforts pour aider un peuple qui se trouve plongé dans une situation catastrophique et, dans l'affirmative, comment elle s'y prendra... La première possibilité (consiste) à renforcer immédiatement et massivement la MINUAR et à modifier son mandat de façon qu'elle dispose des moyens d'obliger les forces adverses à un cessez-le-feu, de tenter de rétablir l'ordre public et de mettre fin aux tueries et qu'elle ait autorité pour le faire. Ce scénario nécessiterait plusieurs milliers de troupes supplémentaires et la MINUAR devrait peut-être être investie de pouvoirs de coercition au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. » Même si, dans ce rapport, le Secrétaire général ne recommande pas formellement le recours au Chapitre VII, c'est là une option qu'il demande au Conseil de sécurité de considérer.

2. La recommandation d'une procédure coercitive : dans la période récente, le Secrétaire général a suggéré au Conseil de prendre, sur la base du Chapitre VII, des décisions qui ne constituent pas en elles-mêmes des mesures coercitives mais qui ont des effets coercitifs dans la mesure où elles sont imposées aux Etats destinataires.

(a) *Déjà la résolution 687* avait imposé à l'Iraq, sur la base du Chapitre VII, un certain nombre de mesures accessoires telles que la délimitation de sa frontière avec le Koweït.

(b) *Le Secrétaire général* a adopté une position identique en suggérant au Conseil de sécurité l'établissement d'un Tribunal international chargé de juger les crimes de guerre dans l'ex-Yougoslavie, sur la base du Chapitre VII.

Dans son rapport présenté en mai 1993 au Conseil de sécurité, le Secrétaire général avance deux arguments principaux pour justifier, dans ce cas, le recours au Chapitre VII :

- *la rapidité* : créer un tribunal international sur la base du Chapitre VII permet d'aller plus vite que de recourir à la méthode conventionnelle.

- *l'effectivité* : recourir au Chapitre VII permet de rendre le tribunal immédiatement opérationnel, puisque tous les Etats seront tenus de prendre les dispositions nécessaires pour exécuter une décision prise sur cette base juridique.

Deuxième partie :

Le Secrétaire général et l'exécution d'une décision sur la base du Chapitre VII

On sait que les Articles 41 et 42 de la Charte opèrent une distinction matérielle entre les mesures n'impliquant pas la force armée et les mesures impliquant la force armée. Mais les mêmes articles opèrent également une distinction formelle entre les actes du Conseil de sécurité destinés à mettre en œuvre ces mesures. Dans le premier cas, le Conseil « peut inviter les membres des Nations Unies... », dans le second cas, le Conseil « peut entreprendre... »

Cette distinction a des effets sur les pouvoirs conférés au Secrétaire général, selon la nature des sanctions décidées par le Conseil de sécurité.

Selon le cas, il peut soit se voir demander d'évaluer les effets des mesures économiques prises par les Etats membres, soit recevoir une délégation pour mettre en œuvre les mesures armées décidées par le Conseil de sécurité.

A. EVALUATION PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES EFFETS DES MESURES ÉCONOMIQUES PRISES PAR LES ETATS MEMBRES

Il faut, tout d'abord, souligner que le Secrétaire général n'intervient pas dans l'appréciation de l'application des sanctions économiques par les Etats membres. Dans ce domaine, le secrétaire général se borne à inviter les Etats et les organisations internationales à lui communiquer régulièrement des renseignements sur les mesures qu'ils ont prises pour appliquer les sanctions. Et il se borne à les porter, sans commentaire, à la connaissance du Conseil de sécurité.

En effet, dans la pratique, ce sont tout d'abord les Comités des sanctions qui sont chargés d'évaluer les mesures économiques. Ces comités ont trois tâches principales : assurer le suivi administratif de la mise en œuvre des sanctions; guider l'action des Etats dans l'application des sanctions ; et étudier les demandes d'exemption de sanc-

tions, notamment en ce qui concerne les produits médicaux ou de nature humanitaire.

Par contre, le Secrétaire général est chargé par le Conseil de sécurité d'élaborer périodiquement des rapports visant à évaluer les effets des sanctions tant à l'égard de l'Etat sanctionné qu'à l'égard des Etats tiers.

1. A l'égard des Etats sanctionnés : Le secrétaire général a souligné oralement, devant certains membres importants du Conseil de sécurité, sa conception personnelle des sanctions économiques.

(a) Il a tout d'abord rappelé la nature juridique de ces sanctions. Aux yeux du Secrétaire général, les sanctions économiques de l'Article 41 n'ont aucun caractère « pénal ». Il ne s'agit nullement de punir un Etat. Les sanctions économiques doivent être juridiquement analysées comme des garanties d'exécution destinées à modifier le comportement politique d'un Etat. Il s'agit donc, par cette voie, d'amener les Etats à remplir leur obligation principale. Cela signifie donc que les sanctions perdent tout objet lorsque l'Etat récalcitrant se plie aux obligations qui lui sont dévolues. Cette analyse est au cœur de la polémique actuelle, au sein du Conseil, sur le bien-fondé du renouvellement des sanctions à l'encontre de l'Iraq.

(b) Cela a donc amené le Secrétaire général à réfléchir sur le régime juridique de ces sanctions économiques. Il a parfois déploré que les objectifs des sanctions économiques imposées par le Conseil soient imprécis, ou même qu'ils aient évolué dans le temps. Le Secrétaire général a plaidé, devant les membres du Conseil, pour que des critères permettant d'évaluer les finalités des sanctions soient clairement définis. Il a aussi souligné que, de manière générale, les sanctions économiques sont un instrument peu précis et sans nuance qui frappe principalement les populations les plus vulnérables. A plusieurs reprises, des discussions ont eu lieu entre le Secrétaire général et les membres du Conseil de sécurité, non seulement sur les modalités des sanctions économiques, mais également sur leur « moralité ».

2. A l'égard des Etats tiers : A plusieurs reprises, le Secrétaire général s'est préoccupé de la situation des Etats tiers.

(a) Dans son « Agenda pour la Paix », il a considéré les « difficultés économiques particulières que peuvent rencontrer des Etats tiers du fait de la mise en œuvre de sanctions économiques. Il a, par ailleurs, insisté pour que ces Etats « aient le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés, comme prévu à l'Article 50, mais aussi qu'ils puissent véritablement compter que leurs difficultés seront prises en considération ». De plus, il a recommandé que le Conseil de sécurité mette au point une série de mesures faisant notamment intervenir les institutions financières du système des Nations Unies. C'est dans le même esprit que le Secrétaire général a invité, durant l'été 1993, tous les Etats à fournir une assistance aux six pays touchés par les sanctions imposées à la Yougoslavie par la résolution 724 du 15 décembre 1991.

(b) A l'heure actuelle, le Secrétaire général semble déterminé à aller plus loin. Il vient en effet de confier à son Cabinet le soin de proposer de nouvelles mesures destinées à atténuer les effets pervers des sanctions économiques à l'égard des Etats tiers. En l'Etat actuel des travaux, et sans préjuger du texte final qui sera soumis en janvier 1995 au Conseil de sécurité, le Secrétaire général suggère la mise en place d'un mécanisme chargé des quatre fonctions suivantes :

- évaluer, avant que les sanctions ne soient imposées, leur impact potentiel sur les Etats tiers ;
- contrôler l'application des sanctions ;
- apprécier les demandes présentées par les Etats tiers au titre de l'Article 50 ;
- utiliser les compétences spécialisées disponibles dans tout le système des Nations Unies, en particulier celles des institutions de Bretton Woods.

B. DÉLÉGATION AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES MILITAIRES DÉCIDÉES PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ

En l'absence d'une mise en œuvre des dispositions de l'Article 43 de la Charte, le recours à la force armée a fait l'objet, depuis l'origine, d'interprétations et d'applications diverses. Dès son entrée en fonction, en 1992, M. Boutros-Ghali a souligné l'intérêt qu'il y aurait à désormais situer les mesures impliquant l'usage de la force armée dans la stricte logique prévue au Chapitre VII. Il a donc souhaité à plusieurs reprises que les mécanismes de délégation nécessaires à la mise en œuvre de ces mesures s'inscrivent explicitement dans le cadre de l'Organisation.

1. Une délégation à l'intérieur de l'organisation

(a) Durant la guerre du Golfe, le Conseil de sécurité avait, notamment par la résolution 665 du 25 août 1990, habilité certains Etats membres à adopter des mesures susceptibles d'exiger l'emploi de la force. Ce faisant, le Conseil avait en quelque sorte combiné, de manière très contestable, les dispositions des Articles 41 et 42. Cette décision avait eu notamment pour effet d'enlever à l'organisation des Nations Unies tout contrôle ultérieur sur l'usage de la force armée par les Etats ainsi habilités.

Dans son Agenda pour la paix, le Secrétaire général l'a d'ailleurs très nettement souligné, en précisant que jamais l'Article 42 n'avait été invoqué depuis l'origine et en invitant les Etats à se rapprocher de la procédure « détaillée » énoncée par la Charte.

(b) Depuis 1992, le Secrétaire général a recommandé au Conseil de sécurité que le recours à l'Article 42 se fonde sur deux principes :

- l'organisation des Nations Unies doit conserver le contrôle de l'usage de la force armée par les Etats membres ;
- le secrétaire général doit recevoir du Conseil de sécurité une délégation pour assurer ce contrôle.

Ainsi, en Somalie, le Conseil de sécurité a autorisé les Etats-Unis à agir dans le cadre de l'opération *Rendre l'espoir*. Mais le paragraphe 18 de la résolution 794 du 3 décembre 1992 habilite le Secrétaire général à contrôler la durée de l'action de la Force unifiée en Somalie et à faire rapport au Conseil sur cette action.

Dans l'ex-Yougoslavie - et dans un contexte juridique et politique radicalement différent - le Secrétaire général a pu obtenir, non sans peine, que le recours aux frappes aériennes se fassent sous la responsabilité de l'ONU et non de l'OTAN. Mais les discussions engagées autour de l'application de l'Article 42 dans le cadre de l'opération en Bosnie montre nettement que les mécanismes de délégation restent encore à clarifier.

2. Une Procédure de délégation à clarifier

(a) La situation en Bosnie montre bien le pragmatisme dont doit faire preuve le Secrétaire général et le Conseil de sécurité pour adapter la pratique de l'Organisation à des situations radicalement nouvelles.

En 1993, il a été décidé que c'est le Secrétaire général lui-même qui donnerait l'autorisation à l'OTAN d'utiliser éventuellement ces forces aériennes. Après de nombreuses - et souvent vives - discussions le schéma de la délégation a été affiné au printemps 1994. Il a alors été admis que le Secrétaire général déléguerait lui-même son autorité en la matière à son Représentant spécial sur le terrain.

L'application de cette procédure par le Secrétaire général a été critiquée, en plusieurs occasions, par des membres importants du Conseil de sécurité. Il a notamment été reproché à M. Boutros-Ghali de ne pas avoir autorisé l'OTAN à utiliser la force aérienne dans des circonstances que certains Etats membres pensaient, quant à eux, propices à un tel usage. De son côté, le Secrétaire général a reproché au Conseil de sécurité d'intervenir dans un domaine délégué et de faire de la « micro gestion ».

(b) A l'heure actuelle, la question du commandement aussi bien en ce qui concerne l'usage de la force armée que les opérations de maintien de la paix est très largement à repenser. Pour le Secrétaire général, il est nécessaire de dégager trois niveaux hiérarchiques de commandement :

- la direction politique d'ensemble, qui relève du Conseil de sécurité ;
- la direction exécutive et l'exercice du commandement, qui sont du ressort du Secrétaire général ;
- le commandement sur le terrain, que le Secrétaire général confie au Chef de mission (Représentant spécial, Commandant de la Force ou Chef des observateurs militaires).

Il est vraisemblable que le Secrétaire général fera des propositions précises en ce sens au Conseil de sécurité au début de l'année 1995.

Conclusion

A l'heure actuelle, la réflexion reste donc très largement ouverte, au sein du Secrétariat et du Conseil de sécurité sur les méthodes permettant aux deux organes de mieux coopérer dans le cadre du Chapitre VII.

Sans doute le Conseil de sécurité aura-t-il à réfléchir sur le rôle qu'il entend voir attribuer au Comité d'Etat-major ou à un Conseil militaire qui siègerait auprès de lui.

De son côté, le Secrétaire général pourrait rendre plus opérationnel le Département des opérations de maintien de la paix et renforcer les attributions et l'autorité de son Conseiller militaire.

Mais, plus encore, l'Organisation des Nations Unies, dans son ensemble, est en train de tirer les conséquences des échecs et des difficultés rencontrés notamment en Somalie et en Bosnie.

A cet égard, le Secrétaire général des Nations unies, M. Boutros-Ghali, semble être enclin à dénoncer un certain nombre d'incohérences qui sont apparues dans la conception même par le Conseil de sécurité de certaines opérations récentes de l'ONU.

Pour le Secrétaire général, les opérations de Somalie et de Bosnie ont été prolongées par des mandats supplémentaires autorisant le recours à la force qui lui semblent totalement incompatibles avec les mandats initiaux fondés, quant à eux, sur le consentement des parties, l'impartialité des Casques bleus et le non-recours à la force sauf en cas de légitime défense. Il insiste donc pour que les Casques bleus se voient donner un mandat clair, cohérent et non contradictoire.

En second lieu, ces nouveaux mandats ne prévoyaient pas, pour autant, l'octroi de forces militaires supplémentaires. Ce fut notamment le cas en Yougoslavie. Or, rien n'est plus dangereux que de créer une opération de maintien de la paix susceptible d'utiliser la force quand rien n'est prévu pour cela. Il faut donc donner aux Casques bleus les moyens matériels de remplir la mission qui leur est assignée.

Enfin, le Secrétaire général a souvent souligné que la logique des opérations de maintien de la paix et la logique des mesures armées ne sont pas conciliables. Confondre ou entremêler les deux peut entraîner l'échec de toute l'intervention. Les opérations de maintien de la paix et l'utilisation de la force devraient être considérées comme deux branches d'une alternative et non pas comme des mesures cumulatives.

Comme M. Boutros-Ghali aime le répéter : «Le Conseil de sécurité doit choisir la politique qu'il veut mener».