

Sommaire

| | |
|--|-----|
| Présentation de la revue | 3 |
| Hommage à Paul Tavernier | 5 |
| Chronique « Désarmement » | |
| Jean-François Guilhaudis, <i>Désarmement 2021. Diplomatie et « débat » du désarmement en 2020</i> | 9 |
| Jean-François Guilhaudis, <i>Chronologie et documents 2020</i> | 50 |
| Jean-François Guilhaudis, <i>Annexes</i> | 52 |
| Jean-François Guilhaudis, <i>Index</i> | 108 |
| Chronique « Catastrophes et victimes » | |
| Louis Balmond, <i>Chronique « Catastrophes et victimes »</i> | 115 |
| Chronique « Opérations de paix » | |
| Daniel Ventura, <i>Les opérations de paix en 2020</i> | 171 |
| Chloé Peyronnet, <i>EUNAFVOR MED opération IRINI à l'épreuve des défis contemporains de l'Union de la région de Méditerranée centrale</i> | 199 |
| Elliot Doucy, <i>Les femmes, la paix et la sécurité en 2020 : un bilan des 20 ans de la Résolution 1325 (2000) du CSNU</i> | 213 |
| Questions de paix et de sécurité européenne et internationale | |
| Giulia Baj, <i>Cultural heritage during armed conflict. The UN Security Council resolution 2347 (2017), its scope and its consequences</i> | 231 |
| Rosalie Le Moing, <i>L'ambivalence du rôle de la doctrine à l'égard du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales</i> | 247 |
| Tatiana Soldanescu, <i>The ECtHR faced with U.N.S.C. chapter VII resolutions containing measures in contradiction with the ECHR</i> | 269 |
| Patrice Buffotot, <i>La défense de la France en 2021</i> | 283 |
| Notes de lecture | |
| Jean-François Guilhaudis, <i>Note de lecture. Spatial militaire. La nouvelle donne. Puissances, rivalités et nouveaux moyens, DSI hors-série n° 76 février mars 2021</i> | 331 |
| Louis Balmond, <i>Note de lecture. O. Gohin et X. Latour (dir.), Annuaire 2021 du Droit de la Sécurité et de la Défense, Mare & Martin, 2021, 318 p.</i> | 333 |
| Consignes aux auteurs | 335 |

PAIX ET SÉCURITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE

Arès a cessé de paraître en 2010. En créant *Paix et Sécurité Européenne et Internationale* (PSEI), nous avons l'ambition de redonner à la communauté scientifique une revue de type et de niveau universitaire, pour aborder selon une approche pluridisciplinaire – droit, politique, économie, histoire... – les questions de sécurité européenne et internationale, au sens large du terme.

Jean-François Guilhaudis et Louis Balmond

Conseil scientifique

Maurizio ARCARI, Professeur, Université de Milan Bicocca

Slim LAGHMANI, Professeur, Université de Tunis Carthage

Jean-Jacques ROCHE, Professeur, Université de Paris 2, Panthéon Sorbonne

Serge SUR, Professeur émérite, Université Paris 2, Panthéon Sorbonne

Paul TAVERNIER, Professeur émérite, Université de Rouen

Comité de rédaction

Louis BALMOND, Professeur, Université de Toulon

Patrice BUFFOTOT, Directeur de l'Observatoire européen de sécurité et de la Revue *Défense et Stratégie*

Daniel COLARD, Professeur honoraire, Université de Besançon

André DUMOULIN, Attaché de Recherche au centre d'Etudes de Sécurité et de Défense de l'Institut Royal Supérieur de Défense, Bruxelles

Thierry GARCIA, Professeur Université de Grenoble-Alpes

Jean-François GUILHAUDIS, Professeur Honoraire, Université de Grenoble-Alpes

Sabine LAVOREL, Maître de Conférences HDR, Université de Grenoble-Alpes

Anne-Sophie MILLET DEVALLE, Professeur, Université Nice Sophia Antipolis

Josiane TERCINET, Professeur émérite, Université de Grenoble-Alpes

Rédaction et coordination

Jean-François Guilhaudis et Louis Balmond

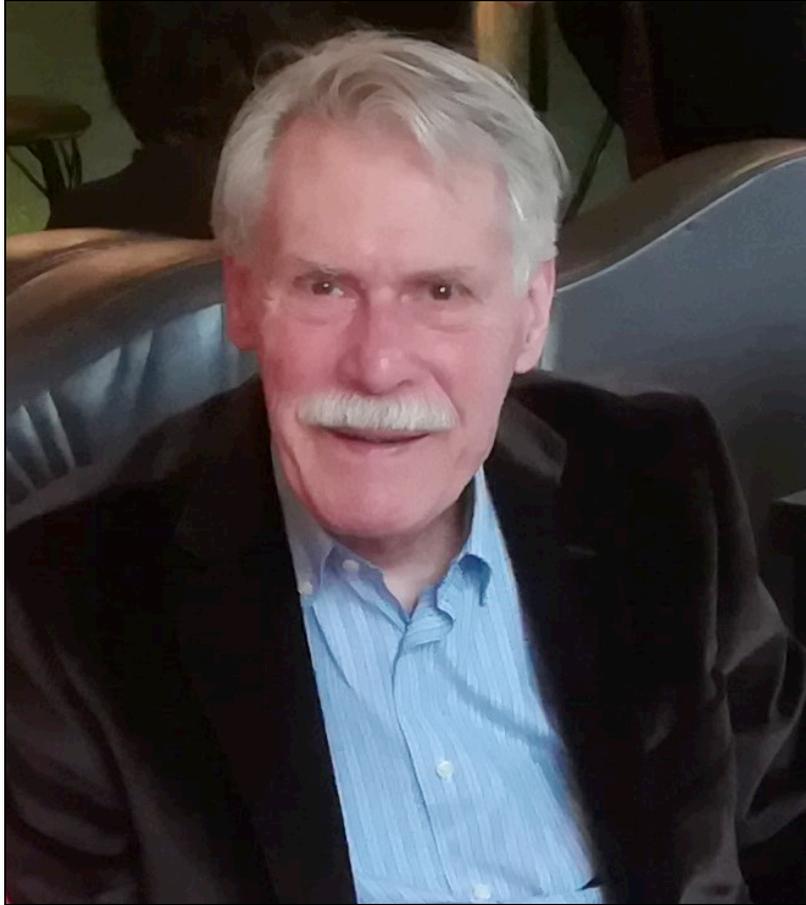
PSEI est rattachée au Laboratoire de Droit International et Européen (LADIE), EA n° 7414 de l'Université Nice Sophia Antipolis.

Hommage à Paul Tavernier

Paul Tavernier, membre du Conseil scientifique de *PSEI*, nous a quittés le 11 janvier, à l'approche de ses 81 ans. Professeur à Sceaux (Paris XI), de 1995 à sa retraite en 2008, après avoir enseigné aussi à Alger (1969-1971), Grenoble (1971-1975 et 1983-1989), Paris II (1975-1980) et Rouen (1989-1995), il a été l'un des juristes internationalistes importants des dernières décennies. Très attaché à la SFDI – il fut un temps membre de son Conseil –, il était aussi un des piliers de *L'Annuaire français de droit international*, où il a tenu la chronique « L'année des Nations-unies » pendant cinquante ans (1964-2014). Ayant une remarquable connaissance de l'Organisation mondiale et de ses activités, il avait publié notamment un *Que sais-je ?* sur *Les Casques bleus* en 1996 et était la cheville ouvrière de la rédaction de la *Charte des Nations unies. Commentaire article par article* (sous la direction d'A. Pellet et J.P. Cot, Economica, 1985). Les Mélanges intitulés *L'homme dans la société internationale* (Bruylant, 2013) qui l'ont justement honoré, donnent une liste, à cette date, de ses très nombreuses publications. Leur titre désigne aussi ce qui a été au cœur de ses travaux – les droits de l'homme et le droit humanitaire. Paul Tavernier avait fondé à Rouen, en 1990, le Centre de recherches et d'études sur les droits de l'homme et le droit humanitaire (CREDHO), qu'il a dirigé dans cette ville jusqu'en 2000, puis à Paris sud. Le nombre de ses travaux dans ce vaste champ est très considérable, beaucoup d'articles et contributions et des ouvrages qu'il a codirigés – il avait réussi à constituer un vaste réseau de coopérations ou le CICR tenait une place de choix – et, pour certains, publiés dans une collection du CREDHO, chez Bruylant, par exemple, avec Abdelwahab Biad, *Le droit international humanitaire face aux défis du XXI^e siècle*, le n° 19 de cette collection, en 2012. Paul Tavernier était au sens plein du terme un enseignant-chercheur.

Pour l'auteur de ces lignes, il était aussi un ami de cinquante ans. Lorsque je l'ai rencontré, après son arrivée à Grenoble, Paul était d'une extrême timidité. Cela ne lui facilitait pas les contacts avec les collègues, mais n'a pas empêché que nous ayons vite de très bonnes relations. Le goût de l'international, le fait que nous ayons tous les deux enseigné en Algérie, notre intérêt commun pour la Méditerranée et le Dauphiné et ses montagnes, nous rapprochaient. Paul a contribué aux travaux du CEDSI que je venais de fonder et à la revue *Arès*, pendant plus d'une dizaine d'années. Après son départ à Rouen et la création du CREDHO, cette coopération a cessé – il était trop occupé avec le CREDHO. Mais nous avons continué à nous voir régulièrement. Quand, avec son épouse Mireille, ils ont eu acheté leur maison de La Bauche, en bordure du massif de la Chartreuse, s'est instauré entre nous un rituel. Chaque année, outre des rencontres occasionnelles à Paris, nous nous retrouvions en septembre, pour une balade, une visite, plus rarement un restaurant, dans nos montagnes. Après le décès de Mireille, qui avait beaucoup affecté Paul, cela a continué, dans le Trièves, le Vercors et encore en Chartreuse, jusqu'à ce que sa santé ne lui permette plus de venir. Nous nous sommes vus une dernière fois à Paris en mai 2019, puis il y a eu le Covid et le téléphone. Paul avait accepté de faire partie de notre Conseil scientifique. J'espérais une contribution de sa part ; mais *PSEI* est venu trop tard. Au début il avait encore trop de travail en cours, puis plus assez de force. Ainsi vont les choses humaines. Le professeur austère s'en est allé. Restent pour tous ceux qui tiennent aux droits de l'homme, pour un temps, une œuvre écrite importante et, pour les amis, un geste, une parole, une attitude qui, un instant, font revenir le disparu. Pour moi, il s'agit d'un sourire, franc, lumineux, comme étonné d'être si épanoui !

Jean-François Guilhaudis



Chronique « Désarmement »

Désarmement 2021.

Diplomatie et « débat » du désarmement en 2020

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire à l'Université de Grenoble-Alpes

Résumé

Le présent aperçu entend donner une vue d'ensemble de l'année du désarmement en évoquant : les crises du désarmement (Syrie, Corée du Nord, Iran...); les accords, le « mécanisme » et la qualité de la diplomatie et du « débat » sur le désarmement, et le niveau d'adéquation du désarmement au contexte de sécurité internationale. S'y ajoutent des annexes : annexe 1, Les Groupes de fournisseurs ; annexe 2, les Conférences d'examen et réunions des États Parties aux traités de désarmement ; annexe 3, La participation aux traités de désarmement ; annexe 4, La répartition par grandes questions des résolutions adoptées par l'Assemblée générale en 2019 (74^e session ordinaire) ; annexe 5, L'évolution du niveau d'opposition ; annexe 6, Les votes par groupes d'États ; annexe 7, Situations et positions des États membres ; annexe 8, Questions posées, soulevées, traitées et questions oubliées dans la diplomatie et le « débat ». S'y ajoutent enfin la chronologie et les documents pour 2020 et un index.

Mots-clés : Désarmement, crise, Syrie, Corée du Nord, Iran, « Mécanisme », diplomatie, débat, sécurité internationale, Groupes de fournisseurs, Conférence d'examen, États Parties, votes, groupes d'États, traités, Assemblée Générale des Nations Unies, résolutions, États membres

Abstract

This overview aims to give a scope of the year of disarmament by evoking: the disarmament crises (Syria, North Korea, Iran, etc.); the agreements, the "mechanism" and the quality of diplomacy and "debate" on disarmament, and the level of adequacy of disarmament in the context of international security. There are also appendices: appendix 1, Groups of suppliers; appendix 2, Review Conferences and Meetings of States Parties to Disarmament Treaties; appendix 3, Participation in disarmament treaties; appendix 4, Breakdown by major issues of the resolutions adopted by the General Assembly in 2019 (74th ordinary session); appendix 5, Evolution of the level of opposition; appendix 6, Voting by groups of States; appendix 7, Situations and positions of member states; appendix 8, Questions Asked, Raised, Answered and Forgotten Questions in Diplomacy and "Debate". Finally, there is the chronology and the documents for 2020 and an index.

Keywords : Disarmament, crisis, Syria, North Korea, Iran, "Mechanism", diplomacy, debate, international security, Supplier Groups, Review Conference, States Parties, votes, groups of States, treaties, United Nations General Assembly, resolutions, member states

Plan

- I. Introduction
- II. Les crises du désarmement
- III. Les traités et accords de désarmement
 - III.1. Nouveaux accords, négociation en cours, ouverture de négociations, propositions
 - III.2. Vie des accords existant
- IV. Le mécanisme du désarmement
 - IV.1. La Conférence et la Commission du désarmement
 - IV.2. L'Assemblée générale
 - IV.3. Le Conseil de sécurité
 - IV.4. Le Secrétaire général
 - IV.5. Vers la convocation d'une 4^e session extraordinaire sur le désarmement. Vers une réforme du Mécanisme du désarmement ?
- V. La Diplomatie et le « débat » du désarmement
 - V.1 Les acteurs
 - V.2 La substance de la diplomatie
- VI. Le désarmement et le contexte de sécurité internationale
- Chronologie et documents
- Annexes
- Index

I. Introduction

(1) 2018 et 2019 marquaient une nouvelle aggravation sur le front de la sécurité internationale et du désarmement. Les crises du désarmement avaient renoué, en Syrie, avec l'emploi de la force et celui-ci menaçait de plus en plus, s'agissant de l'Iran. L'adoption du TIAN semblait irréaliste, tant elle était décalée, par rapport au sort médiocre des traités de désarmement.

L'année 2020 prolonge cette tendance de fond. Si le niveau des crises et de la violence est moindre, le délitement du patrimoine conventionnel se poursuit avec la fin de traité « Ciel ouvert ».

Le « Mécanisme » et la machinerie ainsi que la diplomatie et le « débat » du désarmement, sont à l'unisson. Le décalage signalé au cours des années précédentes entre le désarmement et le contexte de sécurité internationale continue de croître. La période du Covid ne favorise certes pas la présence de la société civile et le retour du « débat » du désarmement, mais il n'y a plus de place pour lui dans un contexte où la course aux armements prenant une ampleur de plus en plus grande, la diplomatie du désarmement devient de moins en moins coopérative et retourne à l'affrontement. La diplomatie de la course aux armements est de retour¹ et elle pèse de plus en plus sur la diplomatie du désarmement. On peut même se demander en considérant l'évolution du patrimoine conventionnel, si la « diplomatie du désarmement » n'est pas, de plus en plus, une diplomatie de fin du désarmement, dominée par l'érosion et la fin des accords ou leur inapplication.

¹ Voir sur ce point J.-F. Guilhaudis, « La Russie dans la diplomatie de la course aux armements et du désarmement », *AFRI*, 2020, pp. 85-99.

II. Les crises du désarmement. Syrie, Corée du Nord, Iran

(2) On évoque sous ce titre, non la crise affectant le désarmement dans son ensemble et *l'Arms control*, qui dure depuis la seconde moitié des années 1990, après le « moment » de désarmement de 1990/1997, mais les cas, à propos desquels se manifeste une forte tension internationale et existe même parfois le risque de l'emploi de la force. La crise du désarmement impliquant un examen d'ensemble est abordée plus loin (v. le n° 41). La « fin » du traité Ciel ouvert sera évoquée au point III relatif aux traités. Elle a provoqué encore moins de réactions que celle du traité FNI. On s'est habitué à ce que les traités meurent, les uns après les autres. Les crises de Syrie, Corée et Iran ne sont d'ailleurs plus dans une phase très aigue ; ici aussi il semble que l'on s'installe dans la durée, que l'on est entré dans une nouvelle phase de la crise.

(3) Syrie.

Le dossier des armes chimiques et de la Syrie n'est toujours pas clos. La mission d'établissement des faits de l'OIAC a poursuivi ses travaux d'enquête sur les allégations antérieures de la Russie et de la Syrie sur l'emploi de produits chimiques toxiques à Alep en novembre 2018 et sur l'emploi par les forces gouvernementales en août 2016 à Saraqib, sans pouvoir – dans un cas comme dans l'autre – établir si des produits chimiques avaient été employés. Les travaux de l'équipe d'évaluation de la déclaration initiale de la Syrie, faite en 2013, ont été retardés par l'épidémie du Covid-19. Elle a néanmoins pu rendre compte au Conseil exécutif en octobre 2020 qu'elle avait réussi à régler 3 questions, au cours de ses consultations avec les autorités syriennes. Mais le rapport du Directeur général de l'OIAC indique que la déclaration soumise par la Syrie « ne peut toujours pas être considérée comme exacte et complète »². Le 8 avril, le Secrétariat technique a soumis au Conseil exécutif le premier rapport de l'Equipe d'enquête et d'identification sur les incidents comportant l'emploi d'armes chimiques à Ltamenah (Hama), les 24, 25 et 30 mars 2017, concluant qu'il existe « des motifs raisonnables » de croire que leurs auteurs étaient des individus appartenant à l'armée de l'air syrienne mais l'équipe n'a pas pu tirer de conclusion s'agissant de la chaîne de commandement³. Ce rapport a naturellement provoqué des réactions très différentes de la part des États-Unis et des pays de l'UE d'un côté et de la Russie et de la Syrie de l'autre. Les premiers ont appelé à prendre des mesures. La Syrie a rejeté le rapport « dans la forme et sur le fond », le considérant comme la traduction de la volonté américaine et occidentale de la « cibler ». Moscou et l'Iran ont contesté la fiabilité du rapport. Le Conseil exécutif a adopté par 29 voix contre 3 (Chine, Iran, Russie) et 8 abstentions une décision demandant à la Syrie de déclarer dans les 90 jours les installations où des armes chimiques ont été développées, produites et stockées ; de déclarer les armes actuellement en sa possession et de résoudre toutes les questions en suspens concernant sa déclaration initiale (EC/94/dec.2). La décision prévoyait aussi que le Directeur général fasse rapport sur sa mise en œuvre et, si la Syrie ne mettait pas en œuvre ces mesures, elle recommandait que la Conférence des États parties prenne à son égard les mesures appropriées prévues par l'article XII § 2 de la convention. La Syrie n'a satisfait aucune de ces demandes.

Du fait de ces très fortes divergences, le Conseil de sécurité ne peut prendre aucune résolution ; il n'est plus qu'une instance où l'on s'affronte. C'est ce que l'on a pu constater en 2020 particulièrement le 5 octobre lorsque le Conseil a refusé d'entendre M. Bustani comme

² EC-96/DG 4, 24 décembre 2020, § 12.

³ OIAC, S/1867/2020, §§ 3 et 4.

le proposait la Russie⁴. Pour le moment c'est donc à l'OIAC que s'exerce la pression sur Damas. Sur proposition de 46 États occidentaux, la Conférence des États parties a décidé, le 21 avril 2021, par 87 voix contre 15, de suspendre certains droits (vote à la Conférence et au Conseil notamment) et privilèges de la Syrie. Le Directeur général doit rendre compte régulièrement, de l'application par Damas de la décision du 9 juillet 2020.

(4) S'agissant de la **Corée du Nord**, l'année 2019 s'était terminée de manière plutôt négative. Les négociations avec les États-Unis n'avaient pas progressé et étaient interrompues. De plus Kim Jong-un avait annoncé, le 31 décembre, la fin du moratoire sur les essais nucléaires et balistiques.

Même si Washington, et plus généralement les Occidentaux⁵, l'imputaient à la Corée du Nord accusée de n'avoir pas dénucléarisé, le blocage de la négociation était clairement le fait des États-Unis. Après avoir abandonné leur politique exigeant la dénucléarisation préalable – ce qui permit le sommet entre D. Trump et Kim Jong-un en juin 2018 –, les États-Unis y étaient revenus aussitôt après. Et malgré la menace brandie fin 2018, par le leader nord-coréen de suivre une « autre voie », ils sont restés sur cette position en 2019. Ils ont de même refusé d'envisager, de la part du Conseil de sécurité, l'évolution – un allègement des sanctions –, qu'impliquait l'avancée de 2018. Mais le maintien de cette politique du préalable, que l'autre partie n'avait pas été exploitée. Il n'avait pas donné lieu à des attaques et ne s'était pas accompagné d'une demande d'accroître les sanctions. Les manifestations du durcissement nord-coréen avaient été systématiquement, sous évaluées. Cela avait permis, ce qui était en principe impossible, deux nouvelles rencontres entre D. Trump et Kim Jong-un, en 2019, d'abord le 27 février, au Vietnam, puis le 22 juin, à l'entrée de la zone démilitarisée, séparant les 2 Corée. Nous avons souligné, dans notre précédente chronique (voir PSEI n° 14) que cette forte détermination à maintenir le blocage, alors que l'on ne peut ignorer que la politique du préalable n'a aucune chance de s'imposer à l'autre partie⁶, est tout à fait intéressante. Elle suggère que, pour Washington, la priorité n'est pas la fin de la menace que fait peser la Corée du Nord sur les États-Unis et sa dénucléarisation, mais l'interruption d'une dynamique susceptible de remettre en cause ses positions en Corée du sud et dans la région, et le rapport de forces avec la Russie et la Chine.

Le blocage américain ouvrait à Moscou et Pékin la possibilité de peser davantage sur le dossier. À cet égard, on n'avait pas manqué de remarquer que, en 2019, Kim Jong-un s'est rendu une nouvelle fois en Chine début janvier et surtout que le Président chinois a fait une visite d'État en Corée du Nord, en juin. Le leader suprême a aussi rencontré W. Poutine en avril. Considérer que « Kim joue Pékin contre Washington »⁷, qu'il compte sur Moscou pour se relancer⁸ ou que la Russie a « repris un rôle clé dans le dossier nord-coréen »⁹, devenait

⁴ V. les débats de la 8764^e séance, notamment les positions de la Russie, des États-Unis, de la Chine et de la Syrie.

⁵ On doit souligner que, au Conseil de sécurité, les positions de Paris et de Londres « collent » tout à fait à celle des États-Unis, voir les positions prises à la 8682^e séance le 11 décembre 2019.

⁶ Celle-ci n'y a jamais cédé précédemment et elle est beaucoup mieux placée pour résister depuis qu'elle a la bombe.

⁷ Cyrille Pluvette, *Le Figaro*, 9 janvier 2019.

⁸ Sébastien Faletti, *Le Figaro*, 25 avril 2019.

⁹ Philippe Pons et Nicolas Ruisseau, *Le Monde* 27 avril 2019. La Russie et plus encore la Chine jouaient déjà un rôle important dans le dossier nord-coréen, notamment grâce à une application modérée des sanctions, qui a probablement permis à la Corée du Nord de tenir. Du point de vue occidental, il s'agit d'une application insuffisante mais Pékin affirme que « la Chine s'est toujours scrupuleusement acquittée de ses obligations internationales et a subi d'importants manques à gagner et une pression considérable en appliquant les sanctions » (S/PV.8682, p. 6).

pertinent. Mais ni la Chine, ni la Russie, n'ont cherché à peser sur l'évolution du dossier coréen en 2019. Le 10 avril, elles ont voté au Conseil de sécurité, la résolution 2464 (2019) d'initiative américaine, prorogeant jusqu'au 24 avril 2020 le mandat du Groupe d'experts chargé d'assister le Comité surveillant l'application des sanctions imposées à la RPDC. Et, si lors de la séance que le Conseil a consacrée, le 11 décembre 2019, au thème « Non-prolifération : RPDC » ils ont à nouveau appelé à un allègement des sanctions et même mis en avant le fait que le Conseil de sécurité n'a pas répondu aux évolutions positives de la Corée du Nord, ils n'ont, ni l'un ni l'autre, manifesté l'intention de se désolidariser. Le choix de dire clairement « non » au maintien en l'état de la politique des sanctions contre Pyongyang, ou de lancer une initiative sur le thème de la paix en Corée, affaiblirait considérablement la position des États-Unis, en rendant intenable leur politique du préalable. Mais, en 2019, Moscou et Pékin sont restés en deçà de ce choix, signe que la part d'intérêt commun aux puissances nucléaires, reste encore importante.

Entre les 2 Corée, 2019 avait été nettement moins favorable que 2018. Les relations s'étaient poursuivies sur la base des avancées réalisées en 2018, mais sans nouveau sommet et sans progrès supplémentaire. Aucune initiative intercoréenne, du type déclaration de non-agression, ou de paix, n'avait été lancée ou même envisagée. Pyongyang avait donc géré avec soin son évolution vers l'« autre voie », pour revenir, fin 2019, à la posture qui lui avait permis en 2017 de forcer le destin. Le Sud, qui fut à l'origine de la dynamique positive enclenchée au début de 2018, opérait le même mouvement en cherchant à provoquer une relance diplomatique avec le Nord.

À partir de là, le champ des possibles, pour 2020 apparaissait assez vaste, une année d'élections, aux États-Unis comme en Corée du Sud pouvant favoriser les audaces.

2020 n'a pas été l'année de la relance et de l'évolution positive du dossier coréen. Elle n'a pas été non plus une année de tension et de menaces. Il n'y a pas eu de nouvelle rencontre importante. Sans inflexion de la politique américaine, la Corée du nord a poursuivi le renforcement de ses capacités. À cet égard, le temps fort de l'année a été la présentation en octobre, d'un nouveau missile intercontinental géant, plus long que celui qui avait été montré en 2017, déjà capable d'atteindre le territoire des États-Unis. Et Pyongyang a surtout poursuivi les essais de missiles à courte portée, effectuant des progrès en mobilité, rapidité et précision, importants dans le rapport de forces avec le Sud et son allié américain. Les relations entre les 2 Corée se sont à nouveau dégradées (coupure de la ligne directe de communications, destruction du bureau des relations intercoréennes), avant que reprenne un dialogue minimal. Dans ces conditions, on a assisté, au Conseil de sécurité, à la reproduction de ce qui s'était passé en 2019 : le vote à l'unanimité du projet de résolution présenté par les États-Unis (S/RES/2515, 30 mars 2020). La Russie et la Chine n'ont pas infléchi leur position et choisi de jouer le rôle du perturbateur. Le fait majeur, si on considère le dossier dans la durée est certainement que la détermination paye, que passer la ligne, accéder à l'arme nucléaire est un gain réel. Plus le temps passe plus la dénucléarisation de la péninsule coréenne paraît devenir mission impossible.

(5) Le dossier nucléaire iranien.

Le dossier iranien avait connu en 2019, une nette dégradation. Malgré le mauvais accueil international qui lui a été réservé, non seulement le « retrait américain » a été maintenu mais il a été suivi par le retour des sanctions que Washington entendait imposer à tous les États, y compris ceux qui ont décidé de rester dans l'accord, et même à ses alliés. Cela n'avait cependant pas fait plier l'Iran. Les États-Unis étaient restés isolés, avec le seul appui d'Israël, sans avoir la coopération autre que contrainte des Européens et, plus encore, de la Chine et de la Russie. Les 3 Européens parties à l'accord et l'Union européenne, restés dans l'accord, avaient entrepris, pour faire face à la politique des sanctions « secondaires », de créer un

instrument de soutien aux échanges commerciaux (INSTEX). À défaut d'être encore efficace ce mécanisme avait, au moins, une forte valeur politique.

Les sanctions, surtout les sanctions « secondaires », ayant un effet réel sur l'Iran – sans que, malgré leur souci d'y parvenir, les parties décidées à rester dans l'accord puissent honorer concrètement leurs engagements –, Téhéran avait depuis le début de l'été 2019, commencé à prendre progressivement ses distances avec l'accord nucléaire de juillet 2015. Bien qu'il soit la conséquence du « retrait » américain, des sanctions et de l'incapacité des autres parties à l'accord de 2015, d'assurer à l'Iran la juste rétribution de l'application correcte de l'accord qu'il a assuré pendant plus d'un an après le « retrait » des États-Unis et la reprise des sanctions, en réalité une violation majeure de l'accord, de la résolution 2231 (2015) et du droit international, ce désengagement progressif, tendait fin 2019 à recréer, un front plus uni des Occidentaux contre Téhéran.

Sauf à faire le choix de la rupture, l'Iran devait tenter d'éviter que le front occidental se reconstitue. Il y est parvenu tout en poursuivant sa politique de prise de distance avec les obligations imposées par l'accord de 2015, en calibrant avec soin cette prise de distance, qu'il s'agisse de l'enrichissement de l'uranium et des stocks d'uranium enrichi, de la production de plutonium, des stocks d'eau lourde, du nombre de centrifugeuses, et en laissant se poursuivre les inspections de l'AIEA¹⁰. Les Européens E3/UE ont été dans une situation particulièrement difficile. Les limites d'INSTEX ont rapidement été confirmées. Ils n'ont cessé de manifester leurs inquiétudes devant les mesures iraniennes, mais sans pouvoir rejoindre la ligne américaine. Les États-Unis ont poursuivi leur politique de « pression maximale », continué à durcir leurs sanctions, pour faire plier Téhéran. En vain ! Washington n'a pas gagné la guerre des sanctions et surtout a perdu une importante bataille politique au Conseil de sécurité. En août, le Conseil de sécurité a refusé un projet de résolution américain¹¹ tendant à prolonger l'embargo sur la fourniture d'armes conventionnelles à l'Iran, prévue par la résolution 2231 (2015), qui devait prendre fin le 18 octobre 2020. Seuls les États-Unis et la République dominicaine ont voté pour. La Chine et la Russie ont voté contre ; les 11 autres membres du Conseil se sont abstenus. On restait très loin de la majorité qui aurait permis d'imputer l'échec au veto russe et chinois. La suite a encore été plus difficile pour Washington.

Pour réagir contre la non-observation par l'Iran du JCPOA et contre la non-prolongation par le Conseil de sécurité de l'embargo sur les armes, les États-Unis ont décidé de se prévaloir du « mécanisme de retour d'urgence », prévu par 2235 (2015).

« Les États-Unis ont pris cette mesure décisive car, en plus du non-respect par l'Iran de ses engagements dans le cadre du JCPOA, le Conseil de sécurité n'a pas prolongé l'embargo sur les armes de l'ONU contre l'Iran, en vigueur depuis 13 ans. L'inaction du Conseil de sécurité aurait ouvert la voie à l'achat par l'Iran de toutes sortes d'armes conventionnelles le 18 octobre. Heureusement pour le monde, les États-Unis ont pris des mesures responsables pour empêcher que cela ne se produise. Conformément à nos droits en vertu de la RCSNU 2231, nous avons lancé le processus de retour rapide pour rétablir pratiquement toutes les sanctions de l'ONU précédemment levées, y compris l'embargo sur les armes. Le monde sera ainsi plus sûr » (Déclaration de M. Pompeo, 19 septembre 2020).

A suivi un camouflet sans précédent : tous les membres du conseil de sécurité, sauf la République Dominicaine, ont refusé la prétention américaine en arguant qu'elle ne pouvait valablement être émise, que par un État participant au JCPOA. Les 3 Européens ont fait en ce sens une déclaration commune le 20 septembre :

¹⁰ Rapports du Directeur général GOV/2020/5, 26, 41 et 51.

¹¹ S/2020/797.

« La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ("E3") notent que les États-Unis ont cessé de participer au JCPOA après leur retrait de l'accord le 8 mai 2018. Par conséquent, la prétendue notification en vertu du paragraphe 11 de la RCSNU 2231 (2015), reçu des États-Unis d'Amérique et diffusé aux membres du Conseil de sécurité des Nations unies, n'est pas susceptible d'avoir un effet juridique. Il en découle que les décisions et actions qui seraient prises sur la base de cette procédure ou de son issue possible seraient également incapables d'avoir un quelconque effet juridique ».

La Chine et la Russie ont fait de même. L'Iran s'est évidemment félicité de « l'isolement maximal » des États-Unis¹². Avec la défaite électorale de D. Trump et l'arrivée au pouvoir de J. Biden, on peut espérer une sortie de crise, mais l'obtenir sera extrêmement difficile, tant le dossier a été compliqué par les années Trump et rejoint maintenant, en bonne partie l'antagonisme entre les Occidentaux et le duo Chine Russie.

(6) La crise en Ukraine n'a pas connu de nouveaux développements significatifs intéressant le désarmement. Mais elle reste, comme auparavant, très présente dans les travaux des organes du Mécanisme du désarmement, notamment à la Première Commission, où des accusations sont régulièrement lancées par les représentants de Kiev contre Moscou, qui ne manque pas de répondre. Il en va de même pour le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, qui implique ces 2 États ainsi que la Turquie et la Russie. Ces crises affectent les travaux du « Mécanisme » et, plus encore, la sécurité européenne et méditerranéenne.

En revanche, la crise du désarmement, crise entre les États-Unis et la Russie à propos de l'application des accords bilatéraux s'étend, en 2020, aux traités multilatéraux, notamment le TICEN et la Convention d'interdiction des armes chimiques. Au-delà de la fin de l'*Arms Control*, se présente maintenant la question du devenir des grands accords multilatéraux et pas seulement du TNP. La crise s'était étendue aux relations entre Occidentaux, à l'occasion du retrait américain de l'accord nucléaire iranien, en 2018. Cette dimension reste très présente en 2020. Elle concerne enfin, évidemment, la Chine, principal objet des inquiétudes des États-Unis. Ceux-ci veulent inclure Pékin dans la négociation des armes stratégiques. Cet objectif est irréaliste. Pékin étant loin de disposer des mêmes capacités ne peut évidemment participer à une négociation trop inégale, tant que son retard n'est pas comblé. Et Washington veut rester libre de s'adapter et ne veut pas se lier, s'enfermer dans un accord avec une puissance qu'il ne juge pas à son niveau. Le retour à un véritable processus d'*Arms control* reste lointain. Il passe inévitablement par une phase de course aux armements, peut-être pendant plusieurs décennies. La grande question est maintenant de savoir si, dans cet intervalle, les traités multilatéraux de désarmement pourront tenir ou seront emportés.

Il reste nécessaire d'ajouter que les oppositions grandissantes entre les plus puissants laissent subsister entre eux une part importante d'intérêt commun, que traduit l'existence du Groupe P Cinq et que l'on constate dans plusieurs dossiers comme ceux de la Corée du Nord, du TIAN ou du TNP.

III. Les traités et accords de désarmement

(7) On a noté, en 2020, plusieurs anniversaires : le 25^e anniversaire de la prorogation du TNP et de la signature du traité de Bangkok, le 95^e anniversaire du protocole de Genève, ou même le 30^e anniversaire de la signature du traité FCE. Mais ces anniversaires ne doivent

¹² Il est intéressant de noter que l'Iran pose maintenant la question de la mise en œuvre par l'Arabie Saoudite de son accord de garanties et d'éventuelles activités nucléaires dissimulées (voir A/C.1/75/PV.6, p. 4).

pas faite illusion. Il ne s'agit pas de fêtes. Ils ne signifient pas que les accords concernés sont en bonne santé ; beaucoup, au contraire, vieillissent mal. Le droit conventionnel du désarmement se réduit et les décès n'y sont pas compensés par des naissances. La tendance négative signalée dans les précédentes chroniques s'est poursuivie en 2020, qu'il s'agisse du développement du droit conventionnel ou de la vie des accords existant.

III. I. Nouveaux accords, négociations en cours, ouverture de négociations, propositions

(8) Pas plus qu'en 2018 et 2019, il n'y a eu de nouvel accord en 2020. Certes, la 50^e ratification du TIAN, fin octobre, va permettre l'entrée en vigueur de ce traité 90 jours après. Mais la portée de cet événement, à contre-courant de l'évolution générale, reste modeste. Et, dans le contexte de plus en plus difficile qui prévaut, il n'y a toujours pas non plus de nouvelle négociation.

Le TIAN est resté, en 2020, parmi les accords non encore en vigueur

(9) Cependant, après une forte augmentation du nombre des ratifications, on savait depuis celle du Honduras, le 24 octobre, qu'il changerait de catégorie, 90 jours plus tard, le 22 janvier 2021 et entrerait alors en vigueur. Au nombre de 34 fin 2019, les ratifications/acquisitions étaient 51, au 31 décembre 2020. On en comptait 4 de plus au début octobre 2021.

Peut-on dire que cette entrée en vigueur marque vraiment une date, du point de vue des normes du désarmement ? Ce point de vue que retient le SIPRI¹³, nous paraît très discutable.

Le TIAN a été longuement présenté dans *PSEI* n° 11, 2019 (voir notre chronique Désarmement 2017, n° 4 et la Note d'information d'A Biad) et dans *PSEI* n° 12, 2019 (v. notre article, Armes nucléaires, course aux armements...). L'objectif de ce « traité » n'est pas vraiment d'établir une norme d'interdiction, qu'il ne peut poser sans la coopération des États dotés et plus généralement des puissances nucléaires, mais de délégitimer leur position pour agir à long terme. Pour espérer y parvenir, il faut au moins que ceux qui l'ont porté et soutenu soient rassemblés derrière lui. Il faut également, à défaut de recueillir le soutien de certaines puissances nucléaires – qui alors renonceraient à l'arme et à la dissuasion – qu'il soit rejoint par des États susceptibles de devenir des puissances nucléaires, qui confirmeraient par-là, de manière claire, leur engagement en faveur du TNP. Fin 2019, nous constatons que ce n'était pas le cas. Sauf l'Afrique du Sud, aucun pays important du point de vue politique et militaire n'était sur la liste des États ayant ratifié ou accédé. Le Brésil, la Rd Congo, l'Indonésie et le Nigéria restaient signataires, comme l'Irlande. La liste des nouveaux signataires ne comprenait aucun État, dont la participation puisse être remarquée comme très significative. On n'y trouvait notamment pas Chypre, Malte ou la Suède. Fin 2020, au-delà de l'entrée en vigueur, aspect très formel – 50 participations ne représentent qu'environ un quart de la communauté internationale – on peut simplement noter un début de changement. L'Irlande et Malte sont devenues parties, rejoignant l'Autriche, mais ce n'est toujours pas le cas de la Suisse et de la Suède. De plus parmi les États qui ont rejoint le traité en 2020, seul le Nigéria peut être considéré comme une puissance. Si on rapporte la liste des parties au TIAN à celle des États dont la participation est nécessaire pour l'entrée en vigueur du TICEN, on remarque qu'il n'y a que

¹³ V. Tytti Erästo, Vitaly Fedtchenko et Petr Topychkanov, « Nuclear Disarmament, Arms Control and Non-Proliferation », *SIPRI Yearbook 2021*.

6 pays de cette liste dans les parties au TIAN (Afrique du Sud, Autriche, Bangladesh, Chili, Mexique, Vietnam).

De leur côté, les États dotés et plus largement, les États possédant l'arme nucléaire, restent sur une position hostile au TIAN et, surtout, ils poursuivent leur investissement dans leur arsenal nucléaire et sa modernisation. On a signalé que l'OTAN a réagi par un communiqué de presse du 15 décembre 2020 :

« Nous n'acceptons aucun argument selon lequel le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires refléterait le développement du droit international coutumier ou y contribuerait de quelque manière que ce soit. Ce traité ne changera en rien les obligations juridiques de nos pays en ce qui concerne les armes nucléaires. Nous appelons nos partenaires et tous les autres pays à réfléchir de manière réaliste aux incidences du Traité sur la paix et la sécurité internationales, ainsi que sur le TNP, et à œuvrer avec nous à l'amélioration de la sécurité collective par des mesures concrètes et vérifiables qui permettent de réduire les risques stratégiques et d'avancer réellement sur la voie du désarmement nucléaire ».

Mais il faut surtout dire que le P5 a confirmé son refus, par une prise de position commune exposée par la France devant la Première Commission, le 3 novembre et que les puissances nucléaires dans leur ensemble sont hostiles au TIAN¹⁴.

(10) Des négociations sont toujours attendues, réclamées depuis des années, sur l'interdiction de la production des matières fissiles, la prévention de la course aux armements dans l'espace, les garanties de sécurité négative, ou encore l'établissement d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient. En 2018 et 2019, il ne s'était rien passé rien sur ce front-là, sauf en ce qui concernait le Moyen Orient, mais il ne s'agissait pas, à proprement parler, d'une négociation. En 2020, cela est pire.

(11) Sur la question de l'interdiction de la production des matières fissiles, l'Assemblée générale avait fait, en 2016, un pas en avant net par rapport au cours des choses antérieur, en demandant au Secrétaire général de constituer un groupe d'experts de haut niveau de 25 membres, chargé de l'élaboration du traité interdisant la production des matières fissiles et autres dispositifs explosifs nucléaires (A/71/259). Elle tentait de faire avancer un dossier bloqué depuis des années, à la Conférence du désarmement (CD).

Le groupe a travaillé selon le principe du consensus et transmis un rapport en 2018 à l'Assemblée¹⁵. Le résumé du rapport indique que :

« Dans ses recommandations, le Groupe a convenu, entre autres, que les négociations sur un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires devaient être engagées immédiatement à la Conférence du désarmement sur la base du document CD/1299 et du mandat qui y figure et qu'il fallait examiner de plus près les mesures susceptibles de faciliter l'ouverture de négociations et de renforcer la confiance. »

Il indique que son rapport « doit être lu conjointement avec le rapport du Groupe d'experts gouvernementaux de 2015, tel qu'il figure dans le document A/70/81, et qu'il conviendrait que de futurs négociateurs tiennent compte de ces deux documents dans leurs délibérations ». L'Assemblée a, comme le groupe le recommandait, demandé à la Conférence du désarmement l'ouverture immédiate de négociations sur la question (A/RES/73/65¹⁶).

¹⁴ A/C.1/75/PV.11, pp. 15-16. Sont également sur une position de refus l'Inde PV.11, p. 12 et Israël PV.12, p. 4.

¹⁵ A/73/159.

¹⁶ Votée par 182 voix contre une (Pakistan) et 5 abstentions (Egypte, Iran, Israël, Syrie, Rd Corée).

Mais le rapport de la CD (CD/2179) pour 2019 montrait que cela n'avait eu aucun effet. Il en est allé de même en 2020 (Rapport CD A/75/27). La CD ne s'en est pas occupée – on retrouve donc l'ancien blocage. La question se pose de savoir si l'Assemblée, pour le dépasser, ne va pas lancer la négociation d'un traité, comme elle le fit pour le TIAN. Pour le moment, elle a simplement décidé d'inscrire la question de l'interdiction de la production des matières fissiles, à l'ordre du jour de sa 75^e session au titre du désarmement général et complet¹⁷. Et elle a reproduit cette décision en 2020 (75/515). La question ne se réduit pas à l'opposition du Pakistan, isolé dans le « non ».

(12) Sur les *garanties de sécurité*, on n'avance toujours pas vers cet « accord sur une approche commune, en particulier sur une formule commune qui pourrait figurer dans un instrument international ayant force obligatoire », que l'Assemblée appelle de ses vœux depuis des années¹⁸ et aucun progrès n'a été fait à la CD (v. CD/2179, 2019, §§ 36-38 et CD rapport 2020, A/75/27, §§ 34-35). La question ne fait toujours pas l'objet d'une résolution spécifique de l'Assemblée ; elle est simplement abordée, dans plusieurs résolutions sur le désarmement nucléaire (74/45 § 18, 74/59, al 12 et 75/63, § 18, 75/66 al 12).

(13) La question de l'*espace* n'oppose pas le *Have* et les *Have Not*, elle est au cœur des rivalités et oppositions entre les grandes puissances. Depuis des années, elle faisait l'objet d'une offensive modérée de la Russie et de la Chine qui ont proposé un traité relatif à la prévention du déploiement d'armes dans l'espace (CD/1985). En 2018 et 2019, aucun progrès n'avait été accompli à la Conférence du désarmement sur la voie d'une négociation dans le but de parvenir à un accord. La situation était au contraire devenue plus difficile. Le désaccord au sujet du projet de traité était confirmé et souligné par la note verbale des États-Unis du 2 août 2018 et ceux-ci s'engageaient dans une stratégie spatiale ambitieuse. La montée de la tension se remarquait dans les votes sur les résolutions intéressant l'espace. Cela se poursuit et s'aggrave en 2020. Outre le fait que l'espace est de plus en plus utilisé et que le nombre d'engins et de débris s'y trouvant a augmenté très fortement après 2007 – tendances que le réchauffement climatique et la crise sanitaire accentuent –, interviennent, facteurs d'inquiétude et de tensions, des manifestations d'unilatéralisme de la part des États-Unis (décret 13914 du 6 avril 2020, accords Artemis, appel d'offre de la NASA pour l'achat de régolithe lunaire) et de militarisation avec les accusations lancées contre la Russie de pratiquer des essais antisatellites¹⁹. Ces activités ainsi que les approches de satellites créent des tensions de plus en plus vives dans un contexte où les normes sont anciennes (traité sur l'espace extra-atmosphérique de 1967), ambiguës ou insuffisantes et où, manifestement, il n'existe pas assez de consensus. Si le traité sur l'espace compte 111 États parties, dont les principales puissances spatiales, l'accord sur la lune n'a que 18 parties, dont aucune puissance spatiale. Et les États-Unis insistent, dans le décret du 6 avril, sur le fait qu'ils ne reconnaissent pas l'espace extra-atmosphérique, comme un bien commun mondial.

L'absence de consensus demeure et même s'accuse. Cela se marque lors des votes à l'Assemblée générale. Le nombre des voix pour augmente sur 75/35 (prévention), 75/514 (nouvelles mesures) et même 75/69. Mais il baisse nettement sur 75/37 (non-déploiement),

¹⁷ Décision 74/509 votée par 181 voix contre 1 Pakistan et 4 abstentions (Iran, Israël, Syrie, Corée du Nord).

¹⁸ Notamment rés. 73/28 et 74/31. Ces résolutions bénéficient d'une majorité nette plus de 120 voix et ne rencontrent pas d'opposition mais le nombre des abstentions, autour de 60, montre que la dynamique portant le projet d'un accord est nettement insuffisante.

¹⁹ Tests effectués en avril, en juillet et en décembre. Ces tests, à la différence de ceux qui ont été effectués antérieurement par le Chine, l'Inde, la Russie et les États-Unis étaient non destructifs, ne générant pas de débris.

tandis que l'opposition croît fortement. En 2020, un nouveau projet de résolution « Réduire les menaces spatiales au moyen de normes, de règles et de principes de comportement responsables, a été adopté par 164 voix, contre 12 et 16 abstentions. Nivideta Raju (*SIPRI Yearbook 2021*), y voit une initiative prometteuse mais cette estimation est probablement optimiste car la répartition des voix, montre que la Chine et la Russie se sont opposées au projet, d'origine occidentale et présenté par le Royaume-Uni. La Russie avait d'ailleurs soutenu à la Première Commission que ce projet relevait non de sa compétence mais de celle du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique²⁰. On retrouve donc la division principale pour cette résolution, comme pour les autres. La Russie est à l'origine d'une décision (RES/75/514) prévoyant l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée, au titre de la « Prévention d'une course aux armements dans l'espace » de la question « Nouvelles mesures concrètes de prévention d'une course aux armements dans l'espace ».

(14) Sur la question de **la zone exempte d'armes nucléaires et d'armes de destruction massive au Moyen-Orient**, pour la première fois depuis très longtemps, les choses avaient bougé, en 2018. L'Assemblée générale avait décidé le 22 décembre 2018, de convoquer une conférence sur la création au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive (décision 73/546). Cette décision avait été prise à une petite majorité de 88 contre 4 (États-Unis et Israël) et 75 abstentions, mais elle introduisait un changement important. Un processus international était lancé – la Conférence se réunirait chaque année jusqu'à ce qu'elle ait réussi à élaborer un traité juridiquement contraignant portant création de la zone exempte d'armes de destruction massive du Moyen-Orient. Cela mettait désormais une pression nettement accrue sur Washington et Tel Aviv. La première session de la Conférence s'est tenue du 18 au 22 novembre 2019. Elle n'a évidemment pas bénéficié de la participation américaine et israélienne, mais 23 États de la région (Algérie, Arabie Saoudite, Bahreïn, Comores, Djibouti, EAU, Égypte, Irak, Iran, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Mauritanie, Oman, Palestine, Qatar, Soudan, Somalie, Syrie, Tunisie, Yémen), 4 États observateurs (Chine, France, Russie, Royaume Uni) et 3 organisations (AIEA, CAB, OIAC) du désarmement, ainsi que l'UE, la Ligue des États Arabes et la Conférence islamique y ont participé, ainsi qu'un certain nombre d'ONG. La Conférence fonctionne selon le principe du consensus. Elle avait fixé la date de celle qui lui succéderait du 16 au 20 novembre 2020 et adopté son rapport et une déclaration politique²¹. La « pandémie » n'a pas permis que ce calendrier soit tenu. La seconde session a été repoussée en 2021²².

Sur l'avenir des négociations sur les armes nucléaires et stratégiques voir le n° 37.

S'agissant du **cyberespace et de l'utilisation malveillante des technologies de l'information et de la communication**, 2020 qui a accéléré l'utilisation du numérique, a aussi marqué une nette croissance des tensions sur la sécurité des TIC et poussé les États à accroître leur contrôle (cyber-souveraineté). Les discussions sur la gouvernance des TIC et les cyber-normes. A l'Assemblée générale, cohabitent depuis 2018, reflet des approches divergentes des États-Unis et de la Russie, 2 groupes d'experts : le Groupe d'experts gouvernementaux sur la promotion du comportement responsable des États dans le cyberespace et le Groupe de travail à composition non limitée sur les développements dans les domaines de l'information et des télécommunications. En 2020, ces groupes n'ont pu travailler que partiellement, une partie de leurs sessions de travail a été reportée à 2021 (A/RES/75/550 et 551). Un groupe de 47 États, dont la France et les pays de l'UE, a proposé

²⁰ A/75/C.1/PV.37, p. 11.

²¹ A/CONF/236/6. On notera que la résolution 74/30 ne fait aucune référence à la décision 73/546 et à la conférence qui en découle, à la différence du rapport du Secrétaire général (A/74/157 part I, voir § 12) et aux réponses des États que ce rapport transmet.

²² V. *UN Disarmament Yearbook 2020*, pp. 134-135.

un programme d'action, pour faire avancer le débat, dont il reste à voir l'avenir. Les 2 résolutions annuelles habituelles (A/RES/75/32 et 75/240) ont été adoptées par l'Assemblée. La première, occidentale par 163 voix contre 10 (dont la Chine et la Russie) et 7 abstentions ; la seconde, soutenue par la Russie et la Chine, par 92 voix contre 50 et 21 abstentions. La pression monte sur ce dossier mais, pour le moment, on voit mal comment des progrès significatifs pourront être accomplis.

III.2. Vie des accords existant

(15) Après le retrait américain de l'accord nucléaire iranien en 2018 et la fin du traité FNI en 2019, la dégradation s'est poursuivie, avec le retrait des États-Unis du traité Ciel ouvert.

Qu'ils soient universels, régionaux ou bilatéraux, les accords de désarmement sont tous, à des degrés divers, dans des situations de plus en plus préoccupantes. Après le TNP, toujours dans l'incertitude, c'est désormais la convention d'interdiction des armes chimiques (CAC) qui se trouve en posture difficile.

III.2.1. Accords universels

Conventions intéressant les armes nucléaires

(16) La liste des parties au *traité d'interdiction complète des essais nucléaires* s'est étoffée de deux États, non en 2020 mais en 2021, les Comores et Cuba ; elle atteint le chiffre de 170. Le nombre des signataires est de 185, Cuba ayant signé et ratifié le traité le 4 février 2021.

Malgré ces chiffres très élevés, le traité n'est toujours pas en vigueur. Il manque toujours 8 pays de la liste des 44 de l'article XIV, pour atteindre cet objectif : la Chine, la Corée du Nord, l'Égypte, l'Inde, l'Iran, Israël, le Pakistan et les États-Unis. De plus, la Corée du Nord, l'Inde et le Pakistan, n'ont toujours pas signé le traité.

L'universalisation et l'entrée en vigueur restent donc 2 objectifs, sur lesquels en dépit des appels et des réunions diverses en ce sens, on ne parvient pas à avancer. Malgré cela, la mise en place du système international de surveillance a beaucoup progressé, grâce aux efforts de la Commission préparatoire de l'Organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICEN). Ce SSI doit, à terme, être composé de 321 stations de surveillance et de 16 laboratoires de radionucléides. Il en comptait, au 30 juin 2021, respectivement 297 et 14²³. On approche de l'objectif fixé et il est important de souligner que ce système a fonctionné de manière efficace, notamment au sujet des essais effectués par la Corée du Nord.

Le Secrétaire exécutif parle d'une norme d'interdiction des essais *de facto*²⁴. C'est à peu près ce à quoi a abouti ce dispositif. Renforcé par la résolution 2310 (2016) du Conseil de sécurité, il a permis, au-delà du cas coréen du nord, de maintenir un véritable interdit sur les essais (voir notre chronique dans PSEI n° 11, 2019). On ne peut exclure que cette période prenne fin assez vite. Le consensus qui a porté l'activité de l'OTICEN est en cours d'érosion. Cela s'est manifesté en 2020 à l'occasion de l'élection du secrétaire exécutif et avec les allégations de Washington concernant des essais, effectués par la Chine et la Russie. Si les États-Unis, comme cela est évoqué parfois, procédaient eux-mêmes à un « essai rapide » cela mettrait évidemment fin au moratoire et ne manquerait pas d'affecter le sort du traité.

²³ Document d'information du Secrétariat technique provisoire CTBT/Art XIV/2021/3, § 13.

²⁴ Déclaration à la wqq.

(17) La participation au *TNP* reste la même depuis des années : le nombre des parties est de 191²⁵ ; l'Inde, le Pakistan et Israël restent en dehors du traité et la Corée du Nord n'envisage pas d'y revenir.

Le processus d'examen du traité n'a pas été interrompu par l'échec de la 9^e conférence en 2015. Mais la préparation de la 10^e Conférence, conférence du cinquantenaire, prévue en 2020, laissait peu d'espoir de voir le TNP « renforcé et (re)devenir crédible ». Les travaux du Comité préparatoire, en 2017, 2018 et 2019 l'ont confirmé : le TNP ne peut pas actuellement être renforcé et il est de moins en moins crédible (voir notre chronique précédente, *PSEI* n° 14, 2020, n° 17). Les perspectives d'une réussite en 2020 étaient donc très faibles, illusoires. Finalement la « pandémie » du Covid 19, qui a justifié le report de la conférence, initialement prévue du 27 avril au 22 mai 2020, d'abord à avril, puis à août 2021 et, plus tard à 2022, est considérée le plus souvent comme une chance, comme donnant un peu de temps pour tenter de sauver la conférence. À ce titre l'élection de J. Biden et la prorogation de New START peuvent être tenues comme des éléments positifs, mais les tendances de fond, tant du côté des États dotés que des pays tentés par l'accès à la bombe, restent très négatives. La 10^e conférence devra trouver une voie entre un échec trop marqué et une réussite impossible.

L'entrée en vigueur du TIAN ne va pas réduire l'écart, plus grand que jamais, entre les partisans du désarmement nucléaire qui en demandent la réalisation véritable et les États dotés, spécialement les États-Unis. L'universalisation du traité reste un objectif hors d'atteinte²⁶ et certains pays rappellent avec insistance le droit des États non dotés à bénéficier des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire²⁷.

(18) *Le système des garanties de l'AIEA*, dont le nombre des membres reste 171, s'appliquait fin 2020 dans 184 États ayant un accord de garantie en vigueur, 136 d'entre eux ayant aussi un protocole additionnel en vigueur. La combinaison optimale de mesures à sa disposition (garanties intégrées) jouait, fin 2019, toujours dans 67 États²⁸. Cependant onze États parties, n'ont toujours pas d'accord de garanties généralisées (AGG). La situation reste donc fondamentalement stable par rapport à 2019. L'Agence continue ses efforts pour promouvoir la conclusion d'accords de garanties et de protocoles additionnels. Elle a poursuivi ses contrôles en Iran et en Syrie, mais elle n'est toujours pas en mesure de le faire en Corée du Nord. La déclaration adoptée à l'issue de la Conférence ministérielle sur la sécurité nucléaire, tenue du 10 au 14 février 2020, atteste que la crainte du terrorisme nucléaire reste vive.

La *Convention sur la protection physique des matières nucléaires* a 164 États parties, soit 4 de plus que fin 2019 (Angola et Syrie en 2020, Congo et Erythrée en 2021). Son Protocole additionnel, entré en vigueur en 2016, compte désormais 127 parties (Angola et Erythrée en 2020, Philippines, Rwanda et Syrie en 2021).

(19) Conventions sur les armes biologiques et chimiques.

Pour les autres conventions relatives aux armes de destruction massive, il reste aussi à atteindre l'universalité. Tous les pays dont la participation est nécessaire pour que ces conventions soient efficaces ne les ont pas encore rejointes. Il subsiste également toujours

²⁵ Le SIPRI donne le chiffre 192. Il tient compte du fait que le retrait de la Corée du Nord n'est pas généralement accepté.

²⁶ L'Inde a rappelé son hostilité à l'idée d'y adhérer comme État non doté (A/C.1/75/PV.11, p. 50).

²⁷ Notamment la Turquie (A/C.1/75/PV.7, p. 13).

²⁸ Rapport de l'AIEA pour 2019 GC (64) /3 (2020).

un décalage net entre la convention d'interdiction des armes chimiques et celle qui intéresse les armes biologiques, du point de vue institutionnel.

Par ailleurs, ce qui se passe en Syrie, montre bien les limites concrètes que rencontre l'interdiction. Les développements de la guerre ont été l'occasion d'une nette détérioration des relations entre les Occidentaux d'un côté, la Russie et la Chine de l'autre, ce qui affecte particulièrement la CAC et l'OIAC. En 2020, la « pandémie » de Coronavirus a fait resurgir la menace biologique, montrant qu'elle est complexe et comprend outre les épidémies naturelles, celles qui peuvent résulter d'accidents de laboratoires et de l'utilisation délibérée des agents pathogènes comme des armes. On a aussi pris conscience du fait que les vecteurs se diversifient de plus en plus. Il est possible désormais d'employer, outre les moyens classiques, des drones, des nano-robots, voire des insectes. L'utilisation du SRAS-CoV-2 comme arme n'a pas été en cause à propos du Covid 19 mais un débat, non résolu fin 2020, a existé, au sujet de son origine naturelle ou accidentelle. La pandémie de Covid-19 a été l'occasion d'une véritable guerre de l'information – on a parlé d'« infodémie » – et elle a renforcé nettement les tensions déjà existantes entre puissances.

(19 bis) Quoique très antérieur à la CIAB et à la CAC, le *Protocole pour l'interdiction de l'emploi en temps de guerre des gaz asphyxiants, toxiques ou autres, et des méthodes bactériologiques de guerre* (Protocole de Genève de 1925), élément fondateur de l'interdiction d'emploi de ces armes, reste présent dans la diplomatie du désarmement. Le nombre des Parties s'est accru en 2020 avec l'accession du Kazakhstan et du Kirghizstan et atteint 145. Le vote de la résolution le concernant (A/RES/75/46) est resté habituel²⁹.

(20) Le nombre des parties à la *convention sur les armes biologiques* n'a pas varié ; il reste 183. Les principaux pays récalcitrants (Égypte, Israël, Syrie) demeurent à distance, même s'ils participent, en temps normal, aux travaux des Réunions des États parties. En 2020, les réunions d'experts prévues du 25 août au 3 septembre ont été reportées à 2021. Il en a été de même de la réunion des États parties qui devait avoir lieu du 8 au 11 décembre. Le 45^e anniversaire de la convention a tout de même été célébré le 26 mars. Le Secrétaire général des Nations unies a invité les parties, à réfléchir de manière créative à l'évolution de la convention et à travailler à préserver son rôle dans la prévention de l'emploi de la biologie à des fins hostiles. A cette occasion, plusieurs États parties ont publié une déclaration. La Russie et l'Inde ont notamment appelé au renforcement institutionnel de la convention, Moscou suggérant de reprendre les travaux sur le protocole juridiquement contraignant, déjà discuté dans les années 1990, puis tombé dans l'oubli, à la suite de l'opposition des États-Unis. Le Conseil de sécurité a organisé le 2 juillet une visio-conférence sur le thème « maintien de la paix et de la sécurité internationales : Implications de la COVID-19 ». Le Secrétaire général a mentionné à cette occasion la nécessité de renforcer la convention de 1972. Il a aussi évoqué le mécanisme d'enquête à sa disposition, ainsi que la résolution 1540 (2004), mais les États ne sont pas allés sur ces sujets à ce moment-là³⁰. En revanche, la Russie a manifesté son inquiétude à l'égard de ces références à la convention de 1972, rappelant qu'il n'avait pas de lien entre l'épidémie et celle-ci³¹. Bien que les débats à la Première Commission aient montré les nettes divergences entre les positions et que certains États aient eu un discours offensif – la Chine a notamment exprimé sa préoccupation à

²⁹ 182 contre 0 et 2 abstentions (États-Unis et Israël), situation identique aux votes précédents sur 73/43 et 71/59.

³⁰ Voir les annexes dans le document S/2020/663.

³¹ S/2020/756.

l'égard des programmes biologiques de l'armée américaine –, la résolution annuelle sur la CIAB (A/RES/75/88) a une nouvelle fois été adoptée sans vote.

La Chine, la Russie, le Nicaragua et le Venezuela ont présenté le 15 octobre à la Première Commission un projet de résolution sur le « Mécanisme permettant au Secrétaire général d'enquêter sur les allégations d'emploi d'armes chimiques et biologiques », qui a été rejeté le 4 novembre à une nette majorité³². Le débat sur ce projet à la 12^e séance de la première Commission montre que ce rejet repose sur la volonté de maintenir le mécanisme établi, de le préserver d'une évolution susceptible de l'affaiblir, notamment en le faisant passer sous le contrôle du Conseil de sécurité, objectif supposé de la Russie³³.

(21) La situation de la *convention sur l'interdiction des armes chimiques* (CAC) est différente. Le cadre relatif aux armes chimiques est sensiblement plus développé, le nombre des parties plus élevé, passant, avec l'accession de la Palestine en 2018, à 193. Ce chiffre n'a pas changé en 2019 et 2020. Il est important, mais l'Égypte, la Corée du Nord, le Sud Soudan et Israël restent en dehors de la convention, ce dernier étant toutefois signataire. Par ailleurs, le risque d'emploi est ici plus élevé et l'emploi a été même effectif, en Syrie principalement³⁴. Le « tabou », que l'on espérait définitif, a donc sauté. Et surtout la tension a cru, de plus en plus, entre les Occidentaux et la Russie. Cela commençait à affecter nettement le fonctionnement de l'OIAC, notamment en 2018 et 2019. La détérioration du consensus était très visible, non seulement au Conseil de sécurité mais aussi à la Première Commission³⁵ et à l'Assemblée générale. Si la résolution annuelle sur la CAB était encore adoptée sans vote (73/87, 74/79), celle qui concernait la CAC divisait de plus en plus. On était passé de résolutions adoptées presque à l'unanimité – 69/67 en 2014 par 181 voix contre 0 et une abstention et 70/41 par 170 voix contre 0 et 4 abstentions – à des oppositions plus nettes, de six, sept puis 8 États en 2019 (74/40) à partir de 2016 et un nombre accru d'abstentions, plus d'une vingtaine en 2018 (73/45) et 2019 (74/40).

En 2020, 75/55 a été adoptée par 152 voix contre 8, les mêmes que l'année précédente et 23 abstentions. La situation ne s'améliore pas, au contraire. Le dossier syrien reste au cœur de cette évolution (voir le n° 3).

Un autre front est celui de l'emploi d'agents chimiques contre des individus. À cet égard, 2020 a été marquée par l'affaire Navalny, une autre occasion de détérioration des relations entre les États Unis et les Européens et la Russie.

Le Partenariat international contre l'impunité pour l'utilisation d'armes chimiques (noimpunitychemicalweapons.org/-fr), qui a désormais 40 membres, plus l'Union européenne, est un autre instrument d'une diplomatie offensive contre Moscou et la Syrie. Il a notamment mis au point un document d'orientation intitulé « Instruments internationaux de lutte contre l'impunité en cas d'utilisation d'armes chimiques ». Un des instruments recommandés est le recours à la justice nationale sur la base de la compétence universelle. Plusieurs ONG ont déposé une plainte pénale conjointe, en Allemagne, contre l'emploi d'armes chimiques en Syrie en 2017.

Il est évidemment nécessaire de faire en sorte que les armes chimiques ne soient pas employées et, autant que possible, de sanctionner les auteurs des emplois. À cet égard, la mise à l'écart de la Syrie d'une grande partie de la communauté internationale constitue déjà

³² Voir les votes sur ce projet (A/C.1/75/L.65.Rev.1) dans A/75/399 § 32 ou A/C.1/75/PV. 2, pp. 25-28.

³³ Voir l'exposé du projet par la Russie, p. 14 et contra les positions des États-Unis, p. 16, de l'UE, p. 17, de la Suisse et du Canada p. 18 et de la Nouvelle Zélande p. 19.

³⁴ Des armes chimiques ont également été employées en Irak, en Malaisie, en Russie (affaire Navalny) et au Royaume-Uni (Salisbury et Amesbury).

³⁵ V. à la 14^e séance, le 23 octobre 2019, les positions de la Russie, pp. 14, 19 et 20 et de la Chine, p. 17, d'un côté et celles des États-Unis, p. 21 et de la France, pp. 21-22, de l'autre.

une sanction. Mais il faut se garder également de trop impliquer des institutions, en principe tenues d'être impartiales, dans des rivalités entre puissances, beaucoup plus larges. Si elle se poursuit, la guerre des inspections en Syrie, aura comme principales victimes l'OIAC et la CAC. À cet égard, les amendements décidés, de manière coopérative en 2019, entrés en vigueur en 2020, ne doivent pas faire illusion. Le « Commentaire » de la Russie, transmis à la CD en septembre 2020, au sujet de l'affaire Navalny est clair :

« Nous ne pouvons que constater avec regret que les pays de l'Ouest ont franchi toutes les limites, transformant l'OIAC, organisation qui faisait autrefois autorité, en un sale instrument de réalisation de leurs visées destructrices »³⁶.

Point positif toutefois : la destruction des armes chimiques se poursuit au 30 novembre 2020, 69317 tonnes métriques et 98,3 % des armes chimiques ont été détruites et les États-Unis comptent toujours achever cette destruction en septembre 2023.

L'emploi éventuel d'armes chimiques par des acteurs non étatiques, terroristes, reste une préoccupation partagée.

(22) Conventions associant désarmement et humanitaire.

Du fait de l'équipement qui est le leur, en tant que forums conventionnels, ces conventions ont fait l'objet d'une intense activité, mais sans résultat très notable.

(23) Le nombre des parties au *traité sur le commerce des armes* a continué à croître. 94 en 2017, les parties, étaient 105, soit onze de plus, dont le Chili, le Brésil et le Canada, fin 2019. Elles sont 110 fin 2020 : Afghanistan, Namibie, Nioué, Sao Tome et Principe et surtout, comme cela était attendu, la Chine. Les signataires non parties, sont 31. On se rappelle que les États-Unis, qui sont dans cette catégorie, ont adressé le 18 juillet 2019, au Secrétaire général en tant que dépositaire, la communication suivante :

« This is to inform you, in connection with the Arms Trade Treaty, done at New York on April 2, 2013, that the United States does not intend to become a party to the treaty. Accordingly, the United States has no legal obligations arising from its signature on September 25, 2013 ».

On évoque une évolution possible, après l'élection de Joe Biden, mais pour le moment, rien n'a changé. L'Arabie saoudite, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, le Pakistan, la Russie et bien d'autres États sont tout à fait en dehors du traité. Des réunions des parties se sont tenues en 2018 et 2019. On ne peut pas encore dire que le TCA pèse sur le commerce des armes, sauf de manière assez marginale. Mais l'entrée de la Chine pourrait favoriser une évolution en Asie.

Les activités prévues en 2020, notamment le fonctionnement des groupes de travail, ont été perturbées par l'épidémie du Covid 19. Néanmoins, la 6e Conférence des États parties s'est bien tenue du 17 au 21 août, mais selon une procédure écrite, et sans réunion des personnes. L'intérêt pour le traité reste réel mais on peut noter plusieurs évolutions plutôt négatives : la baisse des déclarations publiques (rapport initial et rapport annuel) et le fait qu'un nombre élevé d'États parties ne paye pas sa contribution financière, ce qui génère un déficit accumulé croissant. Les ONG se plaignent aussi de la participation trop limitée de la société civile aux processus liés au TCA. La CSP 6 a élu le président de la CSP 7 (30 août - 3 septembre 2021).

L'Assemblée générale a décidé le 14 mai 2020 de reporter à 2021 la réunion biennale du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, prévue pour les 15-19 juin³⁷.

³⁶ CD/2204 et A/C.1/75/PV.3, p. 21 et PV.5, p. 27.

³⁷ Voir sur ce programme les rapports A/75/78 et S/2019/1011 du Secrétaire général.

Les déclarations des États au Registre des armes classiques des Nations unies étendu aux armes légères et de petit calibre, qui alimentent la base de données *Global Reported Arms Trade* ont également été un point sensible en 2020, leur nombre est plus faible qu'en 2019 (30 contre 37)³⁸. Il en va de même pour la fourniture d'informations sur les dépenses militaires, pour la base de données constituée par les Nations unies. 33 États ont fourni des données en 2020³⁹. Les mécanismes destinés à renforcer la confiance et la transparence, peinent à prendre de l'ampleur dans le contexte actuel⁴⁰.

(24) La convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes classiques... produisant des effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimination (1980) et ses cinq protocoles⁴¹ doivent faire face aux développements que connaissent les armements et la conduite des conflits. Le niveau de participation à ces instruments a peu évolué depuis la fin de 2017. Il est resté stable en 2020, à 125 États parties à la convention, qui n'ont pas tous ratifié tous les protocoles modifiés ou additionnels.

Le défi de l'universalisation reste donc sérieux ; sont encore en dehors de la convention, la Rd Congo, l'Égypte, l'Éthiopie, l'Iran, l'Indonésie, la Syrie, le Yémen, entre autres. Malgré les difficultés financières qui n'ont pas disparu, l'activité se poursuit. Les États parties se sont réunis fin 2018 et fin 2019 et cette dernière réunion a adopté les Principes directeurs affirmés par le Groupe d'experts gouvernementaux sur les technologies émergentes, dans le domaine des systèmes d'armes létaux autonomes⁴².

Avec les protocoles, le cadre de la convention de 1981, peut servir pour relever les défis posés par le développement des armes et systèmes d'armes nouveaux et enrichir le droit international humanitaire. C'est l'espoir que nourrissent les organisations de la société civile et quelques gouvernements engagés, mais les résistances sont fortes comme le montre le niveau de participation et la lenteur des progrès, par exemple sur l'utilisation des armes explosives dans les zones peuplées. Il y a, en ce sens, une tendance forte comme en témoigne la lettre ouverte de la société civile « Covid-19 et désarmement humanitaire », appel à une « nouvelle normalité » dans un monde postpandémique, ouverte à la signature en juin 2020 et signée depuis par 266 organisations⁴³. Sept réunions liées à la convention étaient prévues en 2020, mais 4 ont été reportées. La réunion de septembre du Groupe d'experts gouvernementaux sur les systèmes d'armes autonomes a eu lieu (mais pas celle de novembre), de même que celles du groupe d'experts du protocole II modifié sur les engins explosifs improvisés et la réunion d'experts du protocole V. Les conférences annuelles des parties des protocoles II modifié et V, ont été reportées. La crise du Covid n'a pas facilité les progrès.

En 2019, les Principes directeurs sur les technologies émergentes, dans le domaine des **systèmes d'armes létaux autonomes (SALA)**, affirmés par le Groupe d'experts gouvernementaux, avaient été adoptés par les États parties à la convention de 1981

³⁸ Rapport du Secrétaire général A/75/152.

³⁹ Voir le rapport du Secrétaire général A/75/140.

⁴⁰ Bien que les relations soient également très dégradées en Europe, les mécanismes de l'OSCE résistent mieux, voir Pieter D. Wezerman et Siemon T. Wezerman, *SIPRI Yearbook 2021* chapitre 13, 6.

⁴¹ La CAC a été amendée en 2001. Quant aux protocoles, il s'agit des protocoles initiaux, également de 1981, portant sur les éclats non localisables (I) ; les mines, pièges et autres dispositifs (II, révisé en 1996) ; les armes incendiaires (III) et des protocoles ajoutés - en 1995 sur les armes à laser aveuglantes (IV) et en 2003 sur les restes explosifs de guerre (V). La participation à ces instruments n'a pas non plus varié en 2020.

⁴² V CCW/MSP/2019/9, annexe III.

⁴³ A la date du 23 novembre 2021, voir : humanitariandisarmement.org.

(CCW/MSP/2019/9, annexe III)⁴⁴. Le GEG, malgré les difficultés résultant de l'épidémie de Covid-19, a poursuivi ses travaux en 2020 sur la base de ces principes. Se réunissant, en septembre et novembre dans un format hybride (participation en personne et à distance), il a essayé d'identifier les principales zones de convergence avant la tenue de la Conférence d'examen prévue en 2021. Cet exercice a permis, au-delà de l'idée partagée que le droit international humanitaire s'applique aux SALA, de voir que des divergences importantes subsistent notamment sur le point de savoir si le droit actuel suffit – position notamment des États-Unis, de l'Inde, d'Israël, et du Royaume uni – ou si de nouveaux développements sont nécessaires, position des Non-alignés et de la société civile, qui veulent un instrument juridiquement contraignant. On diverge également sur la létalité – est-elle une caractéristique ou non des SALA – et sur le contrôle humain. Ces divergences et difficultés pourraient favoriser l'examen de la question des SALA, dans d'autres cadres notamment à l'Assemblée générale.

La question de *l'utilisation des armes explosives dans les zones peuplées* avançant difficilement, l'Irlande a pris l'initiative d'élaborer une déclaration politique pour établir une norme en la matière. Les premières consultations à cet égard se sont tenues en novembre 2019 et elles se sont poursuivies en partie en 2020, une trentaine d'États et des groupes de la société civile ont participé à cet exercice.

(25) Les parties à la *convention sur les mines anti-personnel* restent 164. La Chine, les États-Unis, la Russie, les 2 Corées, l'Arabie saoudite, Israël, l'Iran restent en dehors. Cependant l'usage de ces mines est devenu très rare. Le Myanmar, a été le seul État concerné en 2020, mais l'administration Trump a abrogé, en janvier, la directive Obama interdisant la production et l'acquisition de ces mines et permis de les utiliser dans des « circonstances exceptionnelles ». Du côté des États, l'emploi et la fabrication restent très contraints, malgré les limites de l'adhésion à la convention. En revanche, mines et engins explosifs improvisés sont largement employés par les acteurs non étatiques, notamment en Afghanistan, en Libye, au Pakistan. 26 États parties ont encore des obligations de déminage et 3 de destruction. Mais les plus gros possesseurs (Russie, Pakistan, Inde, Chine, Ukraine et États-Unis) ne sont pas dans la convention. La 18^e réunion des parties a eu lieu du 16 au 20 novembre 2020 ; elle a accordé aux États qui le demandaient un délai supplémentaire pour le déminage.

(26) La *convention sur les armes à sous munitions*, dont 2020 marquait le 10^e anniversaire de l'entrée en vigueur, a été rejointe par 3 nouveaux États parties (Sao-Tomé et Principe, Niue et Sainte Lucie). Au 31 décembre, elle comptait 110 parties et 13 signataires. On reste très loin de l'universalité mais à l'Assemblée générale 146 États ont voté en faveur de la résolution la soutenant (et de l'objectif d'universalisation), dont 32 non parties. 38 se sont abstenus mais, pour la première fois, aucun n'a voté contre (A/RES/75/62). On verra s'il y a là, un signe d'une avancée possible. Quoi qu'il en soit, depuis l'adoption de la convention, aucun des États parties n'a utilisé ce type d'armes et la plupart de ceux qui ne le sont pas respectent *de facto* l'interdiction d'utilisation et de production. L'emploi des ASM demeure toutefois important dans certains conflits (Syrie, Libye, Haut Karabakh). Seize États produisent encore des ASM, dont la Chine et la Russie. Fin

⁴⁴ La question des SALA fait l'objet de discussions intergouvernementales dans le cadre de la convention de 1981, sous les auspices des Nations unies depuis 2014. Elles sont menées depuis 2017 par un GEG à composition non limitée - le GEG est ouvert à tous les États parties à la convention, dont le mandat est « d'explorer et de convenir d'éventuelles recommandations sur les options liées aux technologies émergentes dans le domaine des systèmes d'armes létaux autonomes, dans le contexte des objectifs et des buts de la convention, en tenant compte de toutes les propositions passées, présentes et futures ».

2020, 36 des 41 États parties ayant déclaré des stocks d'ASM avaient achevé de les détruire. Comme pour les mines anti-personnel les États restant ont demandé la prolongation du délai pour les détruire. Il en va de même pour le déminage des zones contaminées. Ces demandes restent en suspens, la 2^e Conférence d'examen, qui ne s'est réunie que partiellement et virtuellement du 25 au 27 novembre 2020, n'ayant pas pris de décision à cet égard.

(27) Autres accords.

La participation à plusieurs autres traités a légèrement évolué. Après l'accession de la Bosnie Herzégovine, en 2020, le **traité sur l'espace** (1967), comptait fin 2020, 111 parties. La **convention sur l'interdiction du terrorisme nucléaire** en a 117, après l'accession de St Kitts et Nevis.

En revanche le nombre des parties reste inchangé pour : la **convention sur l'interdiction de la modification de l'environnement** de 1977 (78) ; le **traité interdisant de placer des armes nucléaires... sur le fond des mers de 1972** (94) ; **l'accord sur la lune** de 1984 (18).

III.2.2. Accords régionaux

(28) L'érosion des accords européens se poursuit et les accords portant création de zones exemptes d'armes nucléaires n'évoluent pas comme le souhaitent les pays de ces zones.

(29) Les **accords de désarmement/maîtrise des armements conclus en Europe** à la fin de la guerre froide – traité FCE, traité Ciel ouvert et Document de Vienne – avaient généré un réseau d'engagements et d'obligations complémentaires qui avait accru la prévisibilité, la transparence et la stabilité militaire et réduit le risque de conflits. Cet ensemble a continué de s'affaiblir et a pratiquement disparu, avec le retrait américain du traité Ciel ouvert.

(30) Le **traité FCE** n'est toujours pas officiellement mort. S'agissant de son évolution/transformation, la situation du contexte de sécurité européen ne se prête toujours pas à une avancée positive. L'initiative allemande (v. PSEI n° 8, 2017, n° 11) n'a pas eu de suite. On continue du côté américain et atlantique, à entretenir la fiction du traité utile. Cela permet de dénoncer les violations commises par la Russie (v. *Compliance With the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, 2021 et les Dossiers de l'OTAN). Pour la Russie le traité est « dépassé »⁴⁵.

(31) **Ciel ouvert**. Après les tensions de 2017 et 2018, l'idée que les États-Unis pourraient se retirer du traité circulait fin 2019. Cela a été confirmé, Washington a annoncé officiellement son intention, en mai 2020. Le retrait est intervenu le 22 novembre 2020. Il s'est produit sans réel appui de la part des alliés de l'OTAN. Plusieurs de ses membres et l'UE ont exhorté en vain les États-Unis à reconsidérer leur décision. La question s'est posée de savoir comment maintenir le traité sans les États-Unis. La Russie a exigé des autres parties de l'Ouest qu'elles s'engagent à ne pas s'opposer au survol des bases américaines et à ne pas divulguer aux États Unis les données collectées par elles. N'ayant pas obtenu d'engagement sur ces points et l'administration Biden n'ayant pas manifesté de volonté de revenir dans le traité, W. Poutine a décidé à son tour le retrait de la Russie en juin 2021⁴⁶. Le traité Ciel ouvert n'a désormais plus d'intérêt.

⁴⁵ Qualificatif employé par le Représentant russe à la Première Commission, en 2019, PV.19, p. 10.

⁴⁶ Voir *Arms control to Day*, March et July/August 2021.

(32) Contrairement à ce qui était espéré fin 2016, la médiocre situation des traités FCE et Ciel ouvert, n'a pas favorisé l'évolution de la troisième composante des accords européens, le **Document de Vienne**. Ici aussi des difficultés sont apparues et subsistent en 2018, 2019 et 2020, en relation principalement avec la question d'Ukraine. La « modernisation » du document dont il est toujours question en 2020⁴⁷, n'a aucune chance d'aboutir dans le contexte actuel. La position russe est, à cet égard, éclairante : « la modernisation du Document de Vienne 2011, que les délégations occidentales s'emploient activement à présenter comme une sorte de "panacée" pour améliorer la situation en matière de sécurité en Europe, est inacceptable pour la Russie »⁴⁸, dans le contexte actuel d'endiguement que pratique l'OTAN à l'égard de la Russie⁴⁹. Cette position est maintenue en 2020, après le retrait américain du traité Ciel ouvert⁵⁰.

(33) Il n'y a pas eu de changement important, s'agissant des **traités établissant de zones exemptes d'armes nucléaires**.

Les 5 traités concernés (Amérique Latine et Caraïbes, Pacifique Sud, Afrique, Asie du Sud-Est et Asie centrale), sont tous en vigueur.

Le niveau de participation est passé de 40 à 41 États parties, avec la ratification du Cap Vert en 2020, s'agissant des pays de la zone, mais il reste toujours à compléter pour l'**Afrique**. Plus de 10 États africains n'ont pas encore ratifié le traité, dont l'Égypte, la Rd Congo et le Maroc. L'Espagne n'est toujours pas partie à son protocole 3⁵¹ et les États-Unis aux protocoles 1 et 2.

Pour les protocoles relatifs au non-emploi des armes nucléaires, des évolutions restent aussi à accomplir de la part des États-Unis au sujet du **Pacifique Sud** et de l'**Asie centrale** et de la part de tous les cinq à propos de l'**Asie du Sud-Est**. Leur déclaration commune du 5 de septembre 2016 annonçait qu'ils étaient prêts à signer le protocole de Bangkok mais, bien que les discussions se soient poursuivies avec les pays de la zone, cela ne s'est toujours pas fait.

La déclaration adoptée par l'OPANAL, à l'occasion du 50^e anniversaire de la conclusion du traité de **Tlatelolco** (14 février 1967) demande que les États dotés ayant assorti leur acceptation du protocole II, de réserves ou interprétations contraires à l'esprit du traité, les retirent ou les révisent⁵². Cela reste à faire. Les États participant à ces zones ont réaffirmé leur engagement à leur égard et en faveur de la non-prolifération et du désarmement nucléaire. On notera, pour l'Amérique latine, que le niveau de participation des États de la région aux amendements apportés par les résolutions 267, 268 et 290, reste insuffisant et n'a pas évolué en 2018, 2019 et 2020.

(34) La convention de Kinshasa, **convention de l'Afrique centrale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composantes pouvant servir à leur fabrication, réparation et assemblage**, adoptée en 2010, est entrée en vigueur le 8 mars 2017. Le nombre des parties reste inchangé en 2020 (8 parties). La RD Congo et le Rwanda ne sont pas parmi elles.

⁴⁷ En ce sens le Conseil ministériel du 4 décembre 2020.

⁴⁸ Déclaration de la délégation russe, 75^e séance de la réunion du FSC et du CP de l'OSCE, 16 octobre 2019.

⁴⁹ V. A.C.1/74/PV.19, p. 10.

⁵⁰ Voir l'allocution du chef par intérim de la délégation de la Fédération de Russie Andrey Vorobyov à la Conférence annuelle d'examen de la sécurité (ASRC) de l'OSCE, 25 juin 2020.

⁵¹ V. l'exposé de la position espagnole au PV.22 (1^{er} novembre 2019) de la Première Commission, p. 49.

⁵² Des réserves ou interprétations de même type ont été faites également au sujet des protocoles accompagnant les traités de Rarotonga, Pelindaba, Bangkok et Semipalatinsk.

La participation à la **convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes** de 1997 n'a pas évolué, les États-Unis, le Canada n'y sont toujours pas parties. Il en va de même pour la **convention interaméricaine sur la transparence** de 1999, à laquelle cette fois le Canada est partie.

III.2.3. Accords bilatéraux/trilatéraux

(35) L'avenir n'était pas éclairci, fin 2020, pour les accords entre les États-Unis et la Russie, ni pour une éventuelle extension des négociations et accords sur les armes stratégiques à la Chine, voire à d'autres puissances. Les acquis de l'*Arms Control* continuent de se déliter et le nouvel *Arms Control* n'est pas encore engagé.

(36) L'après traité FNI. La fin du traité FNI, en 2019 (voir notre chronique in *PSEI*, n° 14, 2020, n° 36) posait la question de savoir ce qui allait se passer ensuite, en Europe et si la négociation d'un accord élargi à d'autres puissances et à d'autres régions, pourrait advenir.

Dès le mois d'août 2019, la Russie avait proposé un moratoire sur la mise au point et le déploiement des missiles au sol, intermédiaires et à plus courte portée, en Europe et dans les régions du monde où de telles armes de fabrication américaine n'apparaîtraient pas et le Président Poutine avait envoyé en octobre un message à plus d'une cinquantaine de chefs d'État et de gouvernement, en Europe et en Asie, à ce sujet et sur « l'établissement de règles dans cette sphère »⁵³. Mais ces initiatives n'avaient pas reçu d'écho positif.

On entendait dire que Washington envisageait de déployer en Europe de nouveaux missiles à portée intermédiaire. À cet égard nous avons remarqué qu'avoir ce projet est une chose et que le réaliser en est une autre, parce que ce déploiement ne peut être accompli qu'avec l'accord des pays sur les territoires desquels il est envisagé. On a pu voir, au début des années 1980 parmi les pays de l'OTAN, qu'obtenir cet accord n'était pas si simple. Il n'est certainement pas possible de le présumer acquis, de manière quasi automatique⁵⁴.

On pouvait craindre aussi que la fin du traité FNI fournisse à Moscou l'occasion de jouer, à nouveau, des dissensions entre les alliés, à un moment où leur unité est déjà mise à mal par d'autres dossiers, notamment celui de l'Iran, et de mettre la pression, avec son missile 9M729, sur les systèmes défensifs américains.

Ces craintes ne se sont pas matérialisées. Il n'y a pas eu, en 2020, de signes annonciateurs d'une nouvelle crise des euromissiles. Aucune initiative de déploiement n'a été prise du côté des États-Unis et de l'OTAN. Du côté russe, le 26 octobre 2020, dans une déclaration sur les mesures supplémentaires visant à une désescalade de la situation en Europe après la fin du traité FNI, W. Poutine a réitéré son initiative relative à un moratoire réciproque et il a invité « toutes les parties intéressées à envisager des options spécifiques pour l'adoption de mesures de vérification mutuelle afin de répondre aux préoccupations existantes »⁵⁵. Moscou, maintenant la nécessité d'un accord de type FNI, se place dans le camp du droit et du désarmement.

Si le moratoire proposé par W. Poutine, n'a pas reçu de réponse positive, il semble qu'il ait été entendu. Pour le moment la modération prévaut. Il est vrai qu'une autre évolution aurait inévitablement compromis le devenir de *New START*, dernier vestige des accords d'*Arms Control* entre les États-Unis et la Russie.

⁵³ Discours de M. Lavrov du 22 décembre 2019. La France a refusé l'idée du moratoire mais s'est dite favorable à des pourparlers de sécurité.

⁵⁴ Le Japon et l'Allemagne se seraient déjà dit hostiles à un tel déploiement sur leur sol.

⁵⁵ Texte de l'Agence de presse *Pressenza*, 28 octobre 2020. Cette initiative est mentionnée dans le rapport de ma Russie à la Conférence d'examen du TNP (NPT/CONF.2020/17/Rev. 1).

(37) Pour *New START*, les limites fixées avaient été atteintes en 2018. Au 1^{er} septembre 2018, les chiffres agrégés des têtes nucléaires sur vecteurs déployés étaient de 1398 pour les États-Unis et de 1420 pour la Russie (limite à 1550). Pour les missiles déployés (ICBM, SLBM) et les bombardiers lourds, où le plafond est à 800, ils étaient de 800 pour les États-Unis et de 775 pour la Russie. Enfin les lanceurs d'ICBM, SLBM et bombardiers lourds déployés et non déployés (limite à 700) étaient 659 aux États-Unis et 517 en Russie. Les parties étaient donc dans le cadre convenu et, à la différence du cas du traité FNI, ne s'accusaient pas de tricherie. Mais le traité devait prendre fin en février 2021 à moins qu'elles décident de le prolonger de 5 ans, possibilité qu'il prévoit, ou optent pour une autre formule de prolongation. Or on se demandait toujours fin 2019, ce qui allait advenir. Le président russe avait exprimé, le 20 décembre, sa volonté de prolonger le traité *New Start*, sans conditions préalables⁵⁶. Mais, à Washington, la réponse se faisait attendre ; on évoquait des négociations trilatérales, incluant la Chine.

En 2020, les parties sont restées dans le cadre des limites de l'accord. La « pandémie » de Covid 19 a affecté le mécanisme des inspections – elles n'en ont mené que 2 sur 18. La Commission consultative bilatérale, qui est chargée de suivre l'application de l'accord ne s'est pas réunie, mais cela n'a pas aggravé les relations entre les États-Unis et la Russie. Ils ont échangé les informations et notifications prévues, par la voie diplomatique.

Toutefois, le *Suspense* sur la suite a été prolongé, tout au long de l'année. L'avenir a été évoqué, dans le cadre du dialogue stratégique sur la sécurité, en janvier, en juin, juillet, août et octobre, mais sans qu'il en sorte un accord quelconque sur la suite⁵⁷. À la fin de l'année du fait des élections américaines, la question était passée au second plan. On savait seulement que le candidat démocrate avait indiqué son intention de prolonger *New START* sans conditions⁵⁸ – ce que l'avenir confirmera puisque *New START* a été prolongé d'un commun accord, pour 5 ans, le 3 février 2021. S'agissant de la suite, quelques repères ont été confirmés, en 2020. Du côté des États-Unis le souci que le dialogue soit étendu aux Chinois. Pour ces derniers, le net refus de participer étant donné « l'énorme fossé » entre l'arsenal de la Chine et ceux des États-Unis et de la Russie ; « compte tenu de l'écart considérable qui existe entre les arsenaux nucléaires de la Chine et ceux des États-Unis et de la Fédération de Russie, il est injuste, déraisonnable et irréaliste d'attendre de la Chine qu'elle se joigne à une quelconque négociation trilatérale sur la maîtrise des armements »⁵⁹. Côté russe, l'intérêt pour la poursuite de *New START* et une nouvelle négociation avec Washington, étendant le traité, était confirmé⁶⁰.

La rupture n'a donc pas eu lieu. *New START* a été prolongé, mais il est difficile d'imaginer une véritable négociation à court terme et, à plus forte raison un accord, surtout élargi à la Chine voire à d'autres puissances. Le plus vraisemblable est que, malgré le maintien de *New START*, la course aux armements va s'accélérer, générant des controverses au niveau de l'accord, comme il y en eut au sujet du traité FNI. Cet élément négatif va coexister et entrer en conflit avec le souci de ne pas rompre, de continuer de se parler, de communiquer dans le cadre du P 5 et de préserver des intérêts largement communs en matière de prolifération. En réalité, il n'y a plus de « cadre stratégique ». Le délitement de ce cadre a commencé, dès le début des années 1980 avec le lancement de l'initiative de défense stratégique et s'est

⁵⁶ Proposition réitérée à la CD à l'occasion du 10^{ème} anniversaire du traité (CD/2188).

⁵⁷ Sur ce dialogue en 2020, voir Tytti Erasto, Vitaly Fedtchenko et Petr Topychkanov, « Nuclear Disarmament, Arms Control and Non Proliferation », *SIPRI Yearbook 2021*.

⁵⁸ V. Kingston Reif and Shannon Bugos, *New START in Limbo Ahead Us Elections, Arms Control to Day*, nov. 2020.

⁵⁹ A/C.1/75/PV.5, p. 2.

⁶⁰ V. l'entretien de M. Lavrov avec l'Agence Tass du 30 décembre 2020.

accélééré, avec la fin du traité ABM en 2001. Il se précipite au début des années 2020. Dans ce nouveau contexte, si on ne peut exclure un accord limité et ponctuel, la définition d'un nouveau cadre, inévitablement élargi s'agissant des questions qu'il abordera comme des participants, paraît pour le moment hors de portée. Le nouvel *Arms Control* ne peut être – cela est confirmé à nouveau en 2020 –, qu'un objectif lointain. Dans sa définition, Washington, Pékin et Moscou, joueront inévitablement les premiers rôles. Mais comme on l'a déjà souligné dans la précédente chronique, d'autres États pourraient et même devraient compter. Il s'agit des puissances régionales importantes mais restées non nucléaires, comme l'Égypte ou la Turquie, susceptibles de peser notablement sur l'avenir du TNP et des alliés des États-Unis, en Europe et en Asie, qui détiennent très largement la clef de l'avenir des systèmes défensifs et du réseau des bases américaines.

Dans cette situation très dégradée, la résolution « Renforcement et développement du système de traités et d'accords sur la maîtrise des armements, le désarmement et la non-prolifération » (75/68) a logiquement recueilli plus de voix favorables – 186 contre 179 – que l'année précédente (74/66). Aucun État ne s'y est opposé. Trois seulement se sont abstenus (Géorgie, Palaos, Ukraine). Le temps du « Respect des accords et obligations en matière de non-prolifération, limitation des armements et de désarmement » (72/32, 69/59, 66/49, 63/59), est passé.

IV. Le mécanisme du désarmement

(38) « Mécanisme » est le terme utilisé par l'Assemblée générale des Nations unies, comme titre de la IV^{ème} partie du Document final qu'elle adopta en 1978 lors de sa 10^e session extraordinaire (ou première session spéciale sur le désarmement), pour désigner les organes de délibération et de négociation en la matière. À l'époque, le « mécanisme » du désarmement fut revitalisé, notamment par la réforme du Comité du désarmement, prédécesseur de l'actuelle Conférence du même nom. Ainsi défini le « mécanisme » se compose de la Conférence du désarmement, de la Commission du désarmement, de la Première Commission et de l'Assemblée elle-même. Le fonctionnement de ce « mécanisme » est considéré comme un « marqueur » de la bonne santé du désarmement. Il est en crise depuis une vingtaine d'années et il est question depuis longtemps de le « revitaliser ».

Mécanisme, sans les guillemets – on peut dire aussi « machinerie » – sert à désigner, dans une acception plus large, l'ensemble des institutions, relevant ou non des Nations unies, qui traitent actuellement du désarmement. Cela couvre pour les Nations Unies, le Secrétariat, le Conseil de sécurité et la CIJ. En dehors des Nations unies, cela vise d'autres organisations, comme l'AIEA ou d'autres organisations universelles, des organisations régionales comme l'OSCE, l'ASEAN, la LEA ou la CELAC et les organisations du désarmement (OIAAC par exemple), qui se sont installées dans le paysage du désarmement. Il est important également de ne pas omettre les Conférences d'examen et les réunions des États parties des traités de désarmement, dont l'activité a pris une ampleur considérable, ainsi que les Conférences organisées *ad hoc*, comme celles qui ont eu lieu sur l'impact humanitaire des armes nucléaires ou la sécurité nucléaire. Les groupes de fournisseurs, comme diverses initiatives relatives à la prolifération, sont également à considérer.

Dans le cadre de ce suivi annuel, on considère normalement l'état du « mécanisme » au sens de la Première session extraordinaire du désarmement et souligne les principaux autres éléments marquants, dans la « machinerie », éventuellement repris dans d'autres rubriques de cette chronique ou dans ses annexes.

(23) Le « Mécanisme » avait vécu, en 2016, une année importante dans la mesure où, le blocage à la Conférence du désarmement se poursuivant, le Rubicon fut franchi à la

71^e session, avec la décision de l'Assemblée de convoquer en 2017 une Conférence des Nations unies pour négocier un traité d'interdiction des armes nucléaires. Pour la Conférence du désarmement, la perspective de son contournement par un « Nouveau Forum », qui s'était éloignée en 2015, était donc « actée ». Comme cela était prévisible, le TIAN a vu le jour en juillet 2017, non par l'extérieur, non en dehors du « Mécanisme » mais au-dedans, grâce à l'Assemblée générale elle-même. Cela n'a pas provoqué de nouveau dommage pour la CD, mais son blocage persiste toujours. Même si la Commission du désarmement a connu alors un début d'amélioration, il est clair que le Mécanisme établi en 1978 est toujours en crise. Cela explique que l'on songe toujours à le modifier, voire à fonder un nouveau mécanisme, puisqu'on progresse enfin sur la question de la convocation d'une quatrième session extraordinaire sur le désarmement (72/49).

2018 et 2019, avaient largement confirmé une crise qui continue de toucher le « mécanisme » – elle s'étend – et déborde désormais, sur le mécanisme ou la « machinerie », notamment sur l'OIAC. Les accusations de « politisation » vont croissant, Moscou, se posant en défenseur de système créé en 1978 et accusant ouvertement « les Occidentaux », « l'Occident », et non les seuls États-Unis, de le mettre à mal⁶¹. En 2020, la « pandémie » du Covid-19 a un effet perturbateur important sur le fonctionnement des institutions du désarmement.

IV.1. La Conférence et la Commission du désarmement

Le Blocage de la Conférence du désarmement se maintient et la Commission du désarmement, qui avait enfin produit de nouvelles recommandations en 2017, avant de retomber ensuite dans la crise, y reste.

(39) La Conférence du désarmement demeure bloquée. La création d'un « groupe de travail sur la voie à suivre », en 2017, avait donné un peu d'espoir mais aucun miracle ne s'est produit. En février 2018, ce fut la décision de créer cinq organes subsidiaires sur les points de l'ordre du jour, mais cela ne donna pas non plus de résultat⁶² et ne fut pas reproduit en 2019. Malgré les efforts des présidents successifs, il n'a toujours pas été possible, en 2019 et 2020 d'adopter un programme de travail. Il n'y a eu aucun début de négociation. La formule P6+2 n'a pas produit de miracle et les éléments rassemblés lors des consultations menées par l'Australie ne permettent pas d'apercevoir une issue prochaine⁶³. En 2019, la CD n'avait pas réagi à la transmission, appuyée par l'Assemblée générale, du rapport du groupe d'experts de haut niveau chargé du traité interdisant la production des matières fissiles... En 2020 le Groupe des 21, réclamait en vain « d'entamer d'urgence des négociations... sur une convention globale sur les armes nucléaires interdisant la détention, la mise au point, la fabrication, l'acquisition, la mise à l'essai, l'accumulation, le transfert et l'emploi ou la menace d'emploi de ces armes et prévoyant leur destruction »⁶⁴.

Mais les travaux de la Conférence se poursuivent. Les États membres, individuellement ou en groupe, y exposent leurs positions sur les questions à l'ordre du jour. Des personnages importants comme le ministre russe Lavrov s'y expriment. La Russie y mène une politique comparativement beaucoup plus active, que celle des États-Unis⁶⁵ et de la Chine.

⁶¹ Voir particulièrement à cet égard la déclaration de M. Lavrov devant la CD, le 20 mars 2019 (CD/1498, pp. 2-5).

⁶² Les groupes ont néanmoins travaillé et 4 sur 5 ont rendu leur rapport, voir CD/2138, 2139, 2140, 2141.

⁶³ Voir CD/2197.

⁶⁴ CD 2195 (septembre 2020).

⁶⁵ Voir dans CD/2203, les observations du représentant des États-Unis sur le fonctionnement de la CD.

La Conférence du désarmement reste donc importante dans la diplomatie du désarmement. Même ceux qui disposent de la possibilité de la contourner, en faisant appel à des formules majoritaires, les Non-alignés, la soutiennent. C'est très probablement le lieu où reprendra la négociation multilatérale, quand les temps seront à nouveau favorables au consensus. Pour le moment, la CD a parfois de la peine à ne pas être contaminée par les crises, en particulier celle d'Ukraine et de Syrie⁶⁶. Quoi qu'il en soit, l'Assemblée ne cherche pas à souligner et dénoncer le blocage ; elle examine le rapport de la Conférence⁶⁷, « positive » plutôt la situation et réaffirme que la CD est « l'unique instance multilatérale de la communauté internationale pour les négociations sur le désarmement » (75/83 § 1).

(40) La Commission du désarmement est l'« organe subsidiaire délibérant spécialisé » de l'Assemblée, dont le rôle consiste à conduire des « délibérations approfondies sur des questions précises de désarmement » afin « d'aboutir à la formulation des recommandations concrètes... dans la mesure du possible adoptées par consensus ». Elle occupe en principe une place importante dans le « mécanisme » du désarmement. Elle n'avait pas donné plus de résultat en 2016, qu'en 2014 et 2015. Si on avait pu noter que l'ambiance s'améliorait, la distance séparant les positions sur le désarmement nucléaire était si considérable que, malgré les appels au réalisme et à la modération, une avancée paraissait hautement improbable, au moment même où la majorité anti-nucléaire imposait le TIAN.

La Commission a pourtant enfin adopté, en 2017, de nouvelles recommandations, par consensus. Elles ne concernaient évidemment pas le désarmement nucléaire et la non-prolifération des armes nucléaires, thème de travail de son groupe de travail numéro 1, mais celui du groupe 2 – « mesures de confiance concrètes dans le domaine des armes classiques ». Il semble que, dans un moment très difficile, on ait éprouvé alors le besoin de montrer que l'on était encore capable de travailler ensemble et de s'accorder. Le document issu de cet effort de consensus, était le 17^e adopté par la Commission. 16 documents de ce genre avaient été adoptés entre 1978 et 1999. Le premier à voir le jour depuis le début des années 2000, il ne frappait évidemment pas par son audace ou son originalité. On ne pouvait pas dire que l'institution que le Secrétaire général adjoint et Haut Représentant du désarmement qualifie d'« unique instance universelle de délibération » (A/CN.10/PV.362, p. 2) était vraiment revitalisée, mais on se reprenait à espérer de nouvelles avancées, par exemple sur les « mesures de transparence et de confiance relatives aux activités spatiales aux fins de la prévention d'une course aux armements dans l'espace », où les discussions informelles qui avaient eu lieu, laissaient présager un prochain examen par la Commission.

L'amélioration perçue en 2017 ne s'était pas poursuivie. Le chef de sa délégation n'ayant pas obtenu son visa pour participer au débat de fond de la Commission, la Russie considérant que cela constituait, de la part des États-Unis, un abus du statut de pays hôte, s'était opposée, lors de la première réunion de l'année, le 14 février 2019, à l'adoption de l'ordre du jour et avait demandé que la session d'organisation soit repoussée.⁶⁸ La question n'ayant pas été réglée, les travaux n'avaient ensuite, pas repris. On ne trouvait donc, pour 2019, ni le rapport de la Commission, ni la traditionnelle résolution de l'Assemblée le concernant. La situation ne s'est pas améliorée en 2020. Du fait de la persistance de la question du visa et des difficultés créées par la pandémie du Covid-19, la Commission n'a toujours pas pu travailler⁶⁹.

⁶⁶ Pour l'Ukraine, voir CD/2125 (2018). Les Occidentaux se sont élevés contre le fait que la Syrie ait présidé la CD, voir CD/2144, du 12 septembre 2018 et la réponse de Damas (CD/2145). En 2020 voir Ukraine CD/2190.

⁶⁷ A/74/27 ou CD/2179.

⁶⁸ A/CN.10/2019/PV.375.

⁶⁹ Voir *UN Disarmament Yearbook 2020*, vol. II, pp. 271-275.

IV.2. L'Assemblée générale

L'Assemblée et la Première Commission ont été perturbées en 2020 par la pandémie du Covid-19, mais elles ont tout de même réussi à s'adapter et à travailler. Le désarmement nucléaire demeure leur grande priorité et le principal point de division, entre les puissances nucléaires et surtout entre celles-ci et les États ne possédant pas la bombe. Mais d'autres thèmes deviennent plus conflictuels.

(41) Resté stable, en 2014 et 2015, le nombre des résolutions (R) et décisions (D) adoptées par l'Assemblée générale avait nettement augmenté en 2016. Il y avait 57 résolutions et 6 décisions en 2014, 55 et 6 en 2015 ; on en comptait respectivement 64 et 5 à la 71^e session. En 2017, on assiste au mouvement inverse, avec 10 résolutions en moins (54 résolutions et 7 décisions), puis les chiffres remontent en 2018 (60 résolutions et 8 décisions), 2019 (59 résolutions et 5 décisions) et 2020 (60 résolutions et 13 décisions), à partir des rapports de la Première Commission. La répartition, très inégale, des résolutions et décisions, selon les thèmes du désarmement que traite la Première Commission, demeure, comme la nette priorité du désarmement nucléaire (22 résolutions et 3 décisions en 2020). La part de ce que, par imitation du vocabulaire financier, on peut appeler la « volatilité » des résolutions de l'Assemblée générale (nombre de résolutions non reprises d'une année sur l'autre, de résolutions plus anciennes reprises, et de résolutions nouvelles) est toujours élevée.

A la différence d'autres sessions (71^e session et décision de réunir une Conférence des Nations unies pour négocier un traité d'interdiction des armes nucléaires), il n'y a pas eu de point d'orgue dans les travaux de 2020.

La résolution 72/31 – faire avancer la négociation sur le désarmement nucléaire – n'a pas eu plus de suite en 2020, qu'en 2018 et 2019 (voir 75/45 §§ 4 et 5). Tous les grands thèmes habituels se retrouvent à la 75^e session (voir les annexes 5 et 7). On remarque aussi une montée des oppositions sur les thèmes des armes chimiques et biologiques, de l'espace et des technologies de l'information et de la communication.

Il est important de noter que la Première Commission elle-même, a été affectée par la question des visas refusés par les États-Unis, notamment à la Russie, qui l'a empêchée de travailler normalement. Si la Première Commission a bien préparé le travail de l'Assemblée, le débat général n'en a pas moins été nettement écourté : il n'a commencé que le 10 octobre, avec la 3^e séance.

L'activité de l'Assemblée est examinée de manière plus approfondie, sous l'angle de la diplomatie et du « débat » du désarmement, dans les annexes 4, 5, 6 et 7.

IV.3. Le Conseil de sécurité

(42) 2017 avait confirmé que le Conseil de sécurité est devenu un acteur de premier rang dans la diplomatie du désarmement. Il est resté très présent, en 2018 et 2019, sur les dossiers de la Syrie (armes chimiques), de la Corée du Nord et de l'Iran, pour le nucléaire. Mais son rôle a commencé à décliner. Cela se confirme en 2020, à mesure que les tensions entre les membres permanents croissent à propos de la Syrie et de l'Iran et, s'agissant de leurs relations, sur l'inclusion de la Chine dans la négociation sur les armes stratégiques, l'extension de cette négociation aux armes non stratégiques et la proposition russe de moratoire sur les missiles à portée intermédiaire⁷⁰. S'agissant des questions les plus critiques, la convergence entre eux, très relative au demeurant, n'existe plus que sur la

⁷⁰ Voir pour une idée de ces dissensions les déclarations à la 8731^e séance (28 février 2020).

question de Corée. Elle demeure néanmoins suffisante, pour soutenir, en 2020, 13 embargos sur les armes⁷¹.

Au Conseil, le thème de la prolifération est, à la différence de ce que l'on a constaté pour l'Assemblée, non seulement présent mais dominant. Il y est abordé sous un angle particulier – celui de l'interdit, de la surveillance et de la coercition. Les États dotés qui – non seulement n'ont pas réalisé le désarmement nucléaire promis et très attendu, mais se sont lancés à nouveau dans la course aux armements – imposent, en se servant de la Charte et des pouvoirs attribués au Conseil de sécurité, une exécution du TNP comme de la Convention d'interdiction des armes chimiques, qui va très au-delà des engagements pris par les Parties. Ni le TNP ni la Convention relative aux armes chimiques n'ont créé un interdit. Il suffit de se reporter aux textes, pour voir que les États devenus parties conservent chaque fois (TNP art X et CAC art XVI) le droit de s'en retirer, « dans l'exercice de leur souveraineté nationale ». Dans le contexte où elle se trouvait, l'exercice par la Corée du Nord de son droit de retrait n'avait absolument rien d'excessif et il en irait de même pour l'Iran, s'il prétendait l'utiliser. Cette observation est pertinente dans une approche classique des relations internationales. Mais les États dotés sont parvenus, avec le soutien de la communauté internationale et notamment du courant anti-nucléaire, à transformer l'accès à l'arme nucléaire et l'emploi d'armes chimiques en véritables interdits, consacrés et sanctionnés par le Conseil de sécurité⁷². Comme on l'a déjà expliqué, face à cette captation par les Grands, particulièrement par les États-Unis, à leur profit, de la peur et des moyens de la sécurité collective, la majorité antinucléaire est démunie de réels moyens d'action. Elle appelle au désarmement nucléaire, sans véritable résultat puisque la course aux armements, loin de ralentir, s'accélère. Se retirer collectivement du TNP ou de la CAC ouvrirait la voie à une prolifération plus vaste, dont les membres de la majorité antinucléaire ne veulent pas, et serait d'autre part en contradiction avec les engagements pris par nombre d'entre eux au titre des zones exemptes d'armes nucléaires. Cet ensemble de contraintes laisse peu de place aux très rares États que pourrait encore tenter l'aventure nucléaire, pour le moment au moins.

Il paraît peu probable, en effet, que l'obstacle constitué par le Conseil de sécurité reste longtemps aussi considérable. Sa force repose sur l'entente des Cinq et l'appui que leur apporte la majorité des autres États. Or l'un et l'autre faiblissent. L'entente des Cinq, quoique toujours affichée sur le TIAN (voir n° 9), n'existe plus sur la Syrie, elle a nettement baissé sur la Corée du Nord et sur l'Iran. La légitimité des sanctions est en chute, leur aggravation et leur renouvellement au Conseil de sécurité vont devenir de plus en plus difficiles, voire impossibles, à obtenir. L'action unilatérale, sans aval du Conseil de sécurité, se conçoit de moins en moins sans une coalition. Mais celle-ci devient de plus en plus difficile à constituer et à maintenir. Les alliances elles-mêmes, y compris les plus anciennes, connaissent des temps difficiles. Ce point est de première importance pour l'avenir de la prolifération dans la mesure où l'Alliance américaine a permis à nombre d'États, possédant une maîtrise suffisante pour leur permettre l'accès à l'arme nucléaire, d'y renoncer, se sachant couverts par la dissuasion des États-Unis. La perte de crédibilité, le réaménagement voire la fin de l'alliance américaine, pourraient/devraient ouvrir ici de nouveaux horizons. Joue dans le

⁷¹ Sur ces embargos qui, sauf ceux concernant l'Iran et la Corée du Nord, relèvent plus de la gestion des conflits et du maintien de la paix que du désarmement, voir la présentation du *SIPRI Yearbook 2021*, chapitre 14, II.

⁷² Cela a été fait sans cadre fixé préalablement. Le Président du Kazakhstan a proposé en janvier 2018, lors de la séance du Conseil de sécurité réuni au niveau des chefs d'États et de gouvernement de créer ce cadre. Il s'agirait « d'élaborer un projet de résolution spécial du Conseil de sécurité, qui définisse clairement les conséquences pour les pays qui enfreignent le Traité, y compris des sanctions et autres mesures coercitives » (S/PV.8160, 18 janvier 2018, p. 5).

même sens, le barrage établi par Israël et les États-Unis face au projet de zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient, la région du monde où la tentation de la prolifération est certainement la plus forte. Enfin, dans le cas de l'Iran, l'atteinte que représentent le « retrait » et la politique de sanctions des États-Unis, au droit d'accéder à l'énergie nucléaire, porte un coup de plus, à une politique de contre-prolifération, déjà très discréditée.

Dans ce nouveau contexte de discorde grandissante entre les Cinq, y compris, de plus en plus, entre Occidentaux, et d'opposition entre les États dotés et non dotés, la résolution 1540 (2004), qui intéresse la non-prolifération des armes de destruction massive à destination des acteurs non étatiques, est la zone la plus consensuelle et le Conseil continue de suivre son application⁷³.

Il n'est pas inutile de remarquer que le soutien de l'Assemblée au Conseil de sécurité a évolué, à la baisse. En 2017, non seulement elle soutenait le Conseil sur la question de la Corée du Nord mais dans 72/50, au § 29, elle demandait aux États « d'appliquer intégralement » ses résolutions 1540 (2004) et 2325 (2016). Cette exigence se retrouve au § 32 de la résolution 73/62 en 2018, mais la mention de 2325 (2016) a disparu. En 2019, l'Assemblée soutient toujours le Conseil sur la Corée du Nord, dans 74/63. Mais dans cette résolution, on ne retrouve plus le paragraphe mentionnant 1540 (2004). En outre, elle est beaucoup plus brève et a un titre différent - « Modes d'action conjoints et dialogue tourné vers l'avenir pour l'avènement d'un monde exempt d'armes nucléaires » et non plus « Agir dans l'unité... », comme 72/50 et 73/62⁷⁴. Cela traduit une nette baisse de détermination, qui est confirmée en 2020 avec 75/71.

De son côté, le Mouvement des Non-alignés persiste :

« Les États ont le droit inaliénable – auquel les politiques de non-prolifération ne doivent pas porter atteinte – d'acquérir, d'importer ou d'exporter des matières, de l'équipement ou des technologies nucléaires, ou d'y avoir accès, à des fins pacifiques. En outre, dans le contexte de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, aucune action du Conseil de sécurité ne doit porter atteinte à la Charte des Nations Unies, aux traités multilatéraux existants relatifs aux armes de destruction massive ou aux travaux des organisations internationales créées à cet égard, y compris l'Assemblée générale, où les vues de tous les États Membres doivent être prises en considération⁷⁵ ».

Il est très clair que le soutien dont pourrait bénéficier une éventuelle aventure coercitive s'est réduit fortement.

IV.4. Le Programme de désarmement « Assurer notre avenir commun » du Secrétaire général

(43) Le nouveau Secrétaire général avait bien perçu la détérioration de plus en plus nette des relations internationales et la dégradation croissante affectant le désarmement. Ce fut la raison d'être du document « Assurer notre avenir commun. Un programme de désarmement », qu'il a présenté, le 24 mai 2018, à dessein devant l'Université de Genève, représentante de la société civile. Ce long document a, du point de vue intellectuel, un intérêt indéniable. Il s'agit aussi, le Secrétaire général de la Conférence du Désarmement a insisté sur ce point, d'un document proposant des actions concrètes visant à créer un nouvel

⁷³ V 8230^e séance (2018) et 8487^e séance (2019) et pour 2020 S/2020/1143 et S/2020/1258.

⁷⁴ Cette résolution a été comme les précédentes présentée par le Japon et portée par la même liste d'États et dans la liste des résolutions, affichée sur le site des Nations unies, elle reste d'ailleurs sous le titre « Agir dans l'unité... ».

⁷⁵ A/C.1/74/PV.3, p. 8 à rapprocher de A/C.1/72/PV.14, p. 23 (v. PSEI n° 12, 2019, n° 27). Propos répétés en 2020, v. A/C.1/PV.2, p. 10.

élan en faveur du désarmement et reliant ce dernier au développement durable. La Haute représentante pour les affaires du désarmement a signalé en octobre 2019 que ce plan, dont la mise en œuvre a été lancée en octobre 2018, avait fait l'objet de l'engagement de 19 États et d'une organisation internationale⁷⁶. Cela était peu. En octobre 2020, elle faisait état de progrès réguliers précisant que malgré la pandémie plus des trois quarts des 140 étapes et activités du programme s'étaient poursuivies comme prévu, le reste faisant l'objet d'ajustements⁷⁷.

IV.5. Vers la convocation d'une 4^e session extraordinaire sur le désarmement. Vers une réforme du Mécanisme du désarmement ?

(44) Le Groupe de travail à composition non limitée sur la 4^e SSOD, que l'Assemblée avait décidé de convoquer en 2010 (65/66), puis pour lequel elle avait prévu en 2015 (70/551) de tenir en 2016 une session d'organisation, s'est réuni en 2016 et 2017. Il est parvenu à adopter par consensus des recommandations sur les objectifs et l'ordre du jour de la future 4^e SSOD. L'Assemblée s'en est félicitée, a fait sien son rapport et ses recommandations et a encouragé à « poursuivre les consultations sur les prochaines étapes menant » à la convocation de cette nouvelle session spéciale sur le désarmement (72/49). C'est ce qu'elle continuait de faire, 3 ans après (75/44). La 4^e SSOD n'est donc pas encore convoquée. À supposer qu'elle finisse par l'être, on voit mal, dans le contexte actuel, comment il serait possible de réformer le « mécanisme ». Le besoin de plus de désarmement et d'un mécanisme plus efficace est fortement ressenti. Mais aucun mécanisme ne donnera de résultat réel si le contexte reste défavorable comme cela est le cas. Le temps n'est plus au désarmement, il est devenu celui de la course aux armements. Ce que nous écrivions dans notre chronique Désarmement 2017, reste pertinent :

« Alors que les positions deviennent de plus en plus discordantes et le désarmement conflictuel, le besoin de ne pas seulement s'affronter mais de se retrouver pour afficher un minimum de consensus, pourrait aboutir à la convocation de cette 4^e session (ce qui n'est pas le cas). Mais, à supposer que ce soit le cas, on ne doit pas s'attendre à un document final tel que celui de 1978 et à un mécanisme transformé, devenu miraculeusement productif. Qu'il s'agisse de maîtrise des armements, de désarmement ou de mesures de confiance et de sécurité, rien ne se fera sans besoin ressenti et partagé. À partir de là, un accord peut être assez vite trouvé. Mais aucun mécanisme ne produira d'accord véritable qui ne soit pas voulu par les acteurs concernés. Le Mécanisme de 1978 a vu le jour dans un contexte favorable. Il a été productif pendant une période, depuis longtemps révolue. Le temps présent est davantage – la politique américaine le montre – celui de défaire que celui de faire des accords » (PSEI, n° 11, 2019 Désarmement 2017, n° 28).

IV.6. Autres

(45) La CIJ. Son avis de 1996, reste très présent dans l'argumentation anti-nucléaire et fait toujours l'objet d'une résolution « Suite donnée... », de l'Assemblée (71/58, 72/58, 73/54, 74/59 et pour 2020 75/66). Le juge est également présent dans la diplomatie du désarmement, à la suite de la requête introduite par l'Iran contre les États-Unis, le 16 juillet 2018. Cette requête est relative aux sanctions rétablies le 8 mai, après le retrait américain du Plan global d'action commun (accord nucléaire iranien). La Cour a indiqué des mesures

⁷⁶ A/C.1/74/PV.3, p. 4.

⁷⁷ A/C.1/75/PV.2, p. 7.

conservatoires dans son ordonnance du 3 octobre 2018, ce qui appuyait la position de l'Iran. Elle vient dans son arrêt du 3 février 2021 de rejeter les exceptions préliminaires présentées par Washington et de se dire compétente pour juger l'affaire au fond.

(46) Les sommets sur la sécurité nucléaire.

Depuis le 3^e et dernier sommet, les 31 mars et 1^{er} avril 2016, le processus des SSN n'a pas eu de suite. Le dossier de la sécurité nucléaire a été repris principalement par l'AIEA, qui a organisé du 10 au 14 février 2020 une nouvelle conférence sur la sécurité nucléaire. Cette conférence a donné lieu à une déclaration ministérielle, réaffirmant l'engagement commun de renforcer la sécurité nucléaire. Pour le terrorisme, le Conseil de sécurité reste très présent⁷⁸. Par ailleurs, le Groupe de contact sur la sécurité nucléaire, créé sur la base de la Déclaration commune sur les mesures à prendre pour renforcer la sécurité nucléaire mondiale, adoptée lors du sommet de 2016, prolongement de la « famille sherpa », veille. Y participent les 3 États dotés occidentaux, la Chine, Israël, l'Inde et la Pakistan, mais pas la Russie, absente du sommet de 2016. Ce groupe a pour tâche de faciliter la coopération et de maintenir l'engagement en faveur de la sécurité nucléaire (voir nscontactgroup.org). Veille également le Partenariat mondial contre la propagation des armes et du matériel de destruction massive (gpwmd.com/partners), auquel participent 30 États occidentaux et proches et l'UE. En septembre 2018, le Centre de Vienne pour le désarmement et la non-prolifération (VCDNP) et *Nuclear Threat Initiative* (NTI) ont lancé un Indice de la sécurité nucléaire, évaluant les conditions de cette sécurité. Le dernier rapport est celui de juillet 2020 (vcdnp.org et ntiindex.org). Le nombre des parties à la convention sur la protection physique des matières nucléaires, est de 164 ; il augmente de 3 en 2020 (Angola, Erythrée, Syrie) et de 2 en 2021 (Congo et Zimbabwe). L'amendement de 2005 a été ratifié par 124 États, dont 3 en 2020 (Angola, Erythrée, Syrie) et un en 2021 (Philippines).

(47) Le processus des **conférences sur l'impact humanitaire des armes nucléaires**, qui a largement participé à l'évolution conduisant au TIAN, n'a toujours pas connu de nouveau développement. Il reste présent dans les travaux de l'Assemblée via les références qu'y font certaines résolutions, en particulier 72/30, 73/47, 74/42, 75/39. 2017 l'a célébré, avec l'attribution du Prix Nobel de la paix à ICAN (*International Campaign to Abolish Nuclear Weapons*), qui a joué dans ce processus un rôle important.

L'activité des **Groupes de fournisseurs** se maintient également, voir l'annexe 1.

V. La Diplomatie et le « débat » du désarmement

(48) Après deux années, 2013 et 2014, où la part du « débat » fut importante (conférences d'Oslo et de Nayanit puis de Vienne), le retour de la dynamique anti-nucléaire dans le « Mécanisme », effectué en 2015, avait remis au premier plan la diplomatie. Le paysage des acteurs, redevenu plus classique en 2016, l'est resté ensuite, notamment en 2020. La substance de la diplomatie demeure également celle de l'affrontement, sur le nucléaire et au-delà. Cette indication, valable pour les crises et le Conseil de sécurité, l'est surtout à l'Assemblée générale, dont les travaux sont le principal objet des développements qui suivent. Le service d'information des Nations unies présentait la séance du 5 décembre 2018 ainsi : « l'Assemblée générale adopte les recommandations de sa Première Commission sous fond

⁷⁸ Il a encore adopté fin 2020 les résolutions 2557 et 2560 à l'unanimité. Mais un projet présenté par l'Indonésie (S/2020/852) a été bloqué par un veto des États-Unis.

de polarisation croissante parmi les États Membres »⁷⁹. Un an plus tard, fin 2019, le ton dominant restait le même : « L'Assemblée générale adopte les recommandations de sa Première Commission, marquées par des dissensions et une polémique sur le non-octroi de visas »⁸⁰. Fin 2020, les choses sont à la fois semblables – l'affrontement reste bien présent – et différentes, dans la mesure non seulement où la « pandémie » du Covid-19 a affecté les travaux mais aussi où on sent monter une préoccupation nouvelle, le cyberspace. Le Service d'information note, au sujet de la séance qui fut employée au vote des projets de la Première Commission :

« cette séance d'adoption a été marquée par l'opposition fréquente des États-Unis et de la Fédération de Russie sur la perception de la sécurité dans les domaines du cyberspace et l'espace extra-atmosphérique. Elle a aussi mis au jour la diversité des attentes et des perceptions de l'ensemble des délégations qui s'est traduite par une centaine de votes sur les textes en entier ou sur certains de leurs paragraphes. Seul un tiers des textes a été adopté sans vote et l'examen de cinq textes a été reporté dans l'attente de précisions sur leurs incidences budgétaires. Deux de ces textes concernent la création de groupes de travail et d'experts chargés de faire des recommandations pour une utilisation responsable du cyberspace »⁸¹.

Le nucléaire reste très présent mais le souci des menaces nouvelles – cyberspace, SALA, espace extra-atmosphérique – grandit sensiblement.

V.I. Les acteurs

(49) Les grands acteurs du désarmement restent les États, individuellement ou en groupe. Cela est très net dans l'affrontement sur le nucléaire, avec les Non-alignés et les États dotés. Les ONG et la société civile sont largement passés au second plan. La crise du Covid 19 accentue cet effacement.

Les Non-alignés et les États dotés

Au cours des années 2018 et 2019, c'étaient nettement, les États dotés, individuellement, en particulier les États-Unis, et en groupe, avec le P Cinq, qui avaient eu la vedette. Le désarmement nucléaire, porté au premier plan par le TIAN en 2017, avait nettement reculé en raison de l'évolution qu'avait connue ce traité, et de la venue au premier plan des crises de Corée du Nord et d'Iran. En 2020, on assiste à un progrès du TIAN, qui va entrer en vigueur. Cela contribue à maintenir le courant anti-nucléaire et porte les Non-alignés. Mais ils se heurtent toujours à l'opposition du P Cinq et plus généralement des États possédant l'arme nucléaire, malgré leurs divisions grandissantes.

(50) Les *Cinq États dotés* restent, comme le montre à nouveau leur position commune énoncée par la France, en novembre 2020 (voir le n° 9), unis dans leur hostilité vis-à-vis du TIAN et face à l'offensive anti-nucléaire, qui se poursuit avec, toutefois, beaucoup moins de force. Nous remarquons dans la précédente chronique, que « l'analyse de leurs votes montre que non seulement la Russie mais aussi la Chine sont entrées dans le camp du "non" »⁸². On peut noter, en 2020, que si, malgré la dégradation des relations, la concordance

⁷⁹ AG/12099.

⁸⁰ AG/12227.

⁸¹ AG/12296.

⁸² PSEI, n° 14, 2020 Chronique Désarmement, n° 50. Les autres États possédant l'arme nucléaire les suivent, à des degrés très divers, le plus proche des Cinq étant nettement Israël (voir l'analyse des votes à

de la Russie avec les Occidentaux reste élevée, la Chine elle, ne s'est pas installée dans le « non » (voir annexe VII).

Mais les Cinq, qui font toujours front commun sur le TIAN, sont par ailleurs divisés ou divergent nettement sur plusieurs points importants, qu'il s'agisse des crises (Syrie, Iran, Corée du Nord) ou de questions de désarmement, l'espace notamment. Cette dimension de discorde s'est nettement accentuée en 2020 et est devenue plus globale, entre les 3 Occidentaux d'un côté, la Russie et la Chine de l'autre. Le ton est monté, de part et d'autre. Du côté chinois on n'hésite pas à dire : « le monde est aujourd'hui confronté au défi le plus grave depuis la guerre froide... Les États-Unis sont devenus la plus grande menace pour la sécurité et la stabilité stratégiques mondiales »⁸³. De son côté, Washington affirme :

« La Chine prétend que ses intentions et ses actions sont pacifiques, mais la réalité est toute autre. La Chine est engagée dans un processus de renforcement rapide de ses capacités nucléaires et balistiques qui menace de bouleverser la paix et la sécurité internationales »⁸⁴.

Washington attaque également beaucoup Moscou, qui répond en disant :

« le vrai raisonnement qui fonde les actions des États-Unis, c'est le désir d'avoir toute la liberté sur la scène mondiale. Ainsi tous les régimes et les traités... ne constituent que des obstacles..., c'est pourquoi ils les sapent délibérément »⁸⁵.

À propos de la Russie, les accusations sont largement relayées par les Européens, surtout au sujet de l'application de la CAC et de l'affaire Navalny⁸⁶. Entre les 3 États dotés occidentaux, les relations restent stables. La France et le Royaume-Uni ne se sont pas ralliés aux États-Unis dans leur croisade contre l'Iran, mais le niveau de concordance est élevé (voir les analyses de votes aux annexes VI et VII).

Dans ce contexte de crise du désarmement et de tensions grandissantes entre les grandes puissances, la marge de manœuvre des autres acteurs est affectée. Les Grands tiennent à montrer qu'ils ont des « amis ». Il est intéressant, par exemple, de voir la Russie présenter, en 2019, une déclaration commune de la Communauté d'États indépendants (CEI), à l'ordinaire bien peu visible dans les relations internationales, sur de nouvelles mesures pratiques pour la prévention d'une course aux armements dans l'espace⁸⁷.

(51) Les *Non-alignés* demeurent très en faveur du désarmement nucléaire, avec un discours très critique à l'égard des États dotés et un engagement fort pour la poursuite de la dynamique favorable à l'élimination complète des armes nucléaires. Cela se constate dans leurs prises de position à la CD et à la Première Commission. Étant donné leur nombre, ils détiennent toujours la clef de l'orientation des débats et des majorités et leur poids dans les travaux de l'Assemblée générale reste le plus lourd. Tantôt, c'est le mouvement lui-même qui agit, tantôt un groupe de pays non alignés (voir le tableau 15 à l'annexe VII). Outre

l'annexe VI et l'annexe VII). L'Inde avait affiché sa position devant la Première Commission : « L'Inde n'a pas participé à la conférence qui a abouti à l'adoption du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, ce traité ne crée donc aucune obligation pour l'Inde. Nous continuons d'être liés uniquement aux traités auxquels l'Inde a donné son consentement souverain » (A/C.1/72/PV.7, p. 4). Elle l'a répétée, en 2020, avec une formulation qui se rapproche de celle du P5 : « L'Inde estime que le traité n'est en aucune façon constitutif du droit international coutumier ni ne contribue à son développement » (A/C.1/75/PV.11, p. 12).

⁸³ A/C.1/75/PV.5, p. 1.

⁸⁴ A/C.1/75/PV.5, p. 31.

⁸⁵ A/C.1/75/PV.5, p. 27.

⁸⁶ Voir A/C.1/75/PV.2, pp. 28-29.

⁸⁷ A/C.1/74/PV.18, pp. 11-12.

l'Indonésie, qui exprime la position du mouvement, d'autres membres ont été très présents dans la diplomatie du désarmement à l'Assemblée générale en 2020, particulièrement l'Égypte.

Il leur arrive toujours, même si cela reste marginal, de prendre position contre l'un d'entre eux (75/515 et le Pakistan). Ils sont encore, en tant que groupe, à l'origine de plusieurs résolutions sur lesquelles existe une opposition. Il y en a 2 en 2020 (75/45 et 47)⁸⁸. On sait que la menace de réunir une nouvelle conférence en 2018 dans la perspective la convention globale sur le désarmement nucléaire, à laquelle les États dotés sont très hostiles, ne s'est pas réalisée. Mais la résolution 75/45 la maintient et la majorité qui l'a votée après avoir baissé, en 2017, est revenue à son niveau ordinaire en 2018, 2019 et 2020.

Comme d'habitude, d'autres résolutions ont été portées par des pays appartenant au groupe : la Birmanie (75/63), l'Inde (75/57 et 75), la Malaisie (75/66), l'Afrique du Sud (75/73). L'Iran et la Syrie prennent soin de s'afficher avec le mouvement.

(52) Parmi les **apôtres du désarmement nucléaire**, hors du groupe des Non-alignés, l'Autriche se distingue toujours. Elle est à l'origine des résolutions 75/39 et 40, qui prolongent 74/42 et 41. Elle est au nombre des pays qui ont porté le TIAN et le premier des États européens à l'avoir ratifié. En décalage avec les autres membres de l'UE, elle continue de porter ce traité « extrêmement novateur en matière de désarmement nucléaire et (qui) constitue une étape majeure, essentielle vers l'instauration d'un monde exempt d'armes nucléaires » (A/C.1/72/PV.3, p. 17). Elle soutient notamment que, contrairement à la position des États dotés, le TIAN « est indispensable pour l'avènement durable d'un monde exempt de ces armes et le respect des obligations de l'article VI du TNP. Il n'existe aucune incohérence entre ces deux traités » (A/C.1/75/PV.11, p. 4).

Les trois groupes militants sur le nucléaire, la Coalition pour un nouvel ordre du jour, le Groupe pour la levée de l'état d'alerte, l'Initiative pour la non-prolifération et le désarmement, continuent de participer aux débats de la Première Commission. La position de la Coalition pour un nouvel ordre du jour est assez proche de celle des Non-alignés :

« Il est fondamental de garder à l'esprit que le TNP a été adopté et prolongé indéfiniment, sur la base d'un grand compromis. Les États dotés de l'arme nucléaire se sont engagés juridiquement à poursuivre le désarmement nucléaire et à le réaliser, et en retour, les États non dotés de l'arme nucléaire se sont engagés juridiquement à ne pas mettre au point de telles armes. La présomption de la possession indéfinie d'armes nucléaires est contraire à l'objet et au but du TNP ».

Cette affirmation de 2017 (A/C.1/72/PV.2, p. 22) a été reprise en 2019 (A/C.1/74/PV.3, p. 15). En 2020, la Coalition invite les États dotés « à convenir d'une voie vers la pleine application de l'article VI et à s'engager sans équivoque à procéder à l'élimination totale des armes nucléaires » (A/C.1/75/PV.6, p. 3).

Les États dotés engagés dans une nouvelle course aux armements et obnubilés par la nécessaire modernisation de leur arsenal ne devraient pas ignorer cette remarque. Elle est très pertinente parce qu'elle rappelle ce qui est au cœur du TNP et de la non-prolifération et surtout attire l'attention sur le fait qu'il existe un risque élevé que les États non dotés, dont une partie au moins avait la capacité de se doter de la bombe et y a renoncé, en viennent, si rien ne change, à penser que le TNP représente in fine une sorte de « grande berne ». Partant de là certains – on pense au Japon, à l'Égypte ou au Brésil et à la Turquie – pourraient, à leur

⁸⁸ Contre 3 en 2019 74/25, 54 et 55. Le thème Océan Indien qui faisait l'objet de 74/25 n'a pas été repris en 2020. A la 75^e session les Non-alignés sont présentés et obtiennent l'adoption de 8 résolutions (75/42, 43, 44, 45, 46, 47, 53, 81). Les Non-alignés (Groupe des 21) ont également déposé 5 documents à la Conférence du désarmement (CD2191, 2192, 2193, 2194 et 2195).

tour, choisir la dissuasion. Si tel était le cas, les Cinq seraient débordés et le régime de la non-prolifération ne résisterait pas.

Accorder quelque intérêt à certaines des propositions faites, à l'occasion de la conférence d'examen du TNP⁸⁹ – par exemple aux idées émises dans ce cadre par le Groupe pour la levée de l'état d'alerte ou l'Initiative pour la prolifération et le désarmement, peut donc sembler indiqué. Mais, si les relations de plus en plus dégradées entre eux permettent encore aux États dotés de dire « non » ensemble, il n'est pas certain qu'elles leur laissent la possibilité de s'entendre sur les concessions possibles, sans toucher à leurs dissuasions et entraver la modernisation de leurs arsenaux.

(53) Les BRICS continuent, en tant que groupe, à rester absents de la diplomatie du désarmement. La diversité de leurs situations – certains possèdent l'arme nucléaire, deux étant des États dotés, les autres non – l'explique. Ils sont en revanche présents et actifs, voire très actifs, à titre individuel et se regroupent, on l'a vu, à deux ou davantage. L'association Chine Russie qui s'était renforcée (74/29, 32, 33, 34, 67), se maintient (75/240, 35, 37, 514 et 69). Les BRICS font partie à la fois des puissances établies et des puissances montantes.

Parmi les **groupes d'États régionaux** habitués du « Mécanisme » (États arabes, d'Afrique etc.), c'est encore celui des États arabes, qui s'est le plus manifesté, toujours à l'appui du projet de zone exempte d'armes nucléaires et de destruction massive au Moyen-Orient, avec deux résolutions portées par l'Égypte (75/33 et 84), comme en 2019 (74/30 et 75). Ce groupe fait porter la responsabilité de l'échec aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada qui ont, en 2015, au moment de la Conférence d'examen du TNP, « brisé le consensus international » (A/C.1/72/PV.2, p. 18). Parmi les Européens, le groupe des 5 États nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède) s'est manifesté à nouveau (PV.2). On note aussi le groupe des Cinq d'Asie centrale (PV.6), celui des États d'Afrique (PV.2).

(54) Les Organisations de désarmement ont une place de choix dans les travaux du Mécanisme.

L'épidémie ne facilitant pas le travail, si l'OPANAL l'a fait, l'AIEA, l'OIAIC et l'OTICEN ne se sont pas exprimées en 2020, à la Première Commission, mais elles restent très présentes, notamment dans le cadre des crises (OIAIC et Syrie, AIEA et Iran).

Pour les **organisations régionales**, on retrouve les habitués (ASEAN, CARICOM...) et bien évidemment l'UE. L'OTAN ne s'est toujours pas manifestée à la Première Commission⁹⁰. L'OTSC et la Communauté des États indépendants non plus, en 2020.

L'UE est toujours, avec ses États membres, un participant très actif dans la diplomatie du désarmement, aussi bien à l'Assemblée générale et à la Première Commission, qu'à la Conférence du désarmement, au Conseil de sécurité et dans les principales autres enceintes du désarmement (v. not. *Annual progress report on the implementation of the European Union strategy against the proliferation of weapons of mass destruction (2019)*). Elle s'intéresse à tous les aspects du désarmement, en particulier outre les armes de destruction massive, les armes conventionnelles, les exportations d'armements et la sécurité de l'espace. Le plus souvent, la Macédoine du Nord, le Monténégro, l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine s'associent à ses positions. Si, ordinairement, les positions de ses membres sont communes,

⁸⁹ Voir les propositions de ces groupes visées dans le document NPT/CONF.2020/1, annexe II.

⁹⁰ L'OTAN est beaucoup moins présente que l'UE dans la diplomatie générale du désarmement. Mais elle reste une instance importante de consultation et de décision pour ses membres, notamment mais pas exclusivement sur les questions européennes (FCE, Ciel ouvert, FNI notamment). Le Sommet de Bruxelles, en juillet 2018 a notamment réaffirmé l'attachement des alliés au TNP et au traité FNI, tout en appelant la Russie, objet de leurs préoccupations à y répondre et à engager le dialogue à cet égard avec les États-Unis.

elle doit toujours compter, en matière nucléaire, avec des divergences importantes chez les Neutres/Non-alignés (voir annexe VI).

Les représentants de la « machinerie » du désarmement sont également très présents dans les travaux, le Haut représentant pour les affaires du désarmement, le Secrétaire général de la CD, l'UNIDIR, le Conseil consultatif pour les questions de désarmement, etc. En 2019, on pouvait noter une présence importante, via leurs présidents, des groupes d'experts (vérification du désarmement nucléaire, registre des armes classiques, prévention de la course aux armements dans l'espace et les 2 groupes constitués au sujet de la cybersécurité). La France, présidente de la Convention sur les armes biologiques, avait par ailleurs, pris la parole au nom des Présidents des Conventions de désarmement – Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, Convention sur l'interdiction de certaines armes classiques, Convention sur les armes à sous-munitions, pour souligner la gravité des difficultés financières affectant les conventions de désarmement et qui entravent le bon fonctionnement de la machinerie du désarmement (A/C.1/74/PV.19, p. 24). En 2020, les circonstances n'ont pas favorisé cette pratique. Les Présidents des groupes régionaux et des groupes d'experts gouvernementaux se sont exprimés dans des « briefings » les 26 et 30 octobre.

(55) La place de la **société civile et des ONG** n'est plus ce qu'elle était au moment des conférences sur l'impact humanitaire.

Sauf le cas particulier des conventions associant le désarmement et les considérations humanitaires, elles n'accèdent pratiquement pas à la diplomatie et au processus producteur des normes. Leur place demeure relativement marginale, dans le Mécanisme. Cela est toujours confirmé à la Première Commission. Les ONG se sont exprimées dans un cadre informel, le 13 octobre 2020. Leurs interventions ne sont pas reproduites dans un PV de séance. Il faut, pour les avoir et savoir quelles ONG qui ont participé, se reporter aux informations données *Reaching Critical Will*.

On retrouve, notamment, en 2020 : Campaign to Stop Killer Robots, Cluster Munition Coalition, Control Arms Coalition, Human Rights Watch International, Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN), International Campaign to Ban Landmines, International Network on Explosive Weapons et Women's International League for Peace and Freedom.

Comme d'habitude, le CICR est un cas à part. Il fait partie des acteurs bien établis du désarmement et son intervention est reproduite au PV de la 10^e séance (A/C.1/75/PV.10), avec celles du Saint-Siège et de la Palestine.

A la Conférence du désarmement, il n'y avait pas eu en 2017 et ensuite, de nouveau forum informel, comme ce fut le cas, en 2015 et 2016. La « coopération formalisée plus transparente et plus constructive entre la Conférence du désarmement, la société civile et d'autres parties prenantes », à laquelle le Secrétaire général de la Conférence se disait très favorable (A/C.1/72/PV.10, p. 7), se faisait attendre. Le Secrétaire général signalait, en mars, sa volonté d'organiser un quatrième Forum (CD.PV. 1496, p. 20) mais le rapport annuel n'en faisait pas état (CD/2179). Le rapport pour 2020 (A/75/27 ou CD/2207) mentionne une manifestation informelle tenue virtuellement le 3 juillet, sur le thème « Le Conférence du désarmement rencontre la société civile. Les leçons de la pandémie : repensons les liens entre désarmement et sécurité ».

(56) Les acteurs négatifs, les cibles du désarmement.

Les États-Unis avaient en 2018 et 2019, de plus en plus, le profil de l'acteur négatif, ou peut presque dire qu'ils s'installaient dans la posture de l'acteur négatif, celui qui mène la course aux armements, fait obstacle et nuit – dans leur cas en le déconstruisant –, au désarmement. À cet égard, leur « retrait » solitaire de l'accord nucléaire iranien jouait un rôle essentiel. Cette image s'est maintenue en 2020, avec le retrait de « Ciel ouvert ».

La Corée du Nord et la Syrie restent des cibles des États Unis et des Occidentaux et, en partie, de la communauté internationale. Mais la pression exercée sur elles a continué à se réduire. La politique américaine au sujet de l'Iran n'a pas atteint le but recherché et sa poursuite vaut à Washington d'essayer une très nette défaite diplomatique. S'agissant de la Syrie, on commence à apercevoir que l'OIAC risque de payer le prix de la politique des Occidentaux. C'est ce qu'affiche de plus en plus nettement la Russie (voir les nos 3 et 4).

La crise d'Ukraine n'a pas connu d'évolution positive, les sanctions demeurent et les relations entre l'OTAN et la Russie, qui est, en ce cas, la cible, ont continué de se détériorer. Kiev n'a jamais manqué une occasion de dénoncer la Russie, provoquant chaque fois une riposte de Moscou, que ce soit à la CD ou à la Première Commission. Cette affaire fragilise Moscou et crée dans ses relations avec les pays européens, un obstacle difficile à surmonter. Mais la Russie n'est pas devenue une cible, aux Nations unies, dans le cadre du désarmement ou de la sécurité collective⁹¹.

(57) Les groupes de fournisseurs, les organisations de désarmement, les conférences d'examen et les réunions des États parties aux traités de désarmement sont devenus des acteurs importants du désarmement, en même temps que des forums, des lieux de diplomatie, pour les acteurs primaires. Leurs activités, affectées à des degrés divers par la pandémie du Covid-19, sont présentées dans les annexes 1 et 2.

V.2. La substance de la diplomatie

(58) 2020 confirme que la diplomatie du désarmement est de moins en moins consensuelle et coopérative, en dehors (relations entre les grandes puissances, Europe...) comme au-dedans des Nations-unies. L'affrontement est de plus en plus largement dominant. On continue de cheminer dans la troisième phase de la crise du désarmement, que nous annonçons dans le n° 5 de *PSEI*, en 2016.

Évoquant la crise du désarmement, en cours depuis 20 ans, nous écrivions alors :

« La crise du désarmement s'est développée en 3 grandes phases, chacune constituant une aggravation par rapport à la précédente. La première a été marquée par l'arrêt des progrès du désarmement négocié, à partir du milieu des années 1990. On est entré dans une seconde phase avec le retrait des États-Unis du traité sur les anti-missiles (2002). À partir de ce moment-là, à l'absence de nouvel accord – les conventions associant désarmement et considérations humanitaires constituant un cas particulier – s'ajoute l'érosion des accords déjà conclus, notamment le traité FCE. Malgré cela, les relations entre les principales puissances restaient de type coopératif. C'est cette dimension, qui est affectée par les crises ukrainienne et syrienne. Cela marque probablement le début d'une troisième phase de la crise où vont s'additionner incapacité de négocier et de conclure de nouveaux accords significatifs, c'est-à-dire impliquant les puissances, l'érosion et la fin d'accords importants de désarmement et le retour à une diplomatie dominée par l'affrontement ».

Nous y sommes, plus encore en 2020, qu'en 2018 et 2019. Le refus persistant du TIAN par les États dotés et l'incapacité de démarrer l'une ou l'autre des négociations réclamées depuis des années, confirme le premier volet, de même que les difficultés rencontrées pour le prolongement de *New START*. Après la fin du traité FNI et le sort de l'accord nucléaire iranien, les retraits, américain puis russe, de « Ciel ouvert » illustrent le second. La question se posait fin 2019, de savoir si n'allait pas suivre une quatrième phase de la crise du

⁹¹ Comme le montrent les chiffres des votes à l'Assemblée, en décembre 2019, sur la résolution pertinente 74/17 (63 voix pour, 19 contre et 66 abstentions), que l'on retrouve à peu près identiques en 2020, pour 75/29 (63/17/62).

désarmement, où la discorde entre les grands pourrait conduire à la fin de tout accord entre les États-Unis et la Russie et/ou à la perte de contrôle sur la prolifération. La prolongation de *New START* retarde la première échéance. La conférence d'examen du TNP ayant été repoussée, un indicateur important fait défaut, s'agissant de la prolifération, mais l'absence de toute évolution positive du dossier iranien en 2020, reste un mauvais signe.

Le refus persistant du TIAN par les États dotés et les puissances nucléaires

Ce refus reste très net (voir le n° 9), toutes ont voté contre sur 75/40. Le front des États dotés reste uni à cet égard, et leur détermination – ainsi que la course aux armements – se maintient. L'entrée en vigueur du TIAN n'aura donc qu'un effet juridique très limité. Face à cela, le courant anti-nucléaire conserve ses exigences, mais souhaitant par ailleurs le maintien du TNP, il n'a pas de réel moyen de pression. Cette configuration de « dialogue de sourds » est défavorable à l'application de sanctions et bénéfique pour les puissances nucléaires autres que les 5 dotés et pour les États qui voudraient franchir la ligne. À mesure que le temps passe, Israël, l'Inde et le Pakistan, tout en n'étant pas dotés, sont devenus des puissances nucléaires bien établies, dont on n'imagine pas qu'elles pourraient renoncer aux armes nucléaires indépendamment des États dotés. Leur adhésion au TNP comme États non dotés est irréaliste. La Corée du nord a passé la ligne et travaille à consolider sa dissuasion ; le temps qui passe joue en sa faveur. Il serait étonnant que, dans un contexte international de plus en plus non coopératif et menaçant, un autre ou d'autres États ne suivent pas son exemple. À cet égard, la focalisation de l'attention sur l'Iran, pourrait réserver une mauvaise surprise.

La poursuite de l'offensive anti-nucléaire, avec moins de dynamisme et de réalisme

Le discours antinucléaire continue d'occuper une place prioritaire dans les travaux des Nations unies et à la Conférence d'examen du TNP. Sa force acquise reste grande. Il ne peut s'interrompre ou s'adapter que très progressivement. Cela se traduit par la grande stabilité des votes (voir annexe V). Mais cette réalité politico-diplomatique indéniable est en désaccord croissant avec ce qu'on peut appeler la « dure » réalité. Il est peu probable qu'elle puisse donner des résultats significatifs. On peut douter que le désarmement nucléaire fasse encore partie du champ des possibles. Mais il va indubitablement demeurer dans le champ de la diplomatie.

L'affrontement grandissant entre les États dotés

À l'affrontement classique sur le désarmement nucléaire entre les partisans de l'élimination et les États nucléaires, s'ajoute de plus en plus, dans la diplomatie à l'Assemblée générale, l'opposition entre deux ensembles : le plus nombreux est celui formé par les États-Unis/Occidentaux ; le second, nettement plus faible numériquement est composé du couple Russie/Chine et de leurs amis.

Cette opposition se marquait spécialement sur l'espace. En 2019, on trouvait sur ce thème 4 résolutions où le couple Russie/Chine et leurs proches étaient à l'offensive contre les États-Unis isolés (74/32, 67) ou entourés par quelques proches (74/34) ou par des États occidentaux plus nombreux (74/33). En 2020, le paysage est un peu différent. L'offensive Russie/chine se poursuit sur les 2 points d'isolement des États-Unis (75/35 et 69). Sur le thème « Non déploiement... » (75/37 et 74/33), elle rencontre une opposition nettement plus forte. Au contraire sur « Nouvelles mesures concrètes... », elle est soutenue par davantage d'États (75/514 et 74/34) mais on est passé d'une résolution substantielle à une

simple décision d'inscription à l'ordre du jour. Le point nouveau le plus remarquable est l'adoption de 75/36 « réduire les menaces spatiales... », sur proposition du Royaume-Uni et d'un groupe de pays occidentaux. Les Occidentaux ont brisé le monopole de l'offensive que détenaient Moscou, Pékin et leurs proches et 75/36 obtient un soutien élevé (164/12/6).

Le Russie et la Chine étaient aussi à l'offensive sur le progrès de l'informatique et des télécommunications (74/29). Cette résolution trouve un prolongement dans 75/ « favoriser le comportement responsable... » (75/32) qui la vise, mais ici l'offensive est occidentale et la défensive à la Chine et à la Russie. Le prolongement s'effectue aussi dans la décision 75/550, adaptée sans vote. Ici aussi l'Ouest est passé à l'offensive. Il le reste sur 75/55 (74/40) et 75/516 (74/50)

Les États-Unis et les Occidentaux sont de leur côté à l'offensive 74/40 et 50. On assiste, en 2020, comme le montre le tableau 15, annexe VII, à une nette montée de l'offensive des Occidentaux (75/32, 36, 55, 60, 71, 516, 517). On n'oubliera pas que cette position est également marquée au Conseil de sécurité, à majorité occidentale.

Cette évolution se produit alors que, par ailleurs, le désaccord entre Washington, les deux États dotés européens et l'ensemble des membres de l'UE sur l'accord nucléaire iranien se maintient (voir n° 3).

Les perspectives inquiétantes, évoquées dans PSEI n° 11 pour 2017, nettement aggravées en 2019, ne se sont pas dissipées en 2020, au contraire

S'agissant du TNP et de la prolifération, on ne peut noter aucune amélioration. La capacité de contrôle que les Cinq ont construite, dépend de leur entente. Or cette entente continue de se dissiper. Le jeu du veto l'affecte immédiatement, tout comme le non-respect de cette faculté d'empêcher, établie par la Charte⁹². Or le « retrait » américain de 2018 est à cet égard une transgression. De plus les Cinq s'avèrent ici doublement divisés, sur la ligne est-ouest et à l'intérieur de l'ouest. En outre les crises démontrent l'échec à contenir la prolifération : la Corée du nord a passé la ligne malgré tout, et l'Iran tient bon en dépit les sanctions secondaires. Le pouvoir de dissuasion des États dotés vis-à-vis des États tendant à s'affranchir du TNP ou des autres régimes relatifs aux armes de destruction massive, continue de diminuer et la perspective d'une coercition efficace s'éloigne à mesure que les États dotés perdent le soutien de la majorité de la communauté internationale. Le temps qui passe renforce cette tendance lourde.

En même temps que la position des Cinq s'affaiblit, les handicaps affectant les autres États nucléaires (ENDAN), Israël, l'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord, continuent de diminuer. Ces États ne sont pas reconnus juridiquement comme dotés mais ils le sont *de facto*, au moins pour les 3 premiers, comme puissances nucléaires. S'ils ne sont pas dans le TNP, celui-ci ne peut les ignorer. Qui peut croire que ces États renonceront aux armes nucléaires, si les Cinq ne le font pas aussi ? Le dossier de la prolifération/non-prolifération, ne cesse de gagner en complexité. Comment le TNP pourra-t-il demeurer si, non contents de ne pas désarmer, les États dotés ajoutent à la modernisation, la destruction des accords existants. Faire entrer dans le traité comme États non dotés les autres puissances nucléaires, à la limite concevable si on s'engage – fermement et ensemble – sur la voie du désarmement, est totalement irréaliste dans le contexte actuel. Les positions des Cinq ne laissent pas de doute à cet égard. Or on voit mal, les États dotés étant perçus comme ne respectant pas un engagement fondamental du TNP, de quel compromis la majorité pourrait se satisfaire. Elle

⁹² La Charte va d'ailleurs au-delà du « droit de veto », évolution coutumière, qui constitue une déformation de l'action collective. Pour agir, le Conseil de sécurité doit, selon la Charte, recueillir « un vote affirmatif de 9 de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents » (art. 27, § 3).

ne donne pas non plus de signe en ce sens. Le représentant de l'Indonésie le réaffirmait pour les Non-alignés : « la non-prolifération tire sa légitimité de l'objectif plus large du désarmement nucléaire. Le meilleur moyen de répondre aux risques de prolifération est de conclure des accords universels, globaux et non discriminatoires, négociés au niveau multilatéral » et, il parlait à propos du désarmement nucléaire d'une « impasse alarmante »⁹³. Celle-ci ayant été reculée, il n'y a pas eu d'échec de la conférence d'examen du TNP, mais il n'y a eu par ailleurs aucun signe d'évolution positive, au contraire.

Alors que le danger pèse toujours sur l'avenir du TNP, le patrimoine européen, avec l'évolution très négative de « Ciel ouvert » a continué à se réduire. Et la menace s'étend maintenant de manière de plus en plus claire, au chimique et au biologique c'est-à-dire au patrimoine de la communauté internationale. Enfin la prolongation de *New START* ne doit pas faire illusion ; elle n'est pas de nature à enrayer une course aux armements en cours depuis des années et en accélération.

VI. Le désarmement et le contexte de sécurité internationale

(59) Comme les efforts de règlement pacifique, de maintien de la paix et la sécurité collective, la diplomatie et le « débat » du désarmement peuvent et doivent être rapportés au contexte de sécurité actuel. Sont-ils en phase, bien adaptés, c'est-à-dire efficaces ? Depuis la première parution de cette chronique, nous soulignons l'existence d'un décalage, insistant sur le fait que le désarmement actuel, diplomatie et « débat », n'est pas adapté aux principaux éléments d'insécurité – rivalités entre puissances, dynamique des armements et conflits. De ce fait, au-delà des apparences de l'audace que donne le discours antinucléaire, voire un « succès » comme la conclusion du TIAN, ils traduisent une vaste indifférence à l'égard de la plupart des grands enjeux actuels de la sécurité. La communauté internationale, pourtant responsable de la sécurité collective, laisse une liberté trop considérable aux puissances.

Le contexte de sécurité/insécurité internationale élément du temps long est caractérisé, depuis la fin de la guerre froide, par la redistribution de la puissance, entre les puissances installées et avec les puissances émergentes. Cela se traduit par des dépenses militaires très importantes, une course aux armements intense, des situations instables et conflictuelles (mer de Chine, Ukraine) et un niveau relativement élevé de violence (Moyen-Orient, Sahel notamment). L'évolution récente la plus notable de ce contexte est l'affrontement grandissant entre les États dotés. À cet égard, la période de la crise du Covid-19 a marqué une nouvelle aggravation. Le contexte est donc de moins en moins favorable à un progrès du désarmement susceptible d'affecter les puissances établies et les puissances montantes. Il s'agit plutôt d'un contexte d'accentuation de la crise dans la « machinerie » et de déconstruction du désarmement.

Or face à cela, la diplomatie et le « débat » du désarmement restent comme immuables. L'Assemblée générale, où la « voix » de la communauté internationale pourrait/devrait s'exprimer, pour tenter de contenir ou d'infléchir le cours des choses, a ignoré la fin du traité FNI, le devenir de *START* et celui de l'accord nucléaire iranien et, ensuite, la fin de « Ciel ouvert ». Il n'y a eu, sur ces questions, aucun projet de résolution. Pourtant s'il est vrai que le désarmement est l'affaire de tous et relève par nature du multilatéral, il est illogique de laisser s'éteindre des accords régionaux ou bilatéraux qui intéressent la sécurité générale et de ne pas tenter de contraindre les initiatives unilatérales excessivement perturbatrices.

⁹³ A/C.1/75/PV.2, p. 9.

La majorité préfère poursuivre un discours, dont la possibilité qu'il donne un résultat conforme à ses attentes, est de plus en plus faible. Le contexte concorde moins que jamais avec le projet du désarmement nucléaire au nom de l'éthique et de considérations humanitaires. Il met au premier rang les considérations d'équilibres stratégiques et les facteurs les affectant : les dépenses militaires, la R&D et le développement d'armes nouvelles, l'évolution des moyens et des déséquilibres de puissance, les alliances, bases et facilités militaires, les capacités de projection de puissance... Ici aussi, il est facile de constater, en considérant la liste des résolutions de l'Assemblée (annexe IV) et les rapports de la Conférence du désarmement, que ces questions, pour l'essentiel, ne font pas partie de la diplomatie et du débat du désarmement dans le mécanisme (voir annexe VIII).

Rien, dans le dossier du désarmement en 2020, comme c'était déjà le cas en 2017, 2018 et 2019, n'affecte de manière notable le besoin de liberté et ne réduit la capacité d'action et de réaction des puissances, établies ou en voie d'affirmation. Le coup de force qu'a représenté la conclusion du TIAN, résultat de l'exacerbation de la passion antinucléaire, trop longtemps frustrée, a conduit les grands à présenter face à lui, un front de refus, qui reste uni. La question posée n'est plus celle du désarmement nucléaire, telle que la conçoit le courant anti-nucléaire, mais celle de savoir comment, dans ce contexte nouveau, où le désarmement nucléaire est sorti du champ des possibles, on parviendra : d'abord, à contenir la prolifération et, ensuite, à limiter les développements de la course aux armements, nucléaires et autres, entre les principales puissances.

Malheureusement, l'énergie favorable au désarmement est concentrée sur l'obsession du désarmement nucléaire, où elle ne peut donner de résultat véritable. Elle ne se dirige toujours pas là où elle pourrait, peut-être, donner de meilleurs résultats et, en tout cas, ouvrir un nouveau champ à la diplomatie. Cette focalisation sur l'interdiction et l'élimination des armes nucléaires, cette exigence de mesures actuellement « non négociables » et que leurs partisans ne peuvent imposer, écarte la possibilité d'ouvrir des négociations plus modestes sur le niveau d'alerte, l'approche progressive ou encore la vérification, qui pourraient sans doute améliorer la stabilité stratégique et, peut-être, encadrer la modernisation en cours des arsenaux nucléaires.

Des points très classiques comme les alliances, les bases, les facilités militaires et les capacités de projection restent toujours en dehors du champ d'examen. La manière dont est traitée la question des dépenses militaires – dans le cadre du point d'ordre du jour « Information objective sur les questions militaires, y compris la transparence des dépenses militaires » – toujours inchangée, il ne saurait être question de limitation, résume bien cette timidité. Il vaudrait probablement mieux dire ce souci commun de ne pas toucher à l'essentiel.

On a commencé, en revanche, nous l'avons signalé, dans *PSEI* n° 11, à se préoccuper, des nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC), des systèmes d'armes létaux autonomes (SALA), des cyber attaques, des biotechnologies, des drones, dans un contexte d'instabilité géopolitique croissante et de conflits régionaux aggravés. Le Haut représentant du désarmement énonçait à leur propos, en 2017, une liste de questions pertinentes :

« Dans la perspective de nos travaux, je voudrais poser les questions suivantes aux États Membres. Premièrement, avons-nous une compréhension suffisamment claire des incidences de ces nouvelles armes, notamment de leurs effets conjugués et de la manière dont elles peuvent être utilisées ? Deuxièmement, quelle doit être la portée de la gouvernance ou de la réglementation nécessaire pour éviter qu'elles ne deviennent des éléments déstabilisateurs et ne soient utilisées à des fins non prévues ou en violation du droit international ? Troisièmement, dans ce contexte, le système actuel est-il adapté, ou devons-nous envisager de mettre en place des initiatives et des instruments nouveaux ? Quelles nouvelles mesures pouvons-nous mettre au point pour renforcer la confiance et la transparence ? Utilisons-nous à bon escient tous les instruments à notre disposition ?

Quatrièmement, comment est-il possible de réglementer ces technologies sans étouffer l'innovation ou inhiber les transferts de technologies qui pourraient contribuer au développement durable ? Cinquièmement, quelles possibilités ces technologies présentent-elles pour nos travaux ? Les avantages de la vérification sont évidents, mais il y en a d'autres, notamment une détection plus efficace de l'utilisation d'armes de destruction massive et la capacité de marquer et tracer les armes classiques. Enfin, agissons-nous assez rapidement, et le faisons-nous d'une manière qui permet d'aborder les problèmes de façon à la fois stratégique et globale ? »⁹⁴.

Force est de constater, que la part que ces questions a, dans la diplomatie actuelle du désarmement, reste encore marginale.

Jusqu'à présent, ce décalage entre les besoins de sécurité d'un côté et la diplomatie et le « débat » du désarmement, de l'autre a bénéficié aux grandes puissances, qui ont géré à leur guise le désarmement. Cela était pleinement exact du temps de la guerre froide. Par la suite le « Mécanisme » et la « Machinerie » du désarmement ont pris une densité plus grande mais la crise les a gagnés et leur place se réduit. Mais cette réduction, risque de ne pas bénéficier cette fois aux grandes puissances, dont la capacité de « tenir » le contexte de sécurité internationale, s'est considérablement amoindrie.

⁹⁴ A/C.1/72/PV.10, pp. 3-4.

Chronologie et documents⁹⁵ 2020

Janvier

1er janvier. Corée du nord : annonce que la Corée du Nord ne sera plus « unilatéralement liée » par le moratoire sur les essais nucléaires et les missiles à longue portée.

31 janvier. États-Unis : abrogation de la directive Obama (2014) interdisant la production et l'acquisition de mines antipersonnel, ainsi que leur utilisation et permission de les utiliser dans des « circonstances exceptionnelles ».

Février

AIEA 10-14 février : Conférence internationale sur la sécurité nucléaire.

Mars

5 mars : 50^e anniversaire de l'entrée en vigueur du TNP.

26 mars : 45^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention sur les armes biologiques et à toxines (BWC).

30 mars. Conseil de sécurité, Corée du Nord : Vote à l'unanimité du projet de résolution présenté par les États-Unis (résolution 2515 (2020)).

31 mars. Union européenne : lancement de l'opération Irini destinée à faire respecter l'embargo sur les armes imposé par les Nations unies à la Libye.

Avril

8 avril. OIAC : rapport de l'équipe d'enquête et d'identification des incidents comportant l'emploi des armes chimiques en Syrie.

27 avril. TNP : la Conférence d'examen prévue du 27 avril au 22 mai est reportée à avril 2021.

Mai

11 mai. TNP : 25^e anniversaire de l'extension indéfinie du TNP.

21 mai. États-Unis : annonce du retrait du traité « Ciel ouvert » dans les six mois, en alléguant des violations continues par la Russie.

Juin

17 juin. Protocole de Genève 1925 : 95^e anniversaire de la signature du protocole de Genève (1925).

Juillet

9 juillet. OIAC : Conseil exécutif : décision demandant diverses déclarations à la Syrie, concernant ses armes chimiques.

⁹⁵ La référence permettant d'accéder, s'il y a lieu, au document, est donnée entre (...) ou en note.

Août

6 août. Traité de Rarotonga : (dénucléarisation du Pacifique Sud) : 35^e anniversaire de l'ouverture à la signature.

13 août. Conseil de sécurité : rejet du projet de résolution présenté par les États-Unis (S/2020/797) sur la fourniture d'armes conventionnelles à l'Iran prévu par 2231 (2015) (vote : 2 pour États-Unis et République Dominicaine, 2 contre Chine, Russie et 11 abstentions Allemagne, Belgique, Estonie, France, Indonésie, Niger, Royaume Uni, Saint Vincent et Grenadines, Tunisie, Viet Nam).

17/21 août. Traité sur le commerce des armes : 6^e Conférence des États Parties.

Septembre

14 septembre : Convention sur l'interdiction des actes de terrorisme nucléaire ; 15^e anniversaire de l'ouverture à la signature de la convention.

19 septembre. États-Unis : décision de se prévaloir, contre l'Iran, du « mécanisme de retour d'urgence » prévu par la résolution 2231 (2015).

20 septembre. Allemagne, France, Royaume Uni : déclaration commune de refus de la position exprimée par les États-Unis.

Octobre

4 octobre. Chine : la Chine devient partie au TCA.

10 octobre. Corée du Nord : présentation d'un missile géant.

18 octobre. ONU Iran : les restrictions de l'ONU sur les transferts d'armes vers l'Iran sont levées conformément au calendrier établi dans le JCPOA.

24 octobre. TIAN : le Honduras est le 50^e pays à ratifier le TIAN, déclenchant son entrée en vigueur 90 jours après.

Novembre

19 novembre. Traité FCE : 30^e anniversaire de la signature du traité sur les forces conventionnelles en Europe.

22 novembre. États-Unis : retrait du traité « Ciel ouvert ».

23-27 novembre. Convention sur les armes à sous munitions : 2^e Conférence des États parties.

27 novembre. Iran : assassinat de Mohsen Fahrizadeh, scientifique iranien de haut niveau.

Décembre

14 décembre. États-Unis Turquie : application de sanctions à la Turquie en représailles à son achat d'un système de missiles S-400 à la Russie.

15 décembre. Traité de Bangkok : 25^e anniversaire de la signature du traité de Bangkok (dénucléarisation de l'Asie du sud).

16 décembre. ONU : L'Assemblée générale des Nations Unies adopte une nouvelle initiative proposée par le Royaume-Uni concernant les normes de comportement responsable dans l'espace (rés. 75/36).

Annexe I.

Les Groupes de fournisseurs et régimes de contrôle des exportations, en 2020

Nature, fonctions

(A 1) Le SIPRI présente sous l'appellation « régimes multilatéraux de contrôle des exportations », le Groupe Australie, le RCTM, le GFN, l'arrangement de Wassenaar et le code de conduite de La Haye. Il faut être plus précis et dire que les régimes de contrôle des exportations sont le fait, essentiellement des groupes de fournisseurs, qui travaillent à établir et à imposer un régime de contrôle des exportations. Seul le code de conduite de La Haye, établi à partir du RCTM/MTCR et impliquant la mise en œuvre d'un ensemble de mesures limitées de confiance et de transparence, est plus ouvert, plus englobant – le nombre des adhérents l'atteste.

Les groupes de fournisseurs sont des groupes d'États, qui coordonnent les politiques commerciales de leurs membres, spécialement les contrôles à l'exportation et qui leur permettent d'échanger des informations et des « bonnes pratiques », en ce qui concerne le commerce des biens et des technologies relatifs aux armes nucléaires, biologiques, chimiques et conventionnelles et à leurs vecteurs. On peut parler aussi d'arrangements ou de régimes multilatéraux de contrôle des exportations, parce qu'ils définissent des orientations, des règles communes et des listes de contrôle, par consensus. Elles sont politiquement et non juridiquement contraignantes. Les États participants les appliquent via leurs législations nationales. Dans la mesure où ces listes et normes sont reprises par des États non participants, elles peuvent avoir un rayonnement normatif qui dépasse leurs membres. Pour les États qui ne sont qu'importateurs, ce dispositif, qu'ils subissent, est évidemment contraignant.

L'ancêtre de ces groupes ou régimes fut le Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des échanges est-ouest (COCOM), créé en 1950, à l'instigation des États-Unis, qui conditionnaient leur aide économique à l'interdiction des exportations par les pays bénéficiaires, vers les pays du Pacte de Varsovie et la Chine. Le COCOM comprenait les membres de l'OTAN, l'Australie et le Japon.

Le code de conduite de La Haye, né de discussions au sein du RCTM/MTCR, est de nature plus multilatérale. Il vise à établir un régime unique et à vocation universelle, de transparence et de confiance, en matière de non-prolifération des missiles balistiques. Y coexistent les uns et les autres, les exportateurs (souvent également importateurs) et les importateurs.

Liste

(A 2). Le Comité Zangger (ou Comité d'exportateurs du TNP).

Après la signature du TNP, des États signataires et/ou exportateurs de matériaux et équipements nucléaires se sont concertés pour établir des mesures permettant d'appliquer les dispositions de l'art 3 § 2 du TNP sur les transferts de matériaux et d'équipements vers les États non dotés. Dans 2 mémorandums de septembre 1974, ils se sont engagés à subordonner le transfert des bien sensibles à la fourniture par le destinataire d'un engagement d'interdiction de re-transfert et de non-détournement des biens à des fins militaires et à s'assurer que le destinataire soumettrait les produits fournis aux contrôles et

au système de garanties de l'AIEA. Une liste de matières et d'équipements soumis automatiquement aux contrôles et garanties a aussi été établie. Cette liste mise à jour en permanence est harmonisée avec celle du Club de Londres.

Le Club de Londres ou Groupe des fournisseurs nucléaires.

A été fondé, après l'essai nucléaire Indien de 1974, par les principaux membres du Comité Zangger pour – allant au-delà de ce que prévoient le TNP et l'AIEA –, harmoniser leurs politiques d'exportations de matières et équipements nucléaires, à des fins pacifiques. En février 1978, ils se sont accordés sur 3 points : le renforcement des interdictions relatives aux produits et technologies nucléaires explosives et des conditions d'application des garanties fixées par le Comité Zangger ; la mise en place de mesures de protection physique des biens ; et l'instauration de mesures de soutien à l'AIEA et de coopération internationale. Trois listes de biens ont été établies : une liste de base des matières et équipements avec des critères techniques communs ; une liste développée de certains articles de la liste de base ; et une liste des critères de protection physique.

Le **Groupe Australie** a été créé à la suite de l'emploi, pendant la guerre Irak-Iran, d'armes chimiques en infraction avec l'interdiction posée par le Protocole de 1925. Il a été fondé en 1985, à l'initiative de l'Australie, qui en assure toujours la Présidence et le secrétariat, pour harmoniser et coordonner les politiques d'exportation et éviter les risques de prolifération des armes biologiques et chimiques, par un groupe de 25 pays, comprenant les 12 de la Communauté européenne, les États-Unis, le Canada et le Japon. Ces pays ont établi une liste de produits chimiques toxiques et de leurs précurseurs et une liste d'équipements industriels pour les soumettre à contrôle, selon leurs règles nationales, selon des lignes directrices définies en commun. La convention de 1993, en instaurant un système de vérification et d'inspection a réduit l'intérêt du groupe. Cependant celui-ci s'est penché aussi, à partir du début des années 1990, sur les risques biologiques, établissant 3 listes d'organismes biologiques pathogènes et une liste d'équipements industriels associés. Le GA suit de près les développements technologiques pour mettre au point ses listes.

Le régime de contrôle de la technologie des missiles (RCTM/MTCR) a été fondé par les membres du G7 en avril 1987, avec l'objectif de prévenir la prolifération, des armes nucléaires, en introduisant des contrôles sur les missiles capables de les transporter. La portée des contrôles s'est élargie ensuite, pour couvrir les missiles balistiques, de croisière et tous les véhicules aériens sans pilote pouvant porter des armes NBC.

Les matériels et technologies sont répartis en 2 catégories, en fonction de leur « sensibilité ». Les articles de la catégorie I sont les systèmes de fusées complets et les véhicules aériens non pilotés pouvant emporter des charges d'au moins 500 kg (poids présumé d'une tête nucléaire de première génération) sur une portée supérieure ou égale à 300 km et les principaux sous-systèmes et technologies connexes. La catégorie II couvre les systèmes ayant une portée supérieure ou égale à 300 km, qui n'entrent pas dans la catégorie I, quelle que soit leur charge. Leur transfert (autorisation dans certains cas et refus d'autorisation) est soumis à notification aux autres États participants. L'arrangement comprend des directives communes et un aide-mémoire par lequel chaque membre s'engage à respecter les directives. L'annexe technique décrivant les articles des 2 catégories soumises à contrôle est complétée par une liste des critères à prendre en considération pour examiner une demande de transfert.

L'Arrangement de Wassenaar est le successeur du COCOM, qui a pris fin le 31 mars 1994, après la disparition du Pacte de Varsovie et l'éclatement de l'URSS.

Il est le fruit de la prise de conscience par les anciens membres du COCOM, par la Russie et d'autres pays du Pacte, des menaces liées à la prolifération des biens à double usage et de l'intérêt de créer un régime multilatéral de contrôle de ces biens à double usage et des matériels de guerre. L'Arrangement organise un système différent pour ces 2 catégories. Il pose l'obligation de contrôle et celle de notifier les refus d'autorisation de transferts de biens et technologies à double usage. Les matériels de guerre font l'objet d'une information par catégories prévues au Registre des armes conventionnelles des Nations unies. Les participants se sont engagés : à suivre les directives, éléments et meilleures pratiques adoptées par consensus ; à contrôler selon leur législation les exportations de biens à double usage et de biens figurant sur la liste militaire ; à rendre compte des transferts d'armements conventionnels et de biens à double usage jugés très sensibles et des refus de transferts et à échanger des informations sur les transferts de biens et technologies à double usage très sensibles. Les experts suivent les évolutions technologiques pour la mise à jour des listes.

Le Code de conduite de La Haye.

L'initiative de ce Code – un instrument non contraignant établissant des mesures de confiance et de transparence en matière de lutte contre la prolifération balistique – remonte au début des années 2000. Soutenue notamment par l'Union européenne et les membres du RCTM/MTCR, elle a vu le jour en 2002. Son but est de prévenir la prolifération des missiles balistiques emportant des armes de destruction massive, par un certain nombre de mesures de confiance et de transparence comme la pré-notification des lancements et la remise à tous les signataires d'une déclaration annuelle sur ses activités spatiales. Dès 2002 le code avait plus de 90 signataires. Il en a maintenant 143, dont 3 nouveaux en 2020, soit nettement plus du double que les groupes de fournisseurs.

Participation

(A 3)

Tableau I. Participation aux groupes de fournisseurs

| État | Comité. Zangger | Groupe Plans Nucléaires | Groupe Australie | RCTM / MTCR | Arrangement Wassenaar |
|-------------------------|--------------------|----------------------------|---------------------|----------------|--------------------------|
| Af. Du Sud | + | + | | + | + |
| Allemagne | + | + | + | + | + |
| Argentine | + | + | + | + | + |
| Australie | + | + | + | + | + |
| Autriche | + | + | + | + | + |
| Biélorussie | + | + | | | |
| Belgique | + | + | + | + | + |
| Brésil | | + | | + | |
| Bulgarie | + | + | + | + | + |
| Canada | + | + | + | + | + |
| Chine | + | + | | | |
| Chypre | | + | + | | |
| Comité Zangger Pres. | | Obs | | | |
| Com. UE | Obs. perm. | Obs | + | | |
| Corée Sud | + | + | + | + | + |
| Croatie | + | + | + | | ° |

| | | | | | |
|---------------------|----|----|----|----|----|
| Danemark | + | + | + | + | + |
| Espagne | + | | + | + | |
| Estonie | | + | + | | + |
| États-Unis | + | + | + | + | + |
| Finlande | + | + | + | + | + |
| France | + | + | + | + | + |
| Grèce | + | + | + | + | + |
| Hongrie | + | + | + | + | + |
| Inde | | | + | + | + |
| Irlande | + | + | + | + | + |
| Islande | | + | + | + | |
| Italie | + | + | + | + | + |
| Japon | + | + | + | + | + |
| Kazakhstan | + | + | | | |
| Lettonie | | + | + | | + |
| Lituanie | | + | | | + |
| Luxembourg | + | + | + | + | + |
| Malte | | + | + | | + |
| Mexique | | + | + | | |
| Norvège | + | + | + | + | + |
| Nouvelle Zélande | + | + | + | + | + |
| Pays Bas | + | + | + | + | + |
| Pologne | + | + | + | + | + |
| Portugal | + | + | + | + | + |
| Serbie | | + | | | |
| Rep. Tchèque | + | + | + | + | + |
| Roumanie | + | + | + | | + |
| Royaume Uni | + | + | + | + | + |
| Russie | + | + | | + | + |
| Slovaquie | + | + | + | | + |
| Slovénie | + | + | + | | + |
| Suède | + | + | + | + | + |
| Suisse | + | + | + | + | + |
| Turquie | + | + | + | + | + |
| Ukraine | + | + | + | + | + |
| Nombre Participants | 39 | 48 | 43 | 35 | 42 |

La composition des groupes n'a pas évolué en 2019 et en 2020. L'Inde, en 2016, était entrée au MTCR et avait adhéré au Code de conduite de La Haye. Elle avait aussi rejoint en 2017 l'Arrangement de Wassenaar puis, au début 2018, le Groupe Australie. Il y avait donc une évolution notable mais elle ne s'est pas poursuivie. Elle ne touchait toutefois pas les deux groupes relatifs au nucléaire. Au GFN, le dernier entrant est la Serbie, en 2013 et il n'y a toujours pas d'entente sur l'entrée de l'Inde et du Pakistan. Il serait souhaitable que cela évolue, puisque traiter le cas des États possédant l'arme nucléaire mais non parties au TNP devient de plus en plus pressant mais la situation de crise actuelle (Corée du Nord et Iran, poursuite des politiques des États dotés) ne s'y prête pas.

Le Pakistan avait présenté le 19 mai 2016, une demande formelle d'adhésion au Groupe des fournisseurs nucléaires (v.CD/2073). Mais pour le moment, ni cet État ni l'Inde ne font partie du GFN et du Comité Zangger.

Le Pakistan insiste toujours sur la conformité de ses contrôles d'exportations avec ceux du NSG, du Groupe australien et du régime de contrôle des missiles, sur son « attachement constant à l'objectif de la non-prolifération » et sur le fait qu'il « dispose des qualifications et de l'expérience requises pour faire partie des organismes internationaux de contrôle des exportations » (C/CN.10/PV.362 (2017), p. 24), mais sans résultat.

Au RCTM/MTCR, le nombre des participants a beaucoup augmenté passant de 7, au début, à 35 mais il n'a plus bougé depuis l'admission de l'Inde en 2016, malgré des demandes nombreuses, notamment de la part de membres de l'UE et de la Chine.

Les groupes de fournisseurs comptent donc, fin 2021 : 48 membres, pour le Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN/NSG), 39 pour le Comité Zangger, 43 pour le Groupe Australie, 35 pour le Régime de contrôle de la technologie des missiles (RCTM/MTCR) et 42 pour l'Arrangement de Wassenaar.

29 États participent aux 5 groupes, le plus nombreux étant le Groupe des fournisseurs nucléaires ou Club de Londres et le moins fourni, le MTCR. Ce socle commun est formé de pays « occidentaux », qui constituent ensemble, la puissance majeure. 18 sont membres de l'Union européenne (18 sur 28), les 10 autres membres de l'Union sont par ailleurs très engagés – 5 dans tous les groupes sauf le MTCR, 4 dans trois groupes sur 5 (ils ne sont pas dans le MTCR et le Comité Zangger) et Chypre ne participe qu'au Club de Londres et au Groupe Australie. 18 également sont dans l'OTAN. Les alliés, hors OTAN, des États-Unis, sont également très engagés (Australie, Nouvelle Zélande, Japon, Corée du Sud).

Le niveau de participation des BRICS est nettement plus limité. Parmi ces pays, la Russie et l'Afrique du Sud sont les plus engagés. Ils sont maintenant suivis par l'Inde. La Chine se limite aux 2 groupes relatifs au nucléaire, le Brésil au Club de Londres et au MTCR.

Pour l'avenir, il est important que le socle commun des groupes s'élargisse d'abord aux Cinq, là où ce n'est pas le cas, puis aux autres États les plus importants. C'est seulement à cette condition que l'on évoluera d'un Club, d'un groupe de fournisseur qui impose ses normes, vers un régime par nature plus consensuel.

Les chiffres sont très différents pour le Code de conduite de La Haye. Dès 2002, il avait plus de 90 signataires : Afghanistan, Afrique du Sud, Albanie, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Biélorussie, Belgique, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Burkina-Faso, Cameroun, Canada, Chili, Colombie, Comores, Rd Congo, Corée du Sud, Costa-Rica, Croatie, Chypre, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Gabon, Géorgie, Ghana, Guinée, Grèce, Guinée Bissau, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, Jordanie, Kiribati, Lettonie, Libye, Liban, Luxembourg, Macédoine, Madagascar, Malte, Marshall (îles), Mauritanie, Micronésie, Moldavie, Monaco, Maroc, Nicaragua, Niger, Nigéria, Norvège, Nouvelle Zélande, Ouzbékistan, Palau, Papua Nouvelle Guinée, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Rwanda, Salvador, Saint Siège, Sénégal, Serbie, Seychelles, Sierra Leone, Slovaquie, Slovénie, Soudan, Suède, Surinam, Suisse, Tadjikistan, Tanzanie, Tchad, Timor, Tunisie, Turquie, Tuvalu, Ukraine, Vanuatu, Venezuela, Zambie.

Ont suivi, en 2003, 10 États (Burundi, Cambodge, Erythrée, Fidji, Guyana, Liechtenstein, Malawi, Mozambique, Panama, Tonga) ; huit en 2004 (Arménie, Cap Vert, Equateur, Gambie, Guatemala, Honduras, Mali, Turkménistan) ; trois en 2005 (Andorre, Haïti, Libéria), en 2006 (Ethiopie, Mongolie, Monténégro) et en 2008 (Maldives, Samoa, San Marin) ; un en 2010, l'Irak ; trois en 2011 (RCA, RdC, Singapour) ; deux en 2013 (Antigua/Barbuda) ; un en 2014 (St Kitts et Nevis), 2016 (Inde), 2017 (Lesotho) et 2019 le Togo et trois encore, en 2020 : la Guinée équatoriale, St Vincent et la Somalie.

Activités

(A 4) Tous les groupes de fournisseurs ont été actifs en 2019, comme en 2017 et 2018. L'année 2020 a été très perturbée par la « pandémie » du Covid-19, qui a empêché la tenue des plénières annuelles des principaux organes de décision. Les échanges d'information se sont poursuivis, éventuellement dans des groupes réduits, mais les échanges sur les questions les plus techniques et les plus politiquement sensibles ont été affectés.

Le **Comité Zangger**, dont le nombre des participants reste stable (39) a de nouveau modifié sa liste de base, en mars 2019 (INFCIRC/209/rev.4) et en février 2020 (INFCIRC/209/Rev.5). Il se montre toujours actif dans le cadre de la préparation de la Conférence d'examen du TNP de 2020. Il a déposé à chaque session du Comité préparatoire un document de travail : NPT/CONF.2020/PC. I/WP.1 en mars 2017, NPT/CONF.2020/PC. II/WP.12 en 2018, NPT/CONF.2020/PC.III/WP.1, le 11 avril 2019. Et plus récemment, en février 2020, un document de travail, dans lequel il résume ses travaux (NPT/CONF.2020/WP.1 du 11 février 2020). Il a aussi réaffirmé dans une lettre au Président, sa disponibilité pour coopérer avec le Comité 1540 (2004) du Conseil de sécurité. Les documents déposés pour la conférence du TNP initialement prévue en mai 2020, proposent l'inclusion dans le document final de la Conférence d'une invitation lancée à tous les États « à adopter les mémorandums A et B du Comité Zangger, comme normes minimales applicables à toute coopération nucléaire ».

Le **GFN/NSG** s'est réuni les 22 et 23 juin 2017 et 14 et 15 juin 2018, 20 et 21 juin 2019. Mais sa réunion annuelle de 2020 a été reportée. À la différence du Comité Zangger, il ne se manifeste pas en tant que tel au cours de la préparation de la Conférence d'examen du TNP. Ses membres discutent des aspects techniques, juridiques et politiques, de la participation au groupe, de pays qui ne sont pas partie au TNP. Les dernières évolutions des Directives pour transferts nucléaires (INFCIRC/254/Rev.14/Partie 1) et des Directives applicables aux transferts d'équipements, de matières et de logiciels à double usage dans le domaine nucléaire, ainsi que de technologies connexes (INFCIRC/254/Partie 2) ont été communiquées à l'AIEA en octobre 2019⁹⁶.

Le **Groupe Australie**, que l'Inde a rejoint en janvier 2018, portant le nombre des participants à 43 dont l'Union européenne, est favorable à l'augmentation du nombre de ses membres et à l'emploi de ses standards, de ses listes communes et lignes directrices.

En 2020, le groupe a pu tenir une réunion intersessions en février. Il a décidé d'ajouter les précurseurs d'agents neurotoxiques Novichok à ses listes de contrôle, suivant en cela l'OIAC qui les a ajoutés, en 2019 au tableau 1 des substances interdites de la Convention sur les armes chimiques. Le GA a aussi convenu de continuer à examiner la possibilité d'ajouter encore d'autres précurseurs. Il a ensuite dû annuler sa réunion plénière annuelle.

La composition du **MTCR** n'a toujours pas évolué depuis l'adhésion de l'Inde en 2016. Il a encore modifié, en octobre 2019, sa liste des équipements, logiciels et technologies. Comme le NSG/GFN, le régime affiche sa complémentarité avec la résolution 1540 (2004) et sa collaboration à l'application des résolutions du Conseil de sécurité, en particulier celles qui intéressent la Corée du Nord et l'Iran.

¹ Le document INFCIRC/539/Rev.7 (novembre 2019) donne une présentation de l'histoire du GFN.

Dans ce dernier cas, la question des missiles est très présente depuis le retrait américain de l'accord nucléaire, en mai 2018 et plus encore depuis que l'Iran a commencé à se désengager de l'accord.

Les Trois européens, particulièrement le Royaume-Uni, font référence au MTCR et considèrent que les missiles iraniens relèvent de la catégorie I du MTCR et sont donc conçus pour pouvoir emporter des armes nucléaires. Le représentant britannique affirme : « La définition contenue dans le RTCM est la norme de capacité d'emport nucléaire la plus objective, et la plus largement acceptée dans le monde. Elle est internationalement reconnue et respectée par les États qui cherchent à prévenir la prolifération de la technologie de missiles balistiques capables de transporter des armes de destruction massive. Elle est intégrée dans la législation nationale de nombreux États »⁹⁷. L'Iran récuse ces accusations et la référence au MTCR. Il ne possède pas d'armes nucléaires et « s'est engagé, dans le cadre du Plan d'action global commun, à ne jamais chercher à en obtenir, en mettre au point ou en acquérir. En conséquence, les missiles de l'Iran ne sont pas conçus pour pouvoir transporter des armes nucléaires et ne relèvent donc pas de la résolution 2231 (2015) ». Il précise que « L'expression "conçus pour pouvoir" a été délibérément choisie, au terme de négociations laborieuses afin d'exclure les missiles classiques de l'Iran du champ d'application de la résolution 2231 (2015) ». Le § 3 de l'annexe B ne fait aucune mention du MTCR et « Réinterpréter arbitrairement la résolution en recourant à des définitions non juridiquement contraignantes, établies par un Club informel, et néanmoins exclusif, de 35 membres, tel le MCTM/MTCR, est absolument trompeur et donc inacceptable »⁹⁸. Les missiles de l'Iran sont conçus pour lancer des ogives classiques ; ils ne relèvent pas de 2231 (2015). « La mise au point d'un programme de missiles balistiques classiques est un droit inhérent au droit international, et n'est ni interdite ni limitée par la résolution 2331 (2015). Face à l'instabilité qui règne au Moyen-Orient, la R.I. d'Iran, comme tous les autres pays, ne compromettra pas sa sécurité ou ses capacités de défense classique »⁹⁹. L'Iran défend le droit inaliénable de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et poursuit sa critique des groupes de fournisseurs à la Conférence d'examen du TNP¹⁰⁰.

La représentativité du MTCR est effectivement limitée, on n'y trouve notamment ni la Chine, ni le Pakistan. Même si l'Inde et la Russie y figurent, c'est le moins ouvert, le plus occidental, le plus « club », des Groupes de fournisseurs. En tirer une norme qui s'impose à tous est très difficile. On doit constater que la position des Trois s'inscrit dans l'évolution, très nette depuis la fin de la guerre froide et plus encore le début des années 2000, du désarmement où les normes sont négociées et acceptées, vers le désarmement où elles sont imposées par les Occidentaux et le Conseil de sécurité. Comment ne pas admettre que chaque État puisse avoir les capacités de se défendre ? L'argument iranien est très fort, du point de vue du principe fondamental d'égalité souveraine. Pourtant comment ne pas remarquer que tel qu'il est formulé dans cette déclaration l'engagement de ne pas acquérir d'armes nucléaires comporte une restriction. L'Iran « s'est engagé, dans le cadre du Plan d'action global commun, à ne jamais chercher à en obtenir, en mettre au point ou en acquérir. En conséquence, les missiles de l'Iran ne sont pas conçus pour pouvoir transporter des armes nucléaires et ne relèvent donc pas de la résolution 2231 (2015) ». En effet, si l'Iran s'est engagé « dans le cadre » du PAGC, cela laisse entendre qu'en dehors de ce cadre, il ne l'est pas. Certes, mais il y a d'autres éléments, moins limitatifs sur l'engagement iranien :

⁹⁷ S/PV.8695 (12 décembre 2019), p. 11.

⁹⁸ S/PV.8695, p. 26.

⁹⁹ S/PV.8564 (26 juin 2019), p. 26.

¹⁰⁰ NPT/CONF.2020/PC.III/WP.3.

notamment la fatwa de son Guide suprême, déclarant toutes les armes de destruction massive, et notamment les armes nucléaires, comme étant haram ou interdites¹⁰¹, ou encore le fait que l'Iran s'est toujours défendu de chercher à avoir l'arme nucléaire. Cette position a été réaffirmée notamment à l'occasion de la préparation des Conférence d'examen du TNP de 2015¹⁰² et 2020 : « La République islamique d'Iran considère que l'acquisition, la mise au point et l'emploi ou la menace d'emploi d'armes nucléaires sont inhumains, immoraux et illégaux, et vont à l'encontre de ses principes les plus fondamentaux. En conséquence, les armes nucléaires n'ont pas leur place dans sa doctrine de défense »¹⁰³. À partir de là, il semble que plutôt que passer la ligne, comme l'a fait la Corée du Nord, l'Iran vise sur la base du droit d'accéder à l'énergie nucléaire pacifique, à atteindre un niveau de maîtrise élevé en matière nucléaire, lui permettant de se doter de capacités nucléaires militaires si nécessaire. Cette analyse est également cohérente avec son engagement, fort et ancien, en faveur de la zone exempte d'armes nucléaires (et de destruction massive) du Moyen-Orient. Ce choix lui impose de disposer de missiles performants, susceptibles de lui donner, une réelle capacité de frappe et d'accompagner, si nécessaire, un basculement et il ne peut transiger sur ce point. On comprend les inquiétudes des Trois mais on voit mal – pour le moment au moins – les normes du RCTM/MTCR être reprises et imposées par le Conseil de sécurité.

La liste des signataires du **code de conduite de La Haye** contre la prolifération des missiles balistiques (2002) a changé, elle comprend désormais, 143 États. Ont suivi le Lesotho (2017), en 2019, le Togo et, au début de 2020, Saint Vincent et les Grenadines, la Guinée Equatoriale et la Somalie. L'Union européenne, dans la ligne de sa stratégie de 2003 contre la prolifération des armes de destruction massive, a adopté en 2017, en mai, une décision (Décision (PESC) 2017/809), à l'appui de la mise en œuvre de la résolution 1540 (2004) et, en décembre, une autre décision (Décision (PESC) 2017/2370) visant à soutenir le Code de conduite de La Haye. Malgré la « pandémie », le Code a tenu à Vienne sa réunion ordinaire annuelle, le 12 octobre 2020. Il reçoit tous les 2 ans le soutien d'une résolution très favorable de la part de l'Assemblée générale. Cela a été le cas en 2020. La résolution 75/60 a été adoptée par une majorité, 176 voix contre une (Iran) et 10 abstentions (dont celles de la Chine), plus forte que jamais.

L'**Arrangement de Wassenaar**, qui bénéficie depuis 2017 de la participation de l'Inde, a continué à faire évoluer ses listes (munitions, produits et technologies à double usage), les dernières modifications sont intervenues en décembre 2019, à l'occasion de sa 25^e réunion plénière. Il n'a pas tenu de réunion en 2020, ni procédé à l'examen technique approfondi habituel des développements technologiques et des mises à jour potentielles de ses listes de contrôle.

Adresses Internet

<https://www.nuclearsuppliersgroup.org>

<https://australiagroup.net>

<https://mtrc.info/>

<https://www.wassenaar.org/>

<https://zanggercommittee.org/>

et pour le code de conduite de La Haye <https://www.hcoc.at>

¹⁰¹ Mentionnée dans S/PV. 7488, p. 15.

¹⁰² NPT/CONF.2015/PC.III/11, § 6 (avril 2014).

¹⁰³ NPT/CONF.2020/PC.I/5, § 5.

Annexe 2.

Les Conférences d'examen, réunions des États parties et autres institutions des traités de désarmement

(A5) Cette annexe comporte 2 tableaux : A. Equipement des traités de désarmement ; B. Tableau des activités intéressant les conventions à vocation universelle.

A. Equipement des traités de désarmement

Le tableau ci-après montre, pour chaque grand traité de désarmement à visée universelle, son équipement en termes de forum et au-delà, Le terme Forum correspond à la capacité de discuter, délibérer et négocier. Ce sont les possibilités qu'offrent les réunions d'experts, les réunions des Parties et, plus encore, les Conférences d'examen. On peut considérer que l'existence, en plus de cela, d'une véritable organisation (OIAAC, OTICEN), peut aller bien plus loin et présenter le maximum de possibilités. Tous les traités n'en sont pas dotés, mais la plupart sont accompagnés d'une institution, parfois permanente. La 5^e colonne du tableau fait le point à cet égard.

Tableau 2. Institutions des traités de désarmement

| Traité | Conf. Exam. | Réunion des parties | Réunions Experts | Institution permanente |
|---------------------------------|---|---------------------|---------------------|---|
| Traité sur l'espace (1967) | | | | Comité pour l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique (1) |
| TNP (1968) | Oui (Art VIII) Comité préparatoire en 2014 Ce 2010 Ce 2015 Ce 2020 1 ^{re} sess. CP 2017, 2 ^e sess. CP 2018 3 ^e sess. CP 2019. Sess. Reportée en 2020 et 2021 | | | Garanties AIEA et protocole additionnel CS 1540 Et CS 2325 (2016) |
| Convention fond des mers (1971) | Oui (Art VII) Ce 1989 | | | |
| Conv. A Biologiques. (1972) | Oui (Art XII) Ce 2011 Ce 2016 | Oui 2015 2017 | Oui 2015 2018 | Unité d'appui à l'application |

| | | | | |
|---|--|---|---|---|
| | | 2018 2019 2020 reportée | 2019 2020 reportées | CS 1540 |
| Conv. Envirt (1977) | Oui (Art VIII) Ce 1992 | | | |
| Conv. Protect. Phys. Mat. Nucl. (1980) Amendée (2005) (2) | Oui (Art 16) Conf 1992 | | | AIEA |
| Conv. Certaines a. classiques (Cac) (1981) | Oui (Art VIII) Ce 2011 Ce 2016 | Oui 2015 2017 2018 2020 annulée | Oui 2011 GEG systèmes armes autonomes 2017 2018 2019 2020 | Unité d'appui à l'application |
| Cac. Protoc. II amendé | | Oui 2015 2017 2018 2019 2020 annulée | Oui 2015 2016 Non en 2017 2018 2019 2020 | |
| Cac. Protoc. V | | Oui 2015 2016 2017 2018 2019 2020 annulée | Oui 2015 2016 Non en 2017 2018 2019 2020 | |
| C. A. Chimiques (1993) | Oui (Art VIII § 22) Ce 2013 Ce 2018 | Oui Conf. des États parties 2015 2016 2017 2018 2019 2020 | | OIAC, Conseil exécutif, Secrétariat CS 1540 (2004) et 2325 (2016) |
| TICEN (1996) Traité non en vigueur | Oui (Art VIII) Conférences de l'art XIV 10 ^e Conf 2017 11 ^e Conf 2019 | Oui (art II) Réunions ministérielles annuelles Application partielle | | Com. Prép., Secr. tech prov., Centre int. Données. CS 2310 (2016) |

| | | | | |
|--------------------------------------|--|---|--|---|
| C. Mines a. personnel (1997) (3) | Oui (Art 12) Ce 2014 Ce 2019 | Oui 2015 2016 2017 2018 2020 | | Unité d'appui à l'application |
| C. A s. Munitions (2008) | Oui (Art 12) Ce 2015 Ce 2020 partielle | Oui 2014 2016 2017 2018 2019 | | Unité de soutien à mise en œuvre, Sec. gén. ONU |
| Tr. Comce des armes (2013) | Oui (Art 17) | Oui 2015 2016 2017 2018 2019 2020 | | Secrétariat |
| TIAN (2017) En vigueur en 2021 | Oui (Art 8 § 4) | Oui | | |

(1) Le CUPEAA ne s'occupe pas de la dimension désarmement du traité.

(2) L'amendement de 2005 est entré en vigueur le 8 mai 2016. Le texte amendé compte 115 États parties.

(3) La 3^e Conférence d'examen, en 2014, a prévu qu'à partir de 2015, une Assemblée des États parties aurait lieu chaque année.

Ce tableau met bien en évidence deux points. Le premier est le sommeil où se trouvent durablement deux traités des années 1970, ceux qui intéressent le fond des mers et l'environnement. Le second est, à l'inverse, le haut niveau d'activité (point distinct de la productivité) dans le cadre des conventions sur les armes biologiques et chimiques et des conventions liant le désarmement à l'humanitaire. Dans ces cas, non seulement les conférences d'examen ont lieu selon le calendrier prévu mais, dans l'intervalle, se tiennent des réunions des États parties, auxquelles s'ajoutent parfois des réunions d'experts.

À cela on peut ajouter deux remarques, à propos respectivement du TICEN et du récent traité sur le commerce des armes.

L'OTICEN n'en est toujours qu'au stade de la Commission préparatoire puisque le TICEN, malgré une très forte participation, n'est toujours pas en vigueur, en raison de la condition posée à l'art. 14 qui impose la ratification par les États figurant sur une liste de l'annexe 2. En réalité ce traité – à propos duquel se réunissent tous les deux ans des conférences de l'article XIV, visant à favoriser son universalisation et son entrée en vigueur – est déjà partiellement appliqué depuis des années (réunions ministérielles, rapport annuel). Tenant compte de l'impossibilité, pour le moment, de son entrée en vigueur, les États-Unis – qui ne peuvent eux-mêmes le ratifier – œuvrent pour maintenir, grâce au Conseil de sécurité (résolution 2310 (2016)), ce qu'ils estiment être « une norme de facto » (S/PV/7776, p. 1). À mesure qu'ils se retirent de plus en plus (accord nucléaire iranien, FNI, Ciel ouvert en 2020) ou refusent de s'engager (traité sur le commerce des armes, convention sur les mines

antipersonnel, protocoles liés aux traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires), il risque d'être plus difficile de tenir ce type de position.

Si le traité sur le commerce des armes, entré en vigueur fin 2014, a connu moins d'un an après, sa première réunion des Parties, ce que l'on a considéré comme remarquable, cela découlait du texte même. Son article XVII a substitué au dispositif, prévu par les conventions sur les mines antipersonnel et sur les armes à sous munitions, consistant à distinguer, conférences d'amendement, conférences d'examen et Assemblée des États parties, un seul organe pour exercer leurs compétences. C'est la Conférence des parties, qui se réunit dans l'année suivant l'entrée en vigueur, puis à sa convenance, soit, pour le moment, chaque année.

La comparaison avec la liste des résolutions votées à l'Assemblée générale, confirme que ces forums ne sont pas des mondes clos et que les parties cherchent à la faire interférer pour favoriser leur position. Cela est très caractéristique en ce qui concerne le traité sur l'espace. Il y a longtemps que plusieurs parties considèrent qu'il n'est pas suffisant pour enrayer la course aux armements dans ce milieu particulier. Le traité n'ayant pas prévu de mécanisme particulier pour son examen et son éventuel amendement, une évolution relevait soit d'une conférence des parties visant à l'amender, soit d'une négociation à la Conférence du désarmement. Celle-ci n'étant pas possible, les partisans de cette évolution, qu'ils envisagent de réaliser par un traité spécifique, ont naturellement recours à l'Assemblée, où ils trouvent une majorité favorable à leurs idées pour peser sur la résistance des États-Unis. C'est à cela que correspondent les résolutions – habituellement au nombre de quatre¹⁰⁴ – votées chaque année. Selon le contexte et les visées des auteurs, le niveau de divergence des votes varie. Actuellement, il s'accroît. Dans certains cas, la majorité peut aller jusqu'à passer en force, à passer en dehors de la procédure normale, qui passe par la Conférence du désarmement, unique instance de négociation du désarmement multilatéral, et à établir une conférence de négociation.

C'est ce qui s'est produit dans le cas du Traité d'interdiction des armes nucléaires. La dynamique espérée ne s'est pas produite, pour le moment, et le TIAN vient seulement d'entrer en vigueur en février 2021. Cette démarche ne peut être qu'exceptionnelle, sauf à discréditer la Conférence du désarmement. Il faut aussi que les traités qu'elle produira non seulement entrent en vigueur de manière formelle mais surtout aient un poids réel dans le domaine qu'ils prétendent régir. Si tel n'est pas le cas, ce ne seront que de faux traités, sans portée juridique et même politique réelle, des actes inférieurs à certaines résolutions/déclarations de l'Assemblée générale.

L'existence d'un ou de plusieurs forums n'assure pas de pouvoir traiter une question. Dans un contexte différent, la Conférence du désarmement le montre, avec le blocage durable des projets présentés devant elle. Le dernier d'entre eux, la proposition faite par la Russie de négocier une convention sur le terrorisme chimique et biologique a soulevé de manière quasi caricaturale la question du bon forum. L'existence de plusieurs forums pouvant couvrir partiellement la question a abouti, pour le moment, à l'inaction.

¹⁰⁴ Une cinquième résolution est apparue en 2020 : 75/36 « Réduire les menaces... ».

B. Tableau des activités intéressant les conventions de désarmement à vocation universelle

(A 6)

Tableau 3. Activité des forums et institutions conventionnels

| Traité de non-prolifération |
|---|
| Activités 2014 : 3 ^e session du Comité préparatoire de la 9 ^e Conf. d'examen (26 avril - 7 mai 2014). Résultat négatif. Absence de consensus sur l'adoption de recommandations pour la 9 ^e Conférence. |
| Activités 2015 : 9 ^e Conférence d'examen. Échec. |
| Activités 2016 : Pas d'activité. |
| Activités 2017 : Première session du Comité préparatoire tenue comme prévu, en mai. Le dialogue de sourds se poursuit. |
| Activités 2018 et 2019 : Deuxième et troisième sessions du Comité préparatoire. Toujours le dialogue de sourds. L'écart s'élargit entre les partisans du désarmement nucléaire et les États dotés, particulièrement les États-Unis. |
| 2020 : Année peu significative, perturbée par le Covid-19. Report de la 10 ^e Conférence d'examen. Les dossiers nord-coréen et iranien ont peu évolué. |
| Tendance : Le TNP est au cœur de la crise entre les États dotés et les puissances nucléaires et la majorité anti-nucléaire. Le traité n'est cependant pas menacé, au moins à court terme. Il est fortement soutenu par les deux camps, par l'Assemblée et, plus encore, le Conseil de sécurité. Mais un aboutissement positif de la 10 ^e Conférence d'examen paraît très improbable. Le fait que la Corée du Nord ait passé la ligne pose avec plus d'acuité la question du traitement des États disposant d'armes nucléaires, dont la participation au TNP en tant qu'États non dotés semble irréaliste. Bien que l'AIEA soit toujours dans le jeu et que, D. Trump ayant quitté le pouvoir, <i>a priori</i> il y ait plus de chances de sortir de la crise, on voit mal comment cela sera possible. |
| Traité d'interdiction complète des essais nucléaires |
| Activités 2014 : 7 ^e Réunion ministérielle (26 sept. 2014). Résultat positif. Adoption d'une déclaration commune appelant à l'entrée en vigueur du TICEN. Inspection expérimentale intégrée en Jordanie. |
| Activités 2015 : 9 ^e Conf. visant à faciliter l'entrée en vigueur du traité (29 septembre 2015). Adoption d'une déclaration finale et de mesures pour faciliter l'entrée en vigueur. |
| Activités 2016 : 20 ^e anniversaire du traité. 8 ^e Réunion ministérielle (21 sept. 2016) Déclaration finale appelant à l'entrée en vigueur du traité, condamnation des essais nord-Coréens. Adoption de la résolution 2310 (2016) du Conseil de sécurité. Déclaration conjointe des Cinq États dotés en faveur du respect de l'interdiction des essais nucléaires (15 sept. 2016). |
| Activités 2017 : La Commission préparatoire a poursuivi ses activités et le système de surveillance a continué de fonctionner, mais la participation au traité n'a pas varié et la Corée du Nord a poursuivi ses essais. |
| Activités 2018 et 2019 : La Corée du Nord n'a pas repris ses essais. Le système de surveillance continue de se mettre en place, mais l'universalisation ne progresse toujours pas. |
| 2020 : Année peu significative, perturbée par le Covid-19. L'universalisation et l'entrée en vigueur restent des objectifs, probablement lointain. |
| Tendance : Positive en 2016, elle est passée à stagnation et pourrait s'aggraver, si les essais reprenaient (hypothèse d'essai rapide américain). |

| Convention d'interdiction des armes biologiques |
|--|
| Activités 2014 : Réunion des États parties (1 ^{er} -5 déc. 2014). Résultat positif. Adoption du rapport par consensus (BWC/MSP/2014/5 § 18, 67). Mais évaluation réservée du Harvard Sussex Program, Report n° 41. |
| Activités 2015 : Réunion des États parties (14-18 déc. 2015) Résultat positif. Adoption du rapport par consensus (BWC/MSP/2015/6 § 18, 59). Mais évaluation réservée du Harvard Sussex Program, Report n° 44, p. 123-134. |
| Activités 2016 : Accroissement du nombre des parties. 8 ^e Conférence d'examen (7-25 nov. 2016), résultat « minimal ». |
| Activités 2017 : La réunion des États parties tenue en décembre a été positive mais et a permis d'établir un programme pour 2018-2020. |
| Activités 2018 : Réunion des États parties 4-5 décembre 2018. |
| Activités 2019 : Après plusieurs rapports d'experts (BWC/MSP/2019 MX.1/2 à 5/2), en juillet et août, la Réunion des États parties s'est tenue du 2 au 6 décembre 2019 (rapport BWC/MSP/2019/7). |
| Activités 2020 : Année du 45 ^e anniversaire, perturbée par la « pandémie » du Covid-19, qui fait songer à la guerre biologique. La question du renforcement institutionnel reparaît. |
| Tendance : La tendance s'était inversée par rapport à 2016, elle devenait plus positive. Mais sur les points les plus sensibles, comme le renforcement par un instrument juridique, on n'avancait toujours pas. L'épisode du Covid-19 ramène les tensions sur ce sujet. |

| Convention d'interdiction des armes chimiques |
|--|
| Activités 2014 : 19 ^e session de la Conférence des États parties (1-5 déc. 2014). Résultat positif. Adoption du rapport de la 19 ^e session (C-19/5). |
| Activités 2015 : 20 ^e session de la Conférence des États parties (30 nov. - 4 déc. 2015). Résultat positif. Adoption du rapport de la 20 ^e session (C-20/5). |
| Activités 2016 : 21 ^e Session de la Conférence des États parties (28 nov. - 2 déc. 2016). Adoption du rapport (C-21/5), conclusion d'un mémorandum d'accord entre l'OIAC et l'IUPAC. |
| Activités 2017 : Même si l'OIAC note des progrès dans l'application de la convention, l'emploi des armes chimiques est de retour, notamment en Syrie, et le mécanisme conjoint de contrôle OIAC-ONU n'a pas été prolongé ou renouvelé. |
| Activités 2018 et 2019 : Les frappes des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France après l'attaque chimique de Douma entendent recréer la « ligne rouge ». Elles ont aussi l'inconvénient d'aggraver l'opposition entre les Occidentaux et la Russie et d'affecter l'OIAC, ce qu'accentuera en 2019, l'affaire Skripal. |
| Année 2020 : Difficile, à cause du Covid-19, du dossier syrien et de l'affaire Navalny. Tensions autour du mécanisme d'enquête du Secrétaire général. |
| Tendance : En 2017 la tendance s'inversait également mais dans l'autre sens, devenant négative. Cela s'est accentué nettement en 2018 et 2019 et s'aggrave en 2020. Les tensions entre les Occidentaux et la Russie, de plus en plus fortes, risquent de porter préjudice à l'OIAC. |

| Convention sur certaines armes classiques |
|--|
| Activités 2014 : Réunion des États parties (13-14 nov. 2014). Résultat positif. Adoption du rapport final (CCW/MSP/2014/9). |
| Activités 2015 : 5 ^e Réunion des États parties (30 nov. - 4 déc. 2015). Résultat positif. Adoption du rapport final (CCW./MSP/2015/9). |
| Activités 2016 : 5 ^e Conf. d'examen (12-16 déc. 2016), établissement d'un groupe d'experts gouvernementaux sur les systèmes d'armes létaux autonomes. Mise à l'ordre du jour du protocole 3, de la question des mines autres qu'antipersonnel et des développements de la |

| |
|--|
| science et de la technique intéressant la convention. Adoption d'une déclaration finale (CCW/CONF.V/10). Cette conférence est considérée comme un succès. |
| Activités 2017 : Les HPC ont commencé à travailler sur les systèmes d'armes létaux autonomes. |
| Activités 2018 et 2019 : Le défi de l'universalisation demeure, mais les parties ont adopté en 2019 les principes directeurs affirmés par le Groupe d'experts sur les technologies émergentes dans le domaine des systèmes létaux autonomes. |
| Activités en 2020 : nette perturbation due à la pandémie du Covid-19. Peu de progrès au GEG sur les systèmes d'armes létaux autonomes. |
| Tendance : Évolution encore positive, mais on ne doit jamais perdre de vue, pour cette convention comme pour ses protocoles, le niveau de la participation et sa composition (voir annexe 4). Année 2020 perturbée par la « pandémie » du Covid-19. |

| |
|---|
| CAC Protocole II interdisant les mines pièges et autres dispositifs, modifié |
| Activités 2014 : 16 ^e Conf. annuelle. Adoption d'un document final (CCW/AP.II/CONF.16/6). |
| Activités 2015 : 17 ^e Conf. annuelle. Adoption d'un document final (CCW/AP.II/CONF.17/6). |
| Activités 2016 : 18 ^e Conf. annuelle (30 août 2016) Déclaration sur les dispositifs explosifs improvisés (CCW/AP.II/CONF.18/6, annexe V). |
| Activités 2017 : 19 ^e réunion annuelle. Malgré un léger progrès le niveau de participation reste faible. La réunion d'experts n'a pu avoir lieu. |
| Activités 2018 et 2019 : 20 ^e et 21 ^e réunions annuelles des Parties. |
| Activités 2020 : Nette perturbation due à la pandémie du Covid-19. |
| Tendance : Après l'évolution positive, la stagnation. |

| |
|---|
| CAC Protocole V sur les restes explosifs de guerre |
| Activités 2014 : 8 ^e Conf. des Hautes parties contractantes (10-11 nov. 2014). Résultat positif, adoption d'un document final (CCW/PV/CONF/2014/10). |
| Activités 2015 : 9 ^e Conf. des Hautes parties contractantes (9-10 nov. 2015). Résultat positif. Adoption d'un document final (CCW/P.V/CONF/2015/11). |
| Activités 2016 : 10 ^e Conférence des Hautes parties contractantes (9 août 2016). Adoption d'un document final (CCW/PV/CONF/2016/8). Résultat positif mais pas de consensus pour aller plus loin sur les directives techniques relatives aux munitions. |
| Activités 2017 : 11 ^e Conférence annuelle. Ici aussi la réunion d'experts n'a pas pu avoir lieu. |
| Activités 2018 et 2019 : 12 ^e et 13 ^e Conférences des Parties. |
| Activités en 2020 : Nette perturbation due à la pandémie du Covid-19. |
| Tendance : Après l'évolution positive, la stagnation. |

| |
|---|
| Convention sur les mines antipersonnel |
| Activités 2014 : 3 ^e Conférence d'examen (23-27 juin 2014). Adoption d'un Document final (APLC/CONF/2014/4), considéré comme « historique » (Déclaration et Plan d'action de Maputo). |
| Activités 2015 : 14 ^e Réunion des États parties (30 nov. - 4 déc. 2015). Résultat positif, adoption d'un rapport final (APLC/MSP.14/2015/33). |
| Activités 2016 : 15 ^e Assemblée des États parties (28 nov. - 2 déc. 2016). Résultat positif, adoption d'un rapport final (APLC/MSP.15/2016/10), appel en faveur de son universalisation. |
| Activités 2017 : Tenue de 16 ^e assemblée des États Parties, 2 nouveaux États Parties. Mais les États dont la participation est essentielle restent en dehors. |
| Activités 2018 : 17 ^e assemblée des États parties. Pas de nouvelle partie. |

| |
|--|
| Activités 2019 : Réunion de la seconde conférence d'examen. Adoption d'une Déclaration et d'un Plan d'action pour 2019-2024. |
| Activités en 2020 : Même si la réunion des parties a eu lieu, la pandémie du Covid-19 n'a pas favorisé les progrès. |
| Tendance : Le moment « historique » de 2014, n'a pas donné tous les résultats espérés, mais le bilan de la période 2014-2019 est globalement considéré comme positif. Toutefois, l'universalisation piétine toujours et l'abrogation par D. Trump de la directive Obama, marque un recul. |

| |
|--|
| Convention sur les armes à sous munitions |
| Activités 2014 : 5 ^e Assemblée des États parties (2-5 septembre 2014). Positif. Adoption d'un document final (CCM/MSP/2014/6). |
| Activités 2015 : 1 ^{re} Conférence d'examen (7-11 déc. 2015). Résultat positif, adoption d'une Déclaration et d'un Plan d'action (CCM/CONF/2015/7). |
| Activités 2016 : 6 ^e Assemblée des parties (5-7 sept. 2016). Résultat positif, adoption du rapport final et d'une déclaration politique fixant l'objectif ambitieux de remplir les obligations individuelles et collectives de la convention en 2030. |
| Activités 2017 : 7 ^e Ass des États Parties, léger accroissement du nombre des parties. |
| Activités 2018 : 8 ^e assemblée des États parties, 3-5 septembre 2018. |
| Activités 2019 : 9 ^e assemblée des États parties, 2-4 septembre 2019. |
| Activités en 2020 : pandémie du Covid-19 peu favorable à des avancées. |
| Tendance : Des progrès ont été accomplis en matière de destruction des stocks et l'appui à la convention a grandi. Mais on reste loin de l'universalisation. Et l'emploi par les acteurs non étatiques reste important. |

| |
|---|
| Traité sur le commerce des armes |
| Activités 2014 : Entrée en vigueur. |
| Activités 2015 : 1 ^{re} Conférence des États parties (24-27 août 2015). Résultat positif. Adoption du rapport final du Secrétariat (ATT/CSP1/2015/6). |
| Activités 2016 : 2 ^e Conférence des États parties (22-26 août). Résultat positif adoption du rapport final (ATT/CSP2/2016/5). Adoption de décisions. |
| Activités 2017 : 3 ^e réunion des États Parties, léger accroissement du nombre des Parties. |
| Activités 2018 et 2019 : Réunion des parties chaque année. Les États-Unis marquent leur distance. |
| Activités en 2020 : Perturbation due à la pandémie du Covid-19, mais la conférence des États parties s'est tenue. |
| Tendance : Stagnation, trop d'États parmi les principaux exportateurs et importateurs, dont dépend la mise en œuvre réelle du traité, restent en dehors. L'entrée de la Chine permet d'espérer une évolution positive. |

Le contraste existant en 2014, entre le volet du désarmement nucléaire, négatif, et les autres volets – confirmé en 2015 avec l'échec de la 9^e conférence d'examen du TNP, tandis que tous les autres acteurs étaient, à des degrés divers toutefois, productifs, la Conférence d'examen de la convention sur les armes à sous-munitions adoptant une Déclaration et un plan action – était atténué en 2016. En 2017, la conclusion du TIAN est plus un signe de crise qu'un réel succès et on voit qu'elle correspond, sur le front des traités établis, non à une amélioration mais à une évolution plutôt négative ou à la stagnation. Cette évolution se confirmait nettement en 2018 et 2019. Il en va de même en 2020, les difficultés liées à la « pandémie » du Covid 19 ne représentant qu'une part de l'explication. La dégradation des relations entre grandes puissances est la raison majeure des difficultés que connaissent les traités de désarmement, y compris les conventions à vocation universelle.

Annexe 3. La participation aux traités de désarmement

(A 7) Cette annexe présente l'évolution des traités en 3 groupes : celui des traités associant désarmement et droit humanitaire ; celui des traités relatifs aux armes de destruction massive ; et celui des autres traités de désarmement visant à l'universalité.

Pour chaque traité, on indique en colonne 2 et 3 les dates d'ouverture à la signature et d'entrée en vigueur et, en colonne 4, le nombre de ratifications fin 2017 (ligne 1), fin 2018 (ligne 2), fin 2019 (ligne 3) et fin 2020 (ligne 4). Une date entre parenthèses signale qu'à cette date, le niveau de participation était identique.

Tableau 4. Participation aux traités visant à l'universalité

| Conventions désarmement/ droit humanitaire | | | |
|---|-------------------------|--------------------------|---|
| Convention | Ouvert signature | Entrée en vigueur | Parties fin 2017, 2018, 2019, 2020 |
| Convention armes classiques | Oct. 1980 | Déc. 1983 | 125 125 125 125 |
| Amendt Art. 1 (appl. conflits armés non intx) | Déc. 2001 | Mai 2004 | 85 85 85 85 |
| Protocole I (éclats non localisables) | Oct. 1980 | Déc. 1983 | 117 117 117 117 |
| Protoc. II (mines, pièges) | Oct. 1980 | Déc. 1983 | 95 95 95 95 |
| Protoc. II révisé (mines, pièges) | Mai 1996 | Déc. 1998 | 102 (2014) 105 106 106 |
| Protoc. III | Oct. 1980 | Déc. 1983 | 115 115 115 115 |
| Protoc. IV (armes laser aveuglantes) | Oct. 1995 | Juil. 1998 | 108 108 109 109 |
| Prot. V (restes explo. de guerre) | Nov. 2003 | Nov. 2006 | 93 93 94 94 |

| | | | |
|------------------------------|-----------|-----------|--------------------------|
| Conv. mines antipersonnel | Déc. 1997 | Mars 1999 | 164 164 164 164 |
| Conv. armes à sous munitions | Mai 2008 | Août 2010 | 105 105 107 109 |
| Traité Commerce armes | Juin 2013 | Déc. 2014 | 96 101 105 110 |

| Conventions Armes de destruction massive | | | |
|---|-------------------------|--------------------------|---|
| Convention | Ouvert signature | Entrée en vigueur | Parties fin 2017, 2018, 2019, 2020 |
| Protocole de Genève | Juin 1925 | Février 1928 | 140 142 143 145 |
| Conv. armes chimiques | Janv. 1993 | Avril 1997 | 192 (2015) 193 193 193 |
| Conv. armes biologiques | Avril 1972 | Mars 1975 | 179 182 183 183 |
| Tr. interd. partielle Essais nucl. | Août 1963 | Oct. 1963 | 125 (2006) 125 125 125 |
| Tr. ADM fond des mers | Fév. 1971 | Mai 1972 | 94 (2006) 94 94 94 |
| TICEN | Sept. 1996 | Non en vigueur | 166 167 168 168 170 en 2021 |
| TNP | Juil. 1968 | Mars 1970 | 191 (2015) 191 191 191 |
| TIAN | Juil. 2017 | Janv. 2021 | 3 19 34 51 56 en 2021 |

| Autres conventions universelles | | | |
|--|-------------------------|--------------------------|---|
| Convention | Ouvert signature | Entrée en vigueur | Parties fin 2017, 2018, 2019, 2020 |
| Conv. Environnement | Mai 1977 | Oct. 1978 | 78 78 78 78 |
| Espace extra-atmosphérique | Janv. 1967 | Oct. 1967 | 105 108 110 111 |
| Lune/corps célestes | Déc. 1979 | Juillet 1984 | 17 (2014) 18 18 18 |

Une évidence s'impose, au vu de ces tableaux : le niveau de participation aux conventions reliant désarmement et considérations humanitaires est faible, de même que celui des autres conventions, en comparaison de celui des conventions relatives aux armes de destruction massive. On peut dire que cela est normal, puisque le danger est plus grand dans le second cas et les conventions plus anciennes. Mais d'autres réflexions viennent aussi à l'esprit, notamment celle que, au fond, l'importance des considérations humanitaires est nettement moins grande que ce que les États « conscience » et la société civile, ne cessent d'affirmer. Il est également difficile de ne pas penser que, très partisans du désarmement quand il concerne concrètement les autres, beaucoup d'États sont moins enclins à y participer lorsqu'ils sont réellement touchés. Indifférence, hypocrisie ?

(A 8)

Tableau 5. La participation des États militants/apôtres du désarmement aux conventions désarmement/humanitaire

| Participation des apôtres du désarmement | | | | |
|---|-----------------------|------------------|------------|-------------|
| Pays | C. Mines a. p. | C. A. s.m | TCA | TIAN |
| Afrique Sud (2)* | 1998 | 2015 | 2014 | 2019 |
| Allemagne (1) | 1998 | 2009 | 2014 | |
| Australie (2) | 1999 | 2012 | 2014 | |
| Autriche (2)* | 1998 | 2009 | 2014 | 2018 |
| Brésil (1) | 1999 | | 2018 | |
| Canada (2) | 1997 | 2015 | 2019 | |
| Chili (3)* | 2001 | 2010 | 2018 | 2021 |
| Costa Rica (1) | 1999* | 2011 | 2013 | 2018 |
| Danemark (1) | 1998 | 2010 | 2014 | |
| EAU (1) | | | | |
| Égypte (2)* | | | | |
| Finlande (1) | 2012 | | 2014 | |
| Hongrie (1) | 1998 | 2012 | 2014 | |
| Indonésie (1)* | 2007 | | | |
| Irlande (3)* | 1997 | 2008 | 2014 | 2020 |
| Japon (1) | 1998 | 2009 | 2014 | |

| | | | | |
|------------------|------|------|------|------|
| Malaisie (2)* | 1999 | | | 2020 |
| Mexique (3)* | 1998 | 2009 | 2013 | 2018 |
| Nigeria (3)* | 2001 | | 2013 | 2020 |
| Norvège (1) | 1998 | 2008 | 2014 | |
| Nlle Zélande (4) | 1999 | 2009 | 2014 | 2018 |
| Pays Bas (2) | 1999 | 2011 | 2014 | |
| Philippines (2)* | 2000 | 2019 | | 2021 |
| Pologne (1) | 2012 | | 2014 | |
| Saint Siège (1)* | 1998 | 2008 | | 2017 |
| Suède (3)* | 1998 | 2012 | 2014 | |
| Suisse (2)* | 1998 | 2012 | 2015 | |
| Turquie (1) | 2003 | | | |

Cette liste des États militants, voire apôtres du désarmement, a été établie dans la chronique 2014, à partir de leur participation aux 5 groupes suivants : Coalition pour un nouvel ordre du jour, Initiative pour la non-prolifération et le désarmement, Groupe des Dix de Vienne, Initiative humanitaire et Groupe pour la levée de l'état d'alerte.

Le chiffre entre (...) indique le nombre de participations (sur 5 possibilités) de ces États à ces groupes ; * marque que l'État a fait partie de l'Initiative humanitaire.

On voit que les participants aux 4 conventions, ne sont que 7 (Afrique du Sud, Autriche, Chili, Costa Rica, Irlande, Mexique, Nouvelle-Zélande) et que, même s'il s'est réduit, le décalage entre la participation à l'Initiative humanitaire et au TIAN, en vigueur depuis le début 2021, subsiste (Égypte, Indonésie, Suède, Suisse). Pour certains, l'engagement en faveur du désarmement n'a guère de suite (EAU, Égypte, Turquie, Indonésie).

L'examen de la participation aux quatre conventions peut être étendu à d'autres États, par exemple, aux puissances nucléaires.

Tableau 6. Les puissances nucléaires et les conventions désarmement/humanitaire

| État | Conv. Mines ap | Conv. Asm | Traité Com. armes | TIAN |
|-------------|----------------|------------|--------------------|------|
| États-Unis | | | | |
| Russie | | | | |
| Royaume Uni | Oui (1998) | Oui (2010) | Oui (2014) | |
| France | Oui (1998) | Oui (2009) | Oui (2014) | |
| Chine | | | Oui (2020) | |
| | | | | |
| Israël | | | Signataire en 2014 | |
| Inde | | | | |
| Pakistan | | | | |
| | | | | |
| Corée Nord | | | | |

On voit ici que la France et la Royaume Uni se sont longtemps distinguées très fortement Rien n'a changé s'agissant des autres États, en 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019, avant que la Chine se décide à franchir le pas pour le TCA.

Ces remarques conduisent à aborder le point décisif, en matière de participation : la participation qui importe vraiment est celle des États réellement concernés, ceux dont il dépend que la convention ait une chance d'être efficace, qu'il n'y ait plus d'essais nucléaires, plus d'emploi de mines antipersonnel, de commerce illicite... On voit alors que la situation des conventions liant désarmement et humanitaire est bien pire, que ce que semble indiquer

leur situation juridique (conventions en vigueur) et une première analyse du niveau de participation.

À cet égard le cas du traité sur le commerce des armes est particulièrement intéressant. Si on compare la liste des États figurant dans le palmarès des 20 premiers exportateurs et importateurs, établi par le SIPRI, pour 2020 soit – certains étant les deux à la fois – 32 États, on voit que 15 pays, dont 9 européens (Allemagne, Espagne, France, Italie, Norvège, Pays bas, Royaume Uni, Suède, Suisse), l’Australie, le Canada, la Corée du sud, le Japon et le Chili, sont parties au traité. Restent en dehors 17 États, notamment l’Arabie Saoudite et l’Inde, les deux premiers importateurs, ainsi que les États-Unis et la Russie, les 2 premiers exportateurs. On note aussi que les importateurs sont nettement plus réticents que les exportateurs.

Il est vrai que la période écoulée, depuis la conclusion du traité, est courte. Mais la durée, le comportement des États-Unis le montre, ne joue pas forcément en faveur du renforcement du traité. La situation n’est pas très différente pour les deux autres traités, puisqu’on constate que, chaque fois, les États les plus concernés (Russie, Chine, États-Unis, Inde, Égypte, Israël notamment) restent en dehors.

Accès Internet aux traités

treaties.unoda.org

Et

ihl-database.icrc.org/dih-traites

Annexe 4.

La répartition par grandes questions des résolutions adoptées par l'Assemblée générale en 2020 (75^e session ordinaire)

(A 9)

Le propos de cette annexe est de mettre en évidence, par grandes catégories, les questions traitées par l'Assemblée, de manière à percevoir ses thèmes prioritaires et leurs évolutions.

Tableau 7. Thèmes du désarmement à la Première Commission

| Désarmement nucléaire |
|---|
| 75/30 Traité sur une zone exempte d'armes nucléaires en Afrique (74/26,73/26, 72/22, 71/26, 70/23, 69/26) |
| 75/33 Création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans la région du Moyen Orient (74/30, 73/28, 72/24, 71/29, 70/24, 69/29) |
| 75/34 Conclusion d'arrangements internationaux efficaces visant à garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre l'emploi ou la menace d'emploi de ces armes (74/31, 73/29, 72/25, 71/30, 70/25, 69/30) |
| 75/39 Conséquences humanitaires des armes nucléaires (74/42, 73/47, 72/30, 71/46, 70/41**) |
| 75/40 Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (74/41, 73/48**) |
| 75/41 Sécurité internationale et statut d'État exempt d'armes nucléaires de la Mongolie* (73/44, 71/43, 69/63) |
| 75/45 Suivi de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur le désarmement nucléaire (74/54, 73/40, 72/251, 71/71, 70/34, 69/58) |
| 75/57 Réduction du danger nucléaire (74/44, 73/56, 72/41, 71/37, 70/37, 69/40) |
| 75/60 Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques* (73/49, 71/33, 69/44) |
| 75/63 Désarmement nucléaire (74/45, 73/50, 72/38, 71,63, 70/52, 69/48) |
| 75/65 Vers un monde exempt d'armes nucléaires : accélération de la mise en œuvre des engagements en matière de désarmement nucléaire (74/46, 73/70, 72/39, 71/54, 70/51, 69/37) |
| 75/66 Suite donnée à l'avis consultatif de la CIJ sur la licéité de la menace et de l'emploi d'armes nucléaires (74/59, 73/64, 72/58, 71/58, 70/56, 69/43) |
| 75/67 Traité portant création d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale* (73/58, 71/65, 69/36) |
| 75/71 Modes d'action conjoints et dialogue tourné vers l'avenir pour l'avènement d'un monde exempt d'armes nucléaires (74/63) |
| 75/72 Réduction du niveau de disponibilité opérationnelle des systèmes d'armes nucléaires * (73/60, 71/53, 69/42) |
| 75/73 Impératifs éthiques pour un monde exempt d'armes nucléaires (74/47, 73/68, 72/37, 71/55, 70/50**) |
| 75/75 Convention sur l'interdiction de l'utilisation des armes nucléaires (74/68, 73/74, 72/59, 71/75, 70/62, 69/69) |
| 75/84 Le risque de prolifération nucléaire au Moyen Orient (74/75, 73/83, 72/67, 71/83, 70/70, 69/78) |

75/87 Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (74/78, 73/86, /70, 71/86, 70/73, 69/81)

Et

75/515 Traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires (74/509, 73/65, 72/513, 71/259, 70/39, 69/516)

75/516 Vérification du désarmement nucléaire (74/50, 73/514, 2/514, 71/67**)

75/517 Respect des accords et obligations en matière de non-prolifération, de limitation des armements et de désarmement *(72/32, 69/59)

75/518 Missiles* (73/513, 71/516)

Évolution depuis 2015

La rubrique avait cru, passant de 23 à 24 résolutions et 2 décisions en 2016. Pour 2017, on comptait 20 résolutions et 3 décisions. Il y avait donc décréue et pas de thème nouveau de résolution. En 2018, on comptait 19 résolutions et une décision. En 2019, 20 résolutions et 2 décisions. En 2020, on compte 18 résolutions et 4 décisions. La stabilité prévaut toujours dans le nombre sinon dans les thèmes et dans la répartition résolution/décision.

Résolutions et décisions adoptées en 2019 et pas reprises en 2020

74/27 Renforcement du régime défini par le traité visant à l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes (Traité de Tlatelolco) * (71/27, 68/26)

74/36 Suivi des obligations en matière de désarmement nucléaire contractées à l'issue des conférences des Parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires chargées d'examiner le traité en 1995, en 2000 et en 2010* (72/29, 70/38)

74/48 Hémisphère Sud et zones adjacentes exempts d'armes nucléaires* (72/45, 71/51, 70/45, 69/35)

74/58 Interdiction de déverser des déchets radioactifs* (72/52, 70/59)

Et

74/510 Traité sur la zone exempte d'armes nucléaires de l'Asie du Sud-Est (traité de Bangkok) * (72/515, 70/60)

Résolutions adoptées en 2018, pas reprises en 2019 et 2020

73/57 Déclaration universelle sur l'édification d'un monde exempt d'armes nucléaires* (70/57)

73/62 Agir dans l'unité, avec une détermination renouvelée, en vue de l'élimination totale des armes nucléaires (72/50, 71/49, 70/40, 69/52)

73/71 Quatrième Conférence des zones exemptes d'armes nucléaires et de la Mongolie en 2020* (69/66)

73/546 Convocation d'une Conférence sur la création au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes nucléaires et autres armes de destruction massive**

Résolutions de 2017, pas reprises ensuite

72/31 Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire (71/258, 70/33, 69/41)

72/51 Journée internationale contre les essais nucléaires* (64/35)

Résolutions de 2016 et ante, pas reprises ensuite

71/47 Engagement humanitaire en faveur de l'interdiction et de l'élimination des armes nucléaires (70/48**)

71/515 Nouvelles mesures à prendre dans le domaine du désarmement pour éviter la

| |
|--|
| course aux armements au fond des mers et des océans et dans leur sous-sol** |
| Désarmement et autres armes de destruction massive |
| 75/31 Interdiction de mettre au point et de fabriquer de nouveaux types et systèmes d'armes de destruction massive : rapport de la Conférence du désarmement* (72/23, 69/27) |
| 75/55 Application de la Convention sur l'interdiction... des armes chimiques et sur leur destruction (74/40, 73/45, 72/43, 71/69, 70/41, 69/67) |
| 75/58 Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive (74/43, 73/55, 72/42, 71/38, 70/36, 69/39) |
| 75/88 Convention sur l'interdiction... des armes bactériologiques... et sur leur destruction (74/79, 73/87, 72/71, 71/83, 70/74, 69/82) |
| Évolution par rapport à 2015 |
| On note, avec 75/31, le retour du thème Interdiction de mettre au point et de fabriquer de nouveaux types et systèmes d'armes de destruction massive : rapport de la Conférence du désarmement* (72/23, 69/27), qui n'était pas repris, en 2018 et 2019. |
| N'ont pas été repris, en revanche : |
| Mesures visant à renforcer l'autorité du Protocole de 1925* (73/43, 71/59, 69/53) |
| Prévention de l'acquisition de sources radioactives par des terroristes* (73/66, 71/66, 69/50). |
| Espace |
| 75/35 Prévention d'une course aux armements dans l'espace (74/32, 72/26, 73/30, 71/31, 70/26, 69/31) |
| 75/36 Réduire les menaces spatiales au moyen de normes, de règles et de principes de comportement responsable** |
| 75/37 Non-déploiement d'armes dans l'espace en premier (74/33, 73/31, 72/27, 71/32, 70/27, 69/32) |
| 75/69 Mesures de confiance et de transparence relatives aux activités spatiales (74/67, 73/72, 72/56, 71/42, 70/53, 69/38) |
| 75/514 Succède à 74/34, pour le thème Nouvelles mesures concrètes de prévention d'une course aux armements dans l'espace (74/34, 73/512, 72/250**) |
| Évolution |
| Après « Nouvelles mesures », en 2017, la rubrique Espace se voit accorder une résolution de plus « Réduire les menaces... ». |
| Désarmement et armes classiques |
| 75/52 Mise en œuvre de la convention sur l'interdiction... des mines antipersonnel et sur leur destruction (74/61, 73/61, 72/53, 71/34, 70/55, 69/34) |
| 75/54 Information sur les mesures de confiance dans le domaine des armes classiques* (73/51, 71/35, 69/64) |
| 75/56 Assistance aux États pour l'arrêt de la circulation illicite et de la collecte des armes légères et de petit calibre (74/51, 73/52, 72/40, 71/52, 70/29, 69/33) |
| 75/59 73/67 Lutter contre la menace que représentent les engins explosifs non autorisés* (73/67, 72/36, 71/72, 70/46**) |
| 75/62 Application de la convention sur les armes à sous munitions (74/62, 73/54, 72/54, 71/45, 70/54, 63/71) |
| 75/64 Traité sur le commerce des armes (74/49, 73/69, 72/44, 71/50, 70/58, 69/49) |

75/85 Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques... (74/76, 73/84, 72/68, 71/84, 70/71, 69/79)

Et

75/552 succède à 74/65 Problèmes découlant de l'accumulation de stocks de munitions classiques en surplus (74/65, 72/55/70/35)

Évolution

Après être passé de 8 à 11 résolutions, on était revenu à 8 résolutions, en 2019. Il y en a également 8 et une décision en 2020.

Deux résolutions n'ont pas été reprises par rapport à 2019

74/53 Transparence dans le domaine des armements * (71/44, 68/43)

74/60 Le commerce illicite des armes légères et de petit calibre (73/69, 72/57, 71/48, 70/49, 69/51)

Par rapport à 2018 et antérieurement

73/63 Action préventive et lutte contre les activités de courtage illicite * (71/36, 69/62)

Et également

71/68 Législations nationales relatives aux transferts d'armes, de matériel militaire et de produits et techniques à double usage* (68/44)

Autres mesures de désarmement et sécurité internationale

75/32 Favoriser le comportement responsable des États dans le cyberspace dans le contexte de la sécurité internationale (74/28 et 29, 73/27 et 266, 71/28, 70/237, 69/28)

75/38 Rôle de la science et de la technique dans le contexte de la sécurité internationale et du désarmement (74/35, 72/28, 73/32, 71/514, 70/514, 69/515)

75/43 Relation entre le désarmement et le développement (74/57, 73/37, 72/46, 71/62, 70/32, 69/56)

75/47 Promotion du multilatéralisme dans le domaine du désarmement et de la non-prolifération (74/55, 73/41, 72/48, 71/61, 70/31, 69/54)

75/53 Respect des normes environnementales dans l'élaboration et l'application des accords de désarmement et de maîtrise des armements (74/52, 73/39, 72/47, 71/60, 69/55, 70/30)

Et

75/512 Réduction des budgets militaires**

75/550 Groupe de travail à composition non limitée sur les progrès de l'informatique et des télécommunications... (74/29, 73/27)

75/551 Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner le moyen de favoriser le comportement responsable des États dans le cyberspace (74/28, 73/266)

Évolution

Après être passé de 5 résolutions et une décision, à 10 résolutions et une décision, on était revenu à 5 résolutions. Il y a également 5 résolutions en 2020, et deux décisions. Le titre « Progrès de l'informatique et des télécommunications », n'est pas repris mais la résolution 74/29 se prolonge dans 75/32 et dans la décision 75/550, relative aux travaux du Groupe de travail à composition non limitée, en raison du retard pris à cause de la « pandémie » du Covid-19. Aucun thème de résolution vraiment nouveau n'apparaît. Par sa décision 75/212 l'Assemblée prend simplement note du rapport de la Première

Commission (A/75/390) ; pour le moment elle aborde les dépenses militaires sous l'angle de la Transparence, via le thème « Informations objectives... », non retenu pour une résolution en 2020 (mais objet d'un rapport du Secrétaire général (A/75/140)).

Résolutions non reprises par rapport à 2019, 2018 et ante

2019

74/24 Information objective sur les questions militaires, y compris la transparence des dépenses militaires* (72/20, 70/21)

2018

73/38 Effets de l'utilisation d'armes et de munitions contenant de l'uranium appauvri* (71/70, 69/57)

73/46 Femmes, désarmement, non-prolifération et maîtrise des armements* (71/56, 69/61)

73/53 Consolidation de la paix grâce à des mesures concrètes de désarmement* (71/64, 69/60)

73/59 Étude de l'ONU sur l'éducation en matière de désarmement et de non-prolifération* (71/57, 69/65)

73/73 Bourses d'études... des Nations unies dans le domaine du désarmement* (71/73, 69/75)

73/79 Programme d'information des Nations unies sur le désarmement* (71/74, 69/71)

Et

70/513 Examen de l'application de la Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale* (68/515)

Désarmement régional et sécurité

75/49 Désarmement régional (74/37, 73/33, 72/34, 71/40, 70/43, 69/45)

75/50 Maîtrise des armes classiques au niveau régional et sous régional (74/38, 73/34, 72/35, 71/41, 70/44, 69/47)

75/51 Adoption des mesures de confiance à l'échelon régional et sous régional* (73/35, 72/33, 71/39, 70/42, 69/46)

75/86 Renforcement de la sécurité et de la coopération dans la région de la Méditerranée (74/77, 73/85, 72/69, 71/85, 69/80, 70/72)

Et

715/513 Maintien de la sécurité internationale – relations de bon voisinage, stabilité et développement en Europe du Sud-Est* (71/513, 69/514) *

Evolution

Les 2 résolutions de la 73^e session, non reprises en 2019, l'ont été en 2020.

Mécanisme du désarmement

75/44 Convocation de la quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement (74/56, 73/42, 72/49, 71/517, 70/551, 69/518)

75/76 Centre régional des Nations unies pour la paix et le désarmement en Afrique (74/71, 73/75, 72/60, 71/76, 70/66, 69/74)

75/77 Centre régional pour la paix et le désarmement en Amérique latine et dans les Caraïbes (74/72, 73/76, 72/61, 71/77, 70/63, 69/72)

75/78 Centre régional des Nations unies pour la paix et le désarmement en Asie et dans le Pacifique (74/69, 73/77, 72/62, 71/78, 70/65, 71/78, 70/65, 69/68)

75/79 Mesures de confiance à l'échelon régional : activités du Comité consultatif... (74/73, 73/78, 72/63, 71/79, 70/64, 69/73)

75/81 Centres régionaux des Nations unies pour la paix et le désarmement (74/70, 73/80, 72/64, 71/80, 70/61, 69/70)

75/82 40^e anniversaire de l'UNIDIR* (70/69)

75/83 Rapport de la Conférence du désarmement (74/74, 73/81, 72/65, 71/81, 69/76, 70/67)

Et

75/519 Session de 2020 de la Commission du désarmement, intitulé inhabituel, l'ordinaire étant : Rapport de la Commission du désarmement (74/511, 73/82, 72/66, 71/82, 69/77, 70/68)

75/520 Programme de travail et calendrier provisoire de la Première Commission pour 2020 (74/512)

75/521 Planification des programmes (Première Commission) (74/513)

Évolution

En 2019, on retrouvait pour l'essentiel les résolutions et décisions des années antérieures, avec toutefois la situation particulière de la Commission du désarmement en 2019 Elle subsiste en 2020.

Ce tableau permet de comparer la situation depuis 2015¹⁰⁵. On répartit par grandes rubriques, les résolutions et décisions relevant de la Première Commission, comme le fait le *UN Disarmament Yearbook*. Cependant notre liste de rubriques est quelque peu différente. Nous préférons « Désarmement nucléaire » à « Désarmement nucléaire et non-prolifération ». L'Assemblée, en effet, ne traite pas de non-prolifération mais seulement de désarmement nucléaire. L'expression non-prolifération ne figure dans les intitulés de résolutions qu'une fois, à la résolution 74/36, qui n'est pas reprise en 2020. Cette résolution vise le TNP et ses conférences d'examen, mais uniquement au titre des « obligations en matière de désarmement nucléaire ». La non-prolifération fait en revanche beaucoup partie des préoccupations du Conseil de sécurité. Nous faisons aussi apparaître une rubrique « Espace », pour traduire qu'il s'agit d'un point important dans la diplomatie du désarmement. Cette présentation est en accord avec celle que pratique la Première Commission, pour son travail thématique¹⁰⁶.

Un certain nombre de résolutions peuvent être incluses dans plusieurs catégories. Par exemple une résolution sur la zone exempte d'armes nucléaires du Moyen-Orient peut figurer aussi bien dans la catégorie « armes nucléaires » que dans celle du « désarmement régional ». Il est actuellement plus réaliste et pertinent de mettre ces résolutions dans la rubrique désarmement nucléaire, dans la mesure où les États de ces zones sont très engagés à ce titre. Le/les numéro(s) entre () permet(tent) de retrouver la (les) résolution(s) votée(s) sur le même point lors des sessions précédentes. * indique que la résolution n'a pas été adoptée lors de la précédente session mais souvent elle l'a été déjà lors d'une session précédente. ** signale une résolution ou décision sur un point nouveau.

¹⁰⁵ On peut également avoir des données sur 2014 en se reportant à notre première chronique dans PSEI n° 2.

¹⁰⁶ Voir A/C.1/75/PV.1, p. 3.

Principales évolutions de la 69^e à la 75^e session

Sur la période examinée, on voit qu'il y a une grande « volatilité » du travail de l'Assemblée. Certains sujets sont abordés selon une périodicité variable, tous les 2 ou 3 ans. De nouvelles résolutions apparaissent, rarement. Le nombre des résolutions et décisions peut varier assez nettement d'une session à l'autre. En revanche les thèmes abordés sont très constants. La nouveauté était, en 2018, la décision de convoquer une Conférence sur la création au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes nucléaires et autres armes de destruction massive (73/546). En 2020, il y a une résolution nouvelle : 75/36 (Réduire les menaces spatiales...). Il faut attendre pour voir si la décision 75/512 annonce un retour du thème de la réduction des budgets militaires.

Le nombre des textes adoptés avait augmenté de manière significative en 2016. Il y avait 57 résolutions et 6 décisions en 2014, il y en eut 55 et 6 en 2015. En 2016 on comptait 64 résolutions et 5 décisions. En 2017, il se produit une variation à la baisse très significative, avec 54 résolutions et 7 décisions, soit 10 résolutions en moins. En 2018 on est reparti à la hausse avec 60 résolutions et 8 décisions. En 2019 59 résolutions et 5 décisions correspondent à un niveau assez élevé. En 2020, on dépasse ces derniers chiffres avec 60 résolutions et 13 décisions.

Annexe 5. Évolution du niveau d'opposition

La diplomatie du désarmement à l'Assemblée générale des Nations unies (I)

(A 10) Le tableau suivant permet de mesurer l'évolution du niveau de l'opposition d'une session à l'autre, pour les résolutions présentées au cours des dernières années.

Tableau 8. Evolution des votes sur les résolutions ayant rencontré une opposition (au moins un vote contre) de la 69^e à la 75^e session

| Thème | Rés. et vote 2014 P/C/A | Rés et Vote 2017 P/C/A | Rés et vote 2018 | Rés et vote 2019 | Rés et Vote 2020 | Evolution P/C/A |
|---|-------------------------------|------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-----------------------------|
| Non déploiement... espace | 69/32 126/4/46 | 72/27 131/4/48 | 73/31 128/12/40 | 74/33 128/14/38 | 75/37 132/34/21 | Net Progrès C |
| Prév. Course arms espace | 69/31 Sans vote | 72/26 Sans vote | 73/30 178/2/0 | 74/32 163/2/0 | 75/25 185/2/0 | Retour des P C Stable |
| Code de la Haye Missiles | 69/44 152/1/19 | | 73/49 171/1/12 | | 75/60 176/1/10 | Progrès P |
| Réduc. Danger nucléaire | 69/40 118/48/10 | 72/41 124/49/11 | 73/56 126/49/11 | 74/44 123/49/15 | 75/57 122/49/14 | Stabilité |
| Maîtrise armements classiques... | 69/47 181/1/2 | 72/35 184/1/2 | 73/34 179/1/3 | 74/38 185/1/2 | 75/50 181/1/4 | Stabilité |
| Appli. Conv. A.ss.munitions (63/71 sans vote) | | 72/54 142/2/36 | 73/54 144/1/38 | 74/62 144/1/38 | 75/62 147/0/38 | Fin du C |
| Conséquences humanitaires | | 72/30 141/15/27 | 73/47 142/15/27 | 74/42 144/13/28 | 75/39 146/13/29 | Stabilité |
| Agir dans l'unité..., puis Modes d'action conjoints | 69/52 170/1/14 | 72/50 156/4/24 | 73/62 162/4/23 | 74/63 160/4/21 | 75/71 150/4/35 | Stabilité, puis baisse P |
| Hémisphère Sud exempt D'armes nucléaires | 69/35 173/4/3 | 72/45 149/5/29 | | 74/48 148/5/30 | | Stabilité |
| Réduct. niveau dispo. opératle A. nucléaires | 69/42 163/4/10 | | 73/60 175/5/5 | | 75/72 176/5/4 | Stabilité |
| Accélération de la mise en œuvre engagements... | 69/37 166/7/5 | 72/39 137/31/16 | 73/70 139/32/17 | 74/46 137/33/16 | 75/65 138/33/15 | Stabilité |

| | | | | | | |
|---|--------------------|---------------------|---|--------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| Impératifs éthiques pour un monde exempt d'a. nucl. (70/50) | | 72/37 130/36/15 | 73/68 136/36/14 | 74/47 135/37/13 | 75/73 134/37/14 | Stabilité |
| Suite donnée avis CIJ 1996 | 69/43 134/23/23 | 72/58 131/31/18 | 73/64 138/32/17 | 74/59 138/33/15 | 75/66 136/33/15 | Stabilité |
| Promotion multilatéralisme | 69/54 131/5/49 | 72/48 130/4/51 | 73/41 128/4/52 | 74/55 127/5/51 | 75/47 130/4/51 | Stabilité |
| Dst nucléaire | 69/48 121/44/17 | 72/38 119/41/20 | 73/50 125/40/18 | 74/45 120/41/22 | 75/63 124/41/22 | Retour P, Stabilité |
| Appl. Conv. Armes chim. | 69/67 175/0/0 | 72/43 159/7/14 | 73/45 152/7/22 | 74/40 151/8/21 | 75/55 152/8/23 | Stabilité |
| Suivi réunion de 2013 | 69/58 139/24/19 | 72/251 114/30/14 | 73/40 143/27/14 | 74/54 142/34/10 | 75/45 143/34/9 | Stabilité |
| Convention interd. A. nucléaires | 69/69 125/50/17 | 72/59 123/50/13 | 73/74 124/50/13 | 74/68 118/50/15 | 75/75 120/50/14 | Stabilité |
| Risque prolif. nucl. Moyen orient | 69/78 179/ 1/ 3 | 72/67 157/5/20 | 73/83 158/6/21 | 74/75 152/6/24 | 75/84 153/6/25 | Stabilité |
| TICEN | 69/81 161/5/18 | 72/70 180/1/4 | 73/86 183/1/4 | 74/78 180/1/4 | 75/87 182/2/3 | Stabilité 1 C en plus |
| Faire avancer négociation Dst. Nucléaire | 69/41 154/5/20 | 72/31 125/39/14 | | | | |
| Traité interdiction Prod. Mat Fissiles | 69/516 173/1/5 | 72/513 174/1/4 | 73/65 182/1/5 | 74/509 181/1/4 | 75/515 184/1/4 | Stabilité Hausse P |
| Interdiction mise au point nvlls a. dest. massive | 69/27 174/2/1 | 72/23 180/3/0 | | | 75/31 179/3/0 | Stabilité |
| Respect des accords et obligations... | 69/59 170/1/10 | 72/32 173/1/11 | | | | |
| Océan Indien zone de paix (68/24) | | 72/21 132/3/46 | | 74/25 134/3/45 | | Stabilité |
| Suivi des obligations (68/35) | | 72/29 118/44/17 | | 74/36 118/43/19 | | Stabilité |
| Nouvelles mesures Concrètes... Espace | | 72/250 108/5/47 | | 74/34 131/6/45 | 75/514 152/3/30 | Hausse nette P Baisse C et A |
| Zone exempte AN Moyen-Orient | 69/29 Sans vote | 72/24 Sans vote | 73/546 88/4/75 73/28 171/2/5 | 74/30 175/2/3 | 75/33 174/2/1 | Stabilité |
| Progrès informatique | 69/28 Sans vote | 72/512 Sans vote | 73/27 119/46/14 73/266 138/12/16 | 74/29 129/6/45 | 75/32 163/10/7 ¹⁰⁷ | Nette hausse C |

¹⁰⁷ Également 75/550 adoptée sans vote.

| | | | | | | |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------|
| Traité Interdiction Armes nucléaires | | | 73/48 126/41/16 | 74/41 123/41/16 | 75/40 130/42/14' | Hausse P et C |
| Traité commerce armes | | 72/44 155/0/29 | 73/514 181/0/2 | 74/49 153/1/28 | 75/64 151/1/28 | Stabilité |
| Mesures de Confiance activités spatiales | 69/38 Sans vote | 72/56 Sans vote | 73/72 180/2/1 | 74/67 173/2/6 | 75/69 176/2/6 | Stabilité |
| Réduire les menaces spatiales | | | | | 75/36 164/12/6 | |

La colonne de droite indique stabilité, quand les chiffres changent peu et ne note que les mouvements les plus nets. Mais il est aussi intéressant de regarder les choses au plus près, sur l'ensemble de la période, notamment pour l'opposition.

Ce faisant, de la 69^e à la 72^e session (2017), on avait noté qu'il n'y avait aucun affaiblissement de l'opposition, au contraire. En 2016, les « non » baissaient légèrement dans 2 cas, restaient stables dans 10 cas et progressaient aussi 12 fois, dont 2 fois très nettement (71/54 et 258). En 2017, on relevait 3 cas de baisse mais aussi 7 de hausse, dont 3 nette (72/37, 39 et 58) et 10 de stabilité. Jamais le noyau dur du « non » n'était entamé, le « non » se manifestait plus nettement et se renforçait, au contraire. En 2018 et 2019, le « non » restait également très ferme et même se renforçait. D'une année sur l'autre on remarque, pour le « non » 9 renforcements, 15 sans changement et 3 baisses. Le « Pour » enregistre 5 hausses, 4 sans changement et 18 baisses et l'abstention 10 hausses, 4 sans changements et 13 baisses. Ces chiffres montraient un net durcissement, un repli du pour, au bénéfice du contre et de l'abstention.

En 2020, la stabilité domine encore. Le « non » reste stable 20 fois, baisse 3 fois (75/47, 62 (où il prend fin) et 514) mais il se renforce encore 4 fois (75/32, 37, 40 et 87) et même nettement pour 75/32 (progrès informatique, cyber espace) et 37 (non déploiement dans l'espace).

Répartition des résolutions contestées par thème

En 2016, 17 des résolutions contestées sur 24 intéressaient le nucléaire (contre 17 sur 22 en 2015 et 13 sur 19 en 2014) : 71/33, 37, 46, 47, 49, 51, 53, 54, 55, 58, 63, 71, 75, 83, 86, 258, 259. Elles étaient 15 sur 23 en 2017 (72/29, 30, 31, 32, 37, 38, 39, 41, 45, 50, 58, 59, 67, 70, 251). Elles sont 16 sur 27 en 2019 et 16 sur 26 en 2020. Les résolutions les plus débattues et les plus sensibles pour les Occidentaux sont dans cette liste. Toutefois, en 2020, le nucléaire n'est pas le secteur le plus conflictuel. 3 résolutions y sont adoptées sans vote (75/30/41 et 67) et une est adoptée sans opposition (75/34). Le secteur le plus conflictuel est l'espace. 5 résolutions y sont votées, toutes avec opposition (75/35, 36, 37, 69, 514).

Annexe 6. Votes par groupes d'États

La diplomatie du désarmement à l'Assemblée générale des Nations unies (II)

Nous avons retenu quatre listes d'États. Deux permettent d'analyser le comportement des pays membres du système de sécurité occidental en Europe, dans ses 2 composantes, la PSDC/IESD¹⁰⁸ et l'OTAN. Une troisième liste permet de suivre le comportement d'autres États participant au système de sécurité occidental, au-delà de l'Europe. Une quatrième liste présente les votes des BRICs et de quelques autres États intéressants au titre du désarmement.

Les votes permettent de repérer les diplomaties menées, les situations diplomatiques et de mesurer la cohésion des groupes, des couples, des alliances etc., sur les points les plus sensibles.

Les Votes des Occidentaux

(A 11) Pour analyser efficacement les votes occidentaux et mesurer leur cohésion, il faut distinguer, parmi les résolutions qui ont provoqué au moins un vote contre, celles où ce vote est occidental. Cela concerne, pour 2020, 18 résolutions sur 26, ce qui correspond, au fait que les Occidentaux sont, sur les questions de désarmement à l'Assemblée générale des Nations unies, en position défensive. Sur les autres résolutions, ils ne sont pas la cible mais parfois l'attaquant.

Ces 18 résolutions correspondent à des cas distincts. Le premier est celui des résolutions les plus « sensibles », – c'est-à-dire touchant au cœur du dispositif de sécurité, aux armes nucléaires et à la dissuasion, susceptibles ou même ayant pour objectif de les affaiblir – sur lesquelles les 3 Occidentaux dotés (États-Unis, France, Royaume Uni), ont émis un vote négatif. Les pays de la PSDC et de l'OTAN peuvent soit émettre le même vote contre, montrant ainsi leur soutien et la cohésion du groupe, soit diverger en s'abstenant, soit voter pour, ce qui correspond à une situation d'écart affiché, de grand écart, où l'on vote avec l'adversaire¹⁰⁹.

Parmi ces résolutions nous en suivons 7, particulièrement « sensibles » depuis plusieurs années. Il en est quelques autres, sur lesquelles les 3 ont aussi voté contre, mais qui sont moins directement en lien avec le cœur du dispositif de sécurité en Europe. Enfin, troisième situation, celle où le « non » est américain.

¹⁰⁸ PSDC : Politique de sécurité et de défense commune ; IESD : Identité européenne de sécurité et de défense.

¹⁰⁹ L'écart est encore plus grand quand le pays fait partie du groupe soutenant le projet de résolution ; on peut dire alors que l'écart est maximal.

Votes sur les 7 résolutions les plus « sensibles »

Il s'agit de : 75/40 (traité sur l'interdiction des armes nucléaires)¹¹⁰ ; 75/45 (Suivi réunion de 2013) ; 75/57 (Réduction du danger nucléaire ; 75/63 (Désarmement nucléaire) ; 75/65 (Accélération de la mise en œuvre des engagements...) ; 75/66 Suite donnée... avis CIJ 1996) ; 75/75 (Convention d'interdiction des armes nucléaires). Les résolutions étant reprises chaque année, on peut suivre l'évolution des positions des États¹¹¹.

Votes des pays appartenant à l'identité européenne de sécurité et de défense (Royaume-Uni et UE/PSDC, sauf le Danemark)¹¹²

Tableau 9. Votes des États participant à l'IESD

| États | Votes 2015 C/A/P sur | Votes 2017 C/A/P | Votes 2019 C/A/P | Votes 2020 C/A/P | Evolution |
|--|----------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---|
| <i>Couple nucléaire Européen</i> | | | | | |
| France* | 7 contre | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |
| Royaume Uni* | 7 contre | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |
| <i>Autres membres de l'OCCAR</i> | | | | | |
| Allemagne* | 5/2/0 | 7 contre | 7 contre | 7 Contre | Durcissement puis stabilité |
| Belgique* | 5/2/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Durcissement puis stabilité |
| Espagne* | 5/2/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Durcissement puis stabilité |
| Italie* | 5/2/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Durcissement puis stabilité |
| <i>Autres membres de l'U.E. pendant la Guerre froide</i> | | | | | |
| Grèce* | 4/3/0 | 6/1/0 | 7 contre | 7 contre | Durcissement net |
| Irlande | 2/1/4 | 2/1/4 | 3/1/3 | 2/1/4 | Retour au P sur 75/45 rejoint Autriche et Chypre. Ecart maximum (75/40, 45, 65, 66) |

¹¹⁰ Ce point est apparu en 2018 avec 73/48, mais cette résolution s'inscrivait dans la ligne de 72/31, 71/258 et 70/33.

¹¹¹ Les résolutions antérieures sont : pour 75/40 (74/41, 73/48, 72/31, 71/258, 70/33, 69/41) ; pour 75/45 (74/54, 73/40, 72/251, 69/58) ; pour 75/57 (74/44, 73/56, 72/41, 69/40) ; pour 75/63 73/50, 72/38, 69/48 ; pour 75/65 (74/46, 73/70, 72/39, 69/37) ; pour 75/66 (74/59, 73/64, 72/58 et 69/43) ; pour 75/75 (74/68, 73/74, 72/59 et 69/69).

¹¹² Quoique que n'appartenant plus à l'UE/PSDC, le Royaume-Uni n'est pas sorti, en raison notamment de ses liens particuliers avec la France, de sa participation à l'OCCAR etc. de l'Identité européenne de sécurité et de défense. Le garder dans ce tableau est légitime ; et les constatations que ce dernier permet attestent d'ailleurs sa participation à l'IESD.

| | | | | | |
|---|-------|----------|----------|----------|---|
| Luxembourg* | 5/2/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Durcissement puis stabilité |
| Pays Bas* | 5/2/0 | 6/1/0 | 7 contre | 7 contre | Durcissement puis stabilité |
| Portugal* | 4/3/0 | 6/1/0 | 7 contre | 7 contre | Durcissement puis stabilité |
| <i>Neutres Non alignés</i> | | | | | |
| Autriche | 2/1/4 | 2/1/4 | 2/1/4 | 2/1/4 | Stabilité Écart max maintenu (75/40, 45, 65, 66) |
| Finlande | 3/4/0 | 3/4/0 | 3/4/0 | 3/4/0 | Stabilité |
| Suède | 2/1/4 | 2/1/4 | 2/3/2 | 2/3/2 | Ecart max. maintenu (75/65, 66) Stabilité |
| Chypre | 2/3/2 | 2/1/4 | 2/1/4 | 2/1/4 | Stabilité grand écart (75/40, 45, 65, 66) |
| Malte | 2/1/4 | 3/1/3 | 2/1/4 | 2/1/4 | Accroissement grand écart, puis stabilité (75/40, 45, 65, 66) |
| <i>Ex. Républiques de l'URSS</i> | | | | | |
| Lettonie* | 6/1/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |
| Lituanie* | 6/1/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |
| Estonie* | 6/1/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |
| <i>Ex. membres du Pacte de Varsovie</i> | | | | | |
| Bulgarie* | 4/3/0 | 6/1/0 | 7 contre | 7 contre | Durcissement puis stabilité |
| Hongrie* | 6/1/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |
| Pologne* | 6/1/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |
| Roumanie* | 3/4/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |
| Slovaquie* | 4/3/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |
| Slovénie* | 4/3/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |
| Rep. Tchèque* | 6/1/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |
| <i>Ex. pays socialiste</i> | | | | | |
| Croatie* | 4/3/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |

Ce tableau est construit de manière à faire ressortir les principaux groupes concernés au titre de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) – le couple France, Royaume uni et les pays de l'OCCAR ainsi que les autres groupes d'États selon le début de leur participation à l'Union européenne et à la PSDC et leur provenance (anciennes Républiques de l'URSS, ex-membres du Pacte de Varsovie, anciens neutres ou Non-alignés). * signale l'appartenance à l'OTAN. Le Danemark, membre de l'OTAN, est le seul des 28 membres de l'UE que l'on ne puisse compter dans l'IESD.

On voit très bien que la poussée antinucléaire (conférences humanitaires puis TIAN), alors que certains membres de l'UE/IESD sont parmi ses principaux instigateurs, n'a pas eu

d'effet d'entraînement. C'est l'effet inverse qui apparaît nettement, avec la fin du grand écart, en 2015 : dans le Groupe des pays de l'OCCAR, pour l'Espagne et l'Italie ; pour tous les autres membres de l'UE de l'époque de la guerre froide (sauf l'Irlande) ; pour tous les ex-membres du Pacte de Varsovie entrés ensuite et pour la Croatie (voir l'annexe 7 dans notre chronique de 2019, PSEI n° 11). Sauf les Neutres Non alignés, qui ont rejoint l'UE également après la guerre froide et l'Irlande, tous les États de la PSDC évitent tout grand écart et ont une position qui coïncide très majoritairement avec celle des États dotés. L'écart des NNA est net. Toutefois, on note que la Finlande s'est détachée du groupe, puisqu'elle n'émet aucun vote pour mais s'abstient seulement, 4 fois. La Suède vote 2 fois pour (75/65 et 66), deux fois contre (75/57 et 75) et s'abstient 3 fois (75/ 40, 45 et 63). Si les autres NNA votent plus souvent pour que contre, ce qui correspond à une nette déviance par rapport à la position commune, on doit cependant remarquer que sur les 2 résolutions les plus contraires au dispositif de sécurité occidental en Europe (75/57 et 75/75), ils sont dans la norme commune, comme c'était déjà le cas depuis 2016 (71/37 et 71/75).

Le « non » est une position commune à tous les membres de l'IESD/UE sur 75/57 (Réduction du danger nucléaire) et 75/75 (convention sur l'interdiction de l'utilisation des armes nucléaires). Les Neutres Non alignés les plus engagés sur l'élimination des armes nucléaires (Irlande, Autriche, Malte, Suède) se retrouvent dans le vote « oui » sur les mêmes résolutions 75/40 (74/54), 75/45 (74/54), 75/65 (74/46) et 75/66 (74/59).

L'évolution signalée dans les précédentes chroniques – la réduction de l'écart des positions, par rapport à celle de la France et du Royaume Uni – se poursuit donc. Cela intéresse non seulement les membres originels de la construction européenne (Allemagne, Belgique, Italie, Luxembourg, Pays Bas) et l'Espagne et le Portugal, mais aussi la plupart des États entrés dans l'Union après la guerre froide, anciennes Républiques de l'URSS, membres du pacte de Varsovie ou pays socialistes. Il se confirme que la Grèce et la Finlande s'éloignent du Groupe des Neutres/ Non alignés. Les pays les plus allant du groupe avaient non seulement poursuivi, mais accentué leur croisade antinucléaire. À cet égard, 2016 marqua un tournant, avec le choix de la majorité antinucléaire à l'AGNU, malgré la fermeté de l'opposition des États dotés, de franchir le Rubicon, en décidant la convocation d'une Conférence chargée de négocier un traité d'interdiction des armes nucléaires (71/258). En 2017, il est logique qu'ils aient maintenu cette position. On voit en 2019 et 2020, que cela dure.

La question, soulevée dans la chronique pour 2015, de savoir s'il est envisageable de continuer à cheminer ensemble dans ces conditions, se pose plus nettement encore, en 2020, même si le service minimum – ils veillent toujours à ne pas aller trop loin – reste assuré avec leur vote négatif sur 75/40 et 74/46. On constate que la position d'écart maximal – situation où l'État non seulement vote pour la résolution à laquelle s'opposent les États dotés et aussi une nette majorité de ses partenaires mais en plus fait partie de ceux qui ont présenté le projet – est toujours constituée sur 75/40, 45, 65, 66.

S'il était possible d'écrire, dans une précédente chronique¹¹³, que la construction de l'Europe de la sécurité et de la défense entreprise à partir du traité de Maastricht, n'avait eu aucun effet net sur la question fondamentale du désarmement nucléaire, c'est-à-dire de la dissuasion nucléaire, pourtant au cœur de l'affirmation de l'IESD, on voit que les lignes ont commencé à bouger, à la faveur de la montée de la tension en Europe et de la nouvelle poussée pour le désarmement nucléaire. Cette étude des votes permet de compléter, dans une certaine mesure l'examen de l'UE en tant qu'acteur quasi étatique en voie de (lente) constitution.

¹¹³ Diplomatie et débat du désarmement en 2014, PSEI n° 2, 2015, n° 56.

Votes des membres de l'OTAN et des autres alliés occidentaux

Sur ces 7 résolutions, les votes des autres membres de l'OTAN se présentent de la manière suivante

Tableau 10. Votes des autres pays de l'OTAN et des autres alliés des États-Unis

| État | Votes 2015 C/A/P | Votes 2017 C/A/P | Votes 2019 C/A/P | Votes 2020 C/A/P | Evolution** |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|---|
| <i>Autres membres de l'OTAN pendant la guerre froide</i> | | | | | |
| États-Unis | 7 contre | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |
| Canada | 4/3/0 | 5/2/0 | 4/3/0 | 4/3/0 | Durcissement, puis retour et stabilité ¹¹⁴ |
| Danemark* | 5/2/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |
| Islande | 4/3/0 | 4/3/0 | 5/2/0 | 5/2/0 | Durcissement et stabilité |
| Norvège | 3/4/0 | 5/1/1 | 7 contre | 7 contre | Durcissement et stabilité |
| Turquie | 4/3/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |
| <i>Membre de l'OTAN après la guerre froide</i> | | | | | |
| Albanie | 4/3/0 | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Durcissement et stabilité |
| Monténégro ¹¹⁵ | 2/2/3 | 7/0/0 | 7 contre | 7 contre | Durcissement et stabilité |
| Macédoine du nord ¹¹⁶ | 2/2/3 | 3/4/0 | 7 contre | 7 contre | Durcissement et stabilité |
| <i>Autres alliés Occidentaux</i> | | | | | |
| Australie | 4/3/0 | 6/1/0 | 6/1/0 | 6/1/0 | Stabilité |
| Nlle Zélande | 2/1/4 | 2/1/4 | 2/1/4 | 2/1/4 | Stabilité Grand écart (75/40, 45,65, 66) |
| Corée du sud | 0/7/0 | 6/1/0 | 6/1/0 | 6/1/0 | Stabilité |
| Japon | 0/7/0 | 1/6/0 | 1/6/0 | 1/6/0 | Stabilité |
| Philippines | 0/0/7 | 0/0/7 | 0/1/6 | 0/1/6 | Légère évolution Grand écart (75/40, 45, 57, 63, 65, 66) |
| Israël | 7 contre | 7 contre | 7 contre | 7 contre | Stabilité |

* Le Danemark, membre de l'UE et de l'OTAN, ne fait pas partie de la PSDC.

¹¹⁴ Passé au non sur 72/251, le Canada est revenu à l'abstention l'année suivante sur 73/40, puis sur 74/54.

¹¹⁵ Entré dans l'TAN en 2017.

¹¹⁶ Entrée dans l'OTAN en 2020

Commentant les chiffres de la 69^e session (2014), nous avons noté que les États-Unis ne faisaient pas preuve de davantage de capacité d'entraînement que les deux puissances nucléaires européennes. Cette observation reste d'actualité. Toutefois, chez les autres membres de l'OTAN on remarque également le durcissement, en faveur de la défense de la position commune, qui est restée favorable à la dissuasion nucléaire. Si les divergences ne disparaissent pas, l'écart créé par la Norvège en 2017, sur la résolution 72/251, s'est refermé. Sur les 2 résolutions les plus sensibles 75/57 et 75/75, comme auparavant sur 72/41 et 72/59, l'unanimité existe ici aussi.

On ne la retrouve pas chez les autres alliés. Ici les positions restent très stables. Toutefois, sur 74/68, les Philippines s'abstiennent, ce qui est nouveau et confirmé en 2020 (75/75).

Évaluée sur l'essentiel, la cohésion occidentale est donc forte ; elle ne s'est pas diluée mais au contraire renforcée. On peut même dire qu'elle s'étend aux Neutres Non-alignés. Ayant soutenu le TIAN, participé à sa négociation, ils ne l'ont, pour le moment, alors qu'il est en vigueur, pas tous rejoint.

L'Irlande, l'Autriche et Malte l'ont ratifié. Il s'agit d'un comportement logique. Étant donné leur engagement antérieur dans l'initiative humanitaire, elles ne pouvaient guère faire moins. Concilier ce choix avec la participation à une Union comportant tout de même une PSDC définie par l'article 42 du TUE, incluant un projet de défense commune et une clause de solidarité, ne semble pas poser de problème moyennant la concession du vote contre sur 75/57 et 75.

Votes sur des résolutions moins sensibles mais auxquelles les 3 États dotés se sont opposés

Il s'agit, en 2020, des résolutions : 75/37 (74/33, 72/27, non déploiement d'armes dans l'espace en premier¹¹⁷) ; 75/39 (74/42, 73/47, 72/30 conséquences humanitaires) ; 75/73 (74/47, 73/68 impératif éthique...)¹¹⁸.

Le paysage est ici différent. A l'UE PSDC/ IESD, la cohésion autour du « Non » est beaucoup plus faible. Aucune des résolutions ne fait l'unanimité contre elle. Le nombre le plus élevé de « non », 22, concerne 75/73, il s'accompagne de 2 abstentions et de 3 votes pour ; on est proche ici des votes 75/40 et 45. En considérant les membres de l'OTAN, on voit que la cohésion est faible sur 75/39 (10/17/2) ; elle est plus forte sur 75/37 (23/7/0) et complète sur 75/73 (30 contre).

Votes sur les résolutions où les États-Unis ont voté contre, sans être suivis par l'un des 2 autres États dotés

Ces résolutions sont au nombre de sept¹¹⁹ : 75/33 (création d'une zone exempte d'armes nucléaires... au Moyen-Orient 74/30, 72/24) ; 75/35 (prévention d'une course aux

¹¹⁷ 74/33, les trois se retrouvent dans le « non » alors que sur 72/27 (non déploiement d'armes dans l'espace en premier), la France et le Royaume uni s'abstenaient. Pour 74/34, qui était dans la liste au titre de 2017, on ne retrouve plus le vote contre des 3 existant sur 72/250 (Nouvelles mesures concrètes... espace), la France est passée à l'abstention.

¹¹⁸ Les résolutions 74/36 (72/29 (Suivi des obligations) et 74/48 (72/45 Hémisphère sud exempt d'armes nucléaires) et (74/25, 72/21 océan Indien zone de paix) n'ont pas été reprises en 2020.

armements dans l'espace, 74/32, 72/26) ; 75/64 (traité sur le commerce des armes, 74/49, 72/44) ; 75/47 (promotion du multilatéralisme, 74/55, 72/48) ; 75/69 (mesures de confiance relatives aux activités spatiales 74/67 72/56) ; 75/84 (le risque de prolifération au Moyen-Orient 74/75, 72/67) ; 75/514 (nouvelles mesures concrètes... espace, 74/34, 72/250).

Les votes montrent un isolement grandissant de Washington. Leur principal soutien, de très loin, est Israël (7 votes contre) ; Londres vient ensuite, loin derrière, avec un seul vote contre, 2 abstentions et 4 pour, comme les Pays Bas. Le Canada est le seul autre allié qui ait appuyé Washington par un vote contre.

Les votes des États de l'IESD se partagent comme ceux de la France entre 3 abstentions et 4 pour (Allemagne, Espagne, Italie, Luxembourg, Estonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Tchéquie, Croatie) ou ils penchent davantage pour le oui, allant jusqu'à - 1 abstention sur 75/47, et 6 pour - (Grèce, Irlande, Portugal, Autriche, Chypre, Malte). Pour les autres alliés de l'OTAN, la position la plus courante est 2 abstentions et 5 votes pour (Islande, Norvège, Turquie, Albanie, Macédoine et Monténégro). C'est aussi le cas de la Corée du sud mais la Nouvelle Zélande et le Japon ne s'abstiennent qu'une fois et votent 6 fois pour. L'Australie est nettement plus proche de Washington (0/4/2).

La cohésion occidentale, autour de Washington est moins élevée. Elle est plus nette dans le cadre de la PSDC/IESD.

Sur la question majeure du nucléaire, on voit que les pays traditionnellement anti-nucléaires, en Europe et en Asie Pacifique, gardent leur distance, mais sans rompre sur l'essentiel.

Votes des BRICS et autres

(A 12) Ces votes sont examinés sur les 7 résolutions sensibles pour les 3 Occidentaux

Tableau II. Votes des BRICs et autres États

| État | Votes 2015 C/A/P 7 résol. | Votes 2017 C/A/P 7 résol. | Votes 2019 C/A/P 7 résol. | Votes 2020 C/A/P 7 résol. | Evolution |
|-----------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|-----------|
| <i>BRICS</i> | | | | | |
| Brésil | 0/0/7 | 0/1/6 | 0/1/6 | 0/1/6 | Stabilité |
| Chine | 1/2/4 | 2/1/4 | 2/1/4 | 2/1/4 | Stabilité |
| Inde | 1/2/4 | 2/2/3 | 2/2/3 | 2/2/3 | Stabilité |
| Russie | 5/2/0 | 5/2/0 | 5/2/0 | 5/2/0 | Stabilité |
| Af du Sud | 0/0/6 | 0/1/6 | 0/1/6 | 0/1/6 | Stabilité |
| <i>Autres</i> | | | | | |
| Arabie saoudite | 0/0/7 | 0/0/7 | 0/0/7 | 0/0/7 | Stabilité |
| Égypte | 0/0/7 | 0/0/7 | 0/0/7 | 0/0/7 | Stabilité |

¹¹⁹ 74/29, sur le thème progrès de l'informatique 74/29 n'est reprise mais se prolonge dans 75/32 présentée par les États-Unis et 550, adoptée sans vote.

| | | | | | |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------------------------------|
| Indonésie | 0/0/7 | 0/0/7 | 0/0/7 | 0/0/7 | Stabilité |
| Iran | 0/0/7 | 0/0/7 | 0/0/7 | 0/0/7 | Stabilité |
| Mexique | 0/0/7 | 0/0/7 | 0/0/7 | 0/0/7 | Stabilité |
| Pakistan | 0/3/4 | 1/2/4 | 1/4/2 | 1/4/2 | Durcissement puis stabilité |
| Corée du Nord | 1/0/6 | 1/4 + | 0/6/1 | 1/5/1 | Retour au vote Pour et contre |

+ Vote non-exprimé, sur une ou plusieurs résolutions.

L'absence d'unité des BRICS reste une caractéristique très nette. Le Brésil et l'Afrique du sud ont une position proche de celle des « autres États ». Parmi ceux-ci, des puissances régionales se fondent dans le courant anti-nucléaire et pro-désarmement que porte le Mouvement des Non-alignés et quelques autres apôtres. Cette position est très confortable pour l'Égypte ou l'Arabie Saoudite ; elle couvre leurs courses aux armements.

Votes des États possédant l'arme nucléaire

Ici, c'est la stabilité, qui prévaut après le durcissement constaté en 2017. Comparer, sur les sept résolutions intéressant la dissuasion, les votes de toutes les puissances nucléaires est instructif.

On voit que les États concernés sont tous dans le « non » au sujet de 75/40 (74/41) relative au TIAN. La Corée du nord, qui s'était abstenue en 2019, a cette fois voté contre.

En revanche, sur les 2 résolutions les plus sensibles pour les Européens, l'OTAN et les Occidentaux, on constate une diversité de positions. Sur 75/57 (74/44), sans changement, la Russie, la Chine, le Pakistan et la Corée du nord s'abstiennent et l'Inde vote pour. Sur 75/66 (74 59), toujours sans changement, la Russie s'oppose, la Chine et le Pakistan sont pour et l'Inde et la Corée du Nord s'abstiennent.

Là où les trois Occidentaux et Israël sont toujours contre (7 fois), les autres puissances nucléaires s'opposent beaucoup moins. L'ordre d'opposition est resté le même : Russie 5C, 2A ; Chine 2C, 1A, 4P ; Inde 2C, 2A, 3P ; Pakistan 1C, 4A, 2P. Seule évolue la position de la Corée du Nord, qui passe de 0/6/1 à 1/5/1, son vote ayant changé sur 75/40 (74/44).

Annexe 7. Situations et positions des États membres

La diplomatie du désarmement à l'Assemblée générale des Nations unies (III)

(A 13) Cette troisième annexe relative à la diplomatie du désarmement exploite la ressource remarquable que constitue l'Assemblée générale, enceinte publique et abondamment documentée – on dispose des discours, des projets de résolution, du détail des votes... –, pour essayer de compléter le « profil de désarmement » des États et des groupes d'États les plus importants. Il s'agit : de préciser leur jeu dans une enceinte où la règle de la majorité fait que ce jeu peut se traduire par une victoire ou une défaite diplomatique ; de mettre en évidence les principales positions que prennent les puissances, leurs diplomaties (offensive, défensive, isolement, soutien, rassemblement, division, condamnation, approbation, exhortation, déclaration, législation...), les situations diplomatiques caractéristiques (existence d'une majorité dominante, majorités de coalition, récupération par une ou plusieurs superpuissances, autonomie, division ou cohésion des superpuissances voire des États nucléaires, États cibles, isolés...), spécialement les situations les plus difficiles.

A la base de ces analyses se trouve un tableau composite indiquant, pour la même liste des résolutions votées en 2019, avec un vote contre : qui se trouve sur la sellette, qui est à l'origine de la résolution, qui se range dans les camps du « oui » et du « non », et qui tente de rester en dehors (abstention, non-participation au vote).

Ce tableau général des positions et situations sera ensuite prolongé par une présentation plus détaillée des situations défensive et offensive et des grandes lignes de la diplomatie du désarmement à l'Assemblée générale.

Tableau général des positions et situations

Tableau I2. Figuration des positions sur les résolutions ayant rencontré un vote contre à l'Assemblée générale, à la 75^e session (2020)¹²⁰

| |
|---|
| <i>Rés 75/31 Interdiction de mettre au point et de fabriquer de nouveaux types et systèmes d'armes de destruction massive (vote 179/3/0)</i> |
| Défensive peu nombreuse : États-Unis, Israël, Ukraine. |
| Aucune abstention. |
| Offensive : projet de résolution déposé par la Biélorussie, pour un groupe d'une trentaine d'États comprenant la Chine et la Russie ainsi que Cuba, l'Égypte, l'Indonésie. Très large majorité comprenant les pays de l'UE et les membres de l'OTAN, qui ne suivent pas les États-Unis dans le non. |
| Question traitée antérieurement : 72/23 (180/3/0), 69/27 (174/2/1). La situation n'a pas changé. |

¹²⁰ Pour l'essentiel les résolutions et décisions figurant dans cette liste succèdent à celles qui ont été adoptées à la 74^e session, en 2019. Cependant certaines, votées alors ne se retrouvent pas en 2020 (74/25, 36, 48, 63). En revanche, des thèmes n'étant repris que tous les deux ans ou un intervalle plus long, certaines résolutions de la 73^e session ont eu une suite à la 75^e (75/60, 72, 517, 518. Il y aussi un thème nouveaux (75/36).

Rés 75/32 Favoriser le comportement responsable des États dans le cyberspace dans le contexte de la sécurité internationale (vote 163/10/7)

Défense : vote contre de la Chine, de la Russie ; également Cuba, Syrie, Corée du Nord, Iran.

Abstentions : Bélarus, Cambodge, Myanmar, Liban, Laos, Palaos et, en 2020, l'Égypte, qui avait voté contre en 2019.

Offensive : projet présenté par les États-Unis au nom et avec le soutien de près de 50 pays, membres de l'UE et de l'OTAN ou Occidentaux pour la plupart.

Projet apparu en 2018 dans le cadre de la question « Progrès de l'informatique... » question ancienne (74/28 votée par 163/10/6, 73/266 votée par 138/12/16). Après une nette progression des pour en 2019, stabilité des votes en 2020.

Rés 75/33 Création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans la région du Moyen-Orient (vote 174/2/1)

Offensive : projet déposé par l'Égypte.

États-Unis et Israël très isolés dans défensive.

Les autres Occidentaux sont dans la majorité y compris le Royaume-Uni qui s'était antérieurement abstenu.

Question ancienne, devenue plus conflictuelle depuis la décision 73/546 de convoquer une Conférence sur la création de cette zone. 74/30 73/546 et 73/28 donnaient lieu à des votes contre (175/2/3, 88/4/75 et 171/2/5).

75/35 Prévention d'une course aux armements dans l'espace (vote 163/2/0)

Projet présenté par l'Égypte et le Sri Lanka au nom d'un groupe de pays comprenant la Chine la Russie, l'Inde, le Pakistan, l'Égypte, le Brésil notamment.

Défensive isolée des États-Unis et Israël.

Pas d'abstentions, les Européens dont la France l'Allemagne l'Italie, le Royaume Uni ont voté avec la majorité, de même que l'Australie, le Canada, le Japon et les Corée.

Question ancienne (74/32 (163/2/0), 73/30, 72/26, 71/31, 70/26, 69/31) Jusqu'à la 73^e session (178/2/0), il n'y a pas d'opposition, les États-Unis et Israël sont dans l'abstention. Situation inchangée en 2020.

75/36 Réduire les menaces spatiales au moyen de normes, de règles et de principes de comportement responsable (vote 164/12/6)

Offensive : projet déposé par le Royaume Uni pour un groupe de pays principalement occidentaux, membres de l'UE et/ou de l'OTAN, dont les États-Unis et la France, et alliés (Australie) et quelques autres pays (Chili, Zambie...).

Défensive Chine, Russie, Iran, Syrie, Corée du Nord, peu soutenue (Bolivie, Burundi, Comores, Cuba, Nicaragua, Venezuela, Zimbabwe).

Rares abstentions (6) Israël, Inde Arménie, Biélorussie.

Résolution nouvelle.

75/37 Non déploiement d'armes dans l'espace en premier (vote 132/34/21)

Offensive : projet présenté par la Russie au nom d'un groupe de pays comprenant la Chine, la Corée du Nord, l'Égypte, l'Indonésie et le Pakistan.

Opposition devenue nettement plus nombreuse en 2020 mais ne rassemblant pas tous les Occidentaux, pays de l'UE et de l'OTAN et autres alliés, mais en 2020 avec le Canada, le Japon et la Norvège. L'Inde est passée dans la majorité en 2020.

Abstentions : Corée du sud, Nouvelle Zélande, Turquie, Suisse.

L'opposition a beaucoup augmenté depuis 72/27 (131/4/48), 73/31 (128/12/40) 74/33 (128/14/38). Les États-Unis et Israël ne sont plus isolés.

| |
|---|
| Rés. 75/39 Conséquences humanitaires des armes nucléaires (vote 146/13/29) |
| Défensive partagée, forte (13) dont 4 membres permanents du Conseil de sécurité (États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie) et Israël, des pays membres de l'UE et de l'OTAN et la Corée du Sud. La Croatie et l'Italie ont rejoint les abstentions en 2019. |
| Abstentions stables, dont la Chine, le Pakistan et la Corée du Nord, d'autres membres de l'UE et de l'OTAN, dont Allemagne, Belgique, le Canada, les Pays Bas et l'Australie. |
| Offensive menée par l'Autriche au nom d'un groupe de plus de 80 pays (106 en 2015), comprenant Chypre, l'Irlande, le Japon, la Suisse et la Suède. L'Inde a voté pour mais n'est pas au nombre des parrains. |
| Evolution : résolution, apparue en 2015 (70/47, vote 144/18/22) à la suite des conférences, réunies en 2013 et 2014, sur les incidences humanitaires des armes nucléaires. Peu de variation en 2016, 71/46 (144/16/24), 2017, 72/30 (141/15/27), 2018, 73/47, (142/15/27) et 2019 74/42 (144/13/28). Stabilité. |

| |
|---|
| 75/40 Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (vote 130/42/14) |
| Défensive importante réunissant tous les États dotés et toutes les autres puissances nucléaires, y compris en 2020, la Corée du nord. |
| Abstentions peu nombreuses comprenant la Finlande, la Suède et la Suisse, ainsi que l'Arménie, la Biélorussie, l'Ukraine et l'Argentine. |
| Offensive : projet présenté par l'Autriche au nom de près de 50 États rejoints ensuite par une vingtaine d'autres, tous partisans du TIAN. |
| Résolution récente, apparue en 2018 après l'adoption du TIAN (73/48 (126/41/16), 74/41 (123/41/16)), dans la ligne de 72/31. Stabilité des positions. |

| |
|---|
| Rés. 75/45 Suivi de la Réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur le désarmement nucléaire de 2013 (vote 143/4/9) |
| Défensive : partagée, forte. États-Unis, Russie, France, Royaume-Uni et pays de l'OTAN/UE. Également Australie, Israël et Corée du Sud. |
| Abstentions : assez peu nombreuses mais significatives. Pays européens de l'UE (Suède passée dans l'abstention) ou proches (Suisse, Bosnie, Géorgie, Ukraine). Également Canada, Japon. |
| Offensive : menée par l'Indonésie au nom des Non-alignés. Chine, Brésil, Inde, Iran, Pakistan, Afrique du Sud dans la majorité de même que Autriche, Chypre. La majorité s'était beaucoup réduite en 2017 (de 143 à 114), le nombre des États n'ayant pas participé au vote augmentant. Elle a retrouvé ensuite son niveau antérieur. |
| Evolution : rés. 69/58, votée 139/24/19, 70/34 (140/26/17), 71/71 (143/30/15), 72/251 (114/30/14), 73/40 (143/27/14), 74/54 (142/34/10). |

| |
|---|
| Rés. 75/47 Promotion du multilatéralisme dans le domaine du désarmement et de la non-prolifération (vote 130/4/51) |
| Défensive : isolée (4) États-Unis, Israël, Royaume-Uni, Micronésie. |
| Abstentions : (51) nombreuses et significatives. Principalement pays européens, de l'UE, de l'OTAN et autres, dont Arménie. Également Australie, Canada, Japon, Nouvelle Zélande. |
| Offensive : menée par l'Indonésie au nom des Non-alignés. Chine et Russie dans la majorité, de même que l'Inde, le Pakistan, l'Iran et la Corée du nord. |
| Evolution : rés. 69/54 (131/5/49), 70/31 (129/4/50), 71/61 (132/4/50), 72/48 (130/4/51), 73/41 (128/4/52), 74/55 (127/5/51). Situation quasi identique. |

| |
|---|
| <i>Rés. 75/50 Maitrise des armes classiques au niveau régional et sous régional (vote 183/1/4)</i> |
| Défensive isolée de l'Inde. |
| Abstentions en nombre très faible (4), dont Russie (manifestation de proximité) et Bhoutan. |
| Offensive menée par le Pakistan au nom de quelques pays, dont l'Égypte. Majorité très élevée, comprenant les Occidentaux. |
| Evolution : 69/47 (181/1/2), 70/44 (182/1/2) et 71/41 (183/1/3) 72/35 (184/1/2), 73/34 (179/1/3), 74/38 (185/1/2). Stabilité. |

| |
|---|
| <i>Rés 75/55 Application de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction. (vote 152/8/23)</i> |
| Défensive partagée de la Chine et de la Russie mais étroite (appui stable de la Syrie et de l'Iran). |
| Abstentions peu nombreuses de pays proches souvent de la Russie (Arménie, Biélorussie, Cuba, Venezuela, États d'Asie centrale et également Égypte). |
| Offensive occidentale (Pologne). Les Occidentaux sont dans la majorité. |
| Evolution : 69/67 (181/0/1), 70/41 (174/0/4) et 71/69 (160/6/15), 72/43 (159/7/14), 73/45 (152/7/22), 74/40 (151/8/21). La question était devenue plus conflictuelle, à partir de la 71 ^e session, ensuite les positions se stabilisent. |

| |
|---|
| <i>Rés. 75/57 Réduction du danger nucléaire (vote 122/49/14)</i> |
| Défensive occidentale, unie et forte : États-Unis, France, Royaume-Uni, pays européens de l'UE et de l'OTAN, autres Européens proches (Ukraine), Israël, Canada, Australie. Également Suède et Nouvelle Zélande. Tous les antinucléaires ont voté contre. |
| Une des résolutions très sensibles pour les Occidentaux. |
| Abstentions peu nombreuses mais de poids, notamment Chine, Russie, Japon, Corée du Nord, Pakistan. |
| Offensive : menée par l'Inde pour un petit groupe de pays Non alignés. Brésil, Égypte, Nigéria, Indonésie, Iran dans la majorité. Le Pakistan est dans l'abstention. |
| Evolution : rés. 69/40 (124/48/10), 70/37 (127/48/10) et 71/37 (126/49/10) 72/41 (124/49/11), 73/56 (126/49/11), 74/44 (123/49/15). Stabilité. |

| |
|--|
| <i>75/60 Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques (vote 176/1/10)</i> |
| Défensive isolée de l'Iran. |
| Abstentions peu nombreuses : Algérie, Chine, Cuba, Égypte, EAU, Indonésie, Liban, Madagascar, Pakistan, Syrie. |
| Offensive occidentale. Projet déposé par la Suisse et soutenu par plus de 80 pays dont les 3 États dotés occidentaux. Le nombre des votes pour est très élevé et inclut la Russie et l'Inde. |
| Projet déjà présenté auparavant, notamment : 69/44, 71/33, 73/49 (171/1/12). Légère progression de la pression sur l'Iran. |

| |
|---|
| <i>Res 75/62 Application de la convention sur les armes à sous munitions (vote 147/0/38)</i> |
| La défensive isolée de la Russie a cessé en 2020. |
| Abstentions (38) restent nombreuses, significatives, mélangées : Arabie Saoudite, Brésil, Chine, Chypre, États-Unis, Iran, Israël, Pakistan, Syrie notamment. Et la Russie. |

Offensive menée par la Suisse au nom d'un groupe de pays moins nombreux qu'en 2017, sans la France mais avec le Royaume-Uni et toujours l'Autriche, la Suisse et la Suède. Également Afghanistan, Australie, Chili, Iraq, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pays Bas, Philippines. Majorité nombreuse.

Evolution : 63/71, sans vote, 70/54 (139/2/40), 71/45 (141/2/39), 72/54 (142/2/36), 73/54 (144/1/38), 74/62 (144/1/38). La comparaison entre les 2 résolutions votées aux 63^e et 70^e sessions est impossible, l'objet de 70/54 étant beaucoup plus large. La majorité se renforce doucement. En 2020 il n'y a plus de vote contre.

Rés. 75/63 Désarmement nucléaire (vote 123/41/22)

Défensive forte, nombreuse et partagée (41) mais ne comprenant que 5 puissances nucléaires (États-Unis, France, Israël, Russie, Royaume-Uni), des États de l'OTAN/UE ainsi que l'Australie et la Corée du sud.

Abstentions peu nombreuses (22) mais significatives, comprenant l'Inde, le Pakistan, le Japon et la Corée du Nord et les 5 Européens pro-désarmement (Autriche, Chypre, Irlande, Malte, Suède). Également l'Afrique du sud, auparavant avec les « pour ».

Offensive menée par le Myanmar pour un groupe d'une quarantaine États, principalement non-alignés. Le Brésil. La Chine, l'Indonésie, l'Iran et l'Arabie Saoudite ont voté oui.

Evolution (69/48, votée par 121/44/17, 70/52 par 127/43/15 et 71/63 votée par 122/44/17) 72/38 (119/41/20), 73/50 (125/40/18), 74/45 (120/41/22). Peu de changement.

75/64 Traité sur le commerce des armes (vote 156/1/28)

Défensive isolée des États-Unis.

Abstentions significatives (28) de la part d'un groupe de pays hétéroclite, vendeurs et acheteurs, où l'on trouve aussi bien la Russie que l'Arabie saoudite, le Qatar, l'Inde et l'Iran.

Offensive menée par la Sierra Leone au nom d'un groupe de pays nombreux où figurent de grands exportateurs comme l'Allemagne et le Royaume Uni, ainsi que la Chine ; mais pas la France en 2020.

Les résolutions précédentes avaient été adoptées sans vote (73/69, 72/44, 71/50, 70/58, 69/49), jusqu'en 2018. Puis 74/49 a été votée (153/1/28).

Rés. 75/65 Vers un monde exempt d'armes nucléaires : accélération de la mise en œuvre des engagements en matière de désarmement nucléaire (vote 138/33/15)

Défensive partagée (États-Unis, France, Israël, Royaume Uni, Russie, Inde) très renforcée, passant de 7 à 25, puis à plus de 30 avec l'apport des nombreux pays européens de l'OTAN et depuis 2017, de la Chine.

Abstentions moins nombreuses (de 36 à 19, puis 16 et 15), comprennent le Pakistan, le Canada, l'Ukraine, l'Australie, les Corée (la Corée du nord est passée du contre à l'abstention) et le Japon.

Offensive menée par le Mexique, au nom d'un groupe de pays comptant l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Égypte, la Nouvelle-Zélande et l'Autriche. La majorité, reste forte, comprenant aussi Chypre, Malte, la Suède, la Suisse et également l'Iran, l'Arabie Saoudite.

Evolution : 69/37 (169/7/5), 70/51 (142/7/36), 71/54 (137/25/19.), 72/39 (137/31/16), 73/70 (139/32/17), 74/46 (137/33/16). Cette résolution est l'une des plus « sensibles » pour les Occidentaux. Il y avait déjà eu, en 2015, une forte baisse de la majorité au profit des abstentions, l'opposition étant stable. En 2016, c'est elle qui progressa fortement, les abstentions faiblissant en conséquence. L'opposition continue de progresser en 2017. Les votes se stabilisent ensuite mais la cohésion des Occidentaux ne faiblit pas.

| |
|---|
| Rés. 75/66 Suite donnée à l'avis consultatif de la CIJ sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires (vote 136/33/15) |
| Défensive forte et partagée (33) dont 4 membres permanents du Conseil de sécurité (États-Unis, France, Russie, Royaume-Uni), Israël et des pays membres de l'OTAN/UE, dont l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, la Norvège, la Pologne et la Turquie. Également l'Australie, la Corée du Sud. |
| Abstentions ont baissé, passant de 25 à 15. On trouve toujours dans ce groupe le Canada, le Japon et l'Inde. Et en 2020, la Corée du Nord. |
| Offensive menée par la Malaisie, pour un groupe d'une cinquantaine de pays, ne comprenant toujours aucun des 5 Européens engagés pour le désarmement nucléaire. Ceux-ci ont toutefois voté pour la résolution comme la Chine, le Pakistan. La Corée du Nord n'a pas participé au vote. |
| Evolution : 69/43 (134/23/23), 70/56 137/24/25, 71/58 (136/25/22), 72/58 (131/31/18), 73/64 (138/32/17), 74/59 (138/33/15). Net renforcement progressif des « contre », la majorité reste stable. |

| |
|---|
| 75/69 Mesures de confiance et de transparence relatives aux activités spatiales (vote 176/2/6) |
| Défensive des États-Unis avec Israël. |
| Offensive de la Russie qui a déposé le projet de résolution avec un groupe d'une vingtaine de pays (auteurs et coauteurs) comprenant la Chine. Les Non-alignés ont rallié le vote pour, comme la plupart des pays de l'UE et de l'OTAN. |
| Abstentions en nombre très réduit (Royaume-Uni, Australie, Espagne mais aussi Géorgie et Ukraine). |
| 72/56 avait été adoptée sans vote, la division apparaît en 2018 avec 73/72 (180/2/1), puis 74/67 (173/2/6). |

| |
|---|
| 75/71 Modes d'action conjoints et dialogue tourné vers l'avenir pour l'avènement d'un monde exempt d'armes nucléaires (vote 150/4/35) |
| Défensive de la Chine, de la Russie et de la Corée du Nord appuyées par la Syrie. |
| Offensive occidentale projet déposé par le Japon pour un groupe d'une vingtaine de pays comprenant les États-Unis, le Royaume uni, la Turquie et l'Ukraine. Majorité importante comprenant une partie des pays de l'UE et de l'OTAN (Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Finlande, Grèce, Hongrie, Pologne, Portugal, Tchéquie), l'Australie, le Japon. |
| Abstentions nombreuses, dont des pays de l'UE, de l'OTAN (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Espagne), l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, Israël, le Mexique, la Nouvelle - Zélande ; le Pakistan, la Corée du sud, la Suisse. |
| Evolution : ce thème prolonge, à partir de la 74 ^e session par dans l'unité selon la séquence de résolutions suivante : 69/52 (170/1/14), 72/50 (156/4/24), 73/62 (162/4/23) et 74/63 (160/4/21). |

| |
|--|
| 75/72 Réduction du niveau de disponibilité opérationnelle des systèmes d'armes nucléaires (vote 175/5/5) |
| Défensive de 4 des membres permanents (États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie), appuyés par le Zimbabwe. |
| Offensive conduite par la Suisse pour un groupe de plus de 30 pays comprenant nombre de membres de l'UE et/ou de l'OTAN (Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, Italie, Irlande, Malte, Suède) ainsi que l'Australie, le Canada, le Chili, l'Équateur, le Nigéria, le Kenya, la Thaïlande... Majorité très importante. |
| Abstentions peu nombreuses : Israël, Corée du Sud et du Nord et Micronésie. |

Cette résolution, votée tous les 2 ans, reprend 73/60 (175/5/5), 71/53, 69/42 (163/4/10). La situation des votes est stabilisée.

Rés. 75/73 Impératifs éthiques pour un monde exempt d'armes nucléaires (vote 134/37/14)

Défensive toujours très forte et partagée (37), dont 4 membres permanents du Conseil de sécurité (États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie) et Israël., appuyés par des États de l'UE, dont la Finlande, et de l'OTAN comme la Grèce, le Portugal, la Norvège, le Canada et la Turquie, ainsi que l'Australie et la Corée du sud.

Abstentions incluant à nouveau les autres puissances nucléaires Chine, Inde, Pakistan, Corée du Nord ainsi que Chypre, la Suède et la Suisse.

Offensive menée par l'Afrique du Sud, pour un groupe d'une trentaine de pays, dont l'Autriche, l'Irlande, mais plus Malte, qui a toutefois voté pour. Également, le Brésil, l'Égypte, le Mexique et l'Iran.

Evolution : suite de 70/50 (132/36/16), nouvelle résolution après les conférences, réunies en 2013 et 2014, sur les incidences humanitaires des armes nucléaires. La majorité était plus faible que pour 70/47 et 70/48, l'opposition nettement plus forte, ce qui tenait au texte, encore moins acceptable pour les puissances nucléaires (not. le § 3). Stabilité de l'opposition, en 2016 (71/55, votée par 130/37/15), 2017 (72/37, 130/36/15) et 2018 (73/68, 136/36/14), 74/47 (135/37/13). Stabilité.

Rés. 75/75 Convention sur l'interdiction de l'utilisation des armes nucléaires (vote 120/50/14)

Défensive isolée très forte et unie (50) comprenant les 3 membres permanents occidentaux dotés d'armes nucléaires et Israël et tous les membres de l'OTAN/UE y compris les 5 anti-nucléaires européens ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Renforcée en 2016 par la Corée du sud et l'Ukraine.

Abstentions peu nombreuses (9) mais significatives : Brésil, Russie, Arménie, Biélorussie, Kirghizstan, Ouzbékistan, Serbie, Japon ; rejointes par le Pakistan et la Corée du nord.

Offensive menée par l'Inde pour un groupe d'une vingtaine de pays. Majorité assez faible comprenant la Chine et l'Iran ainsi que l'Afrique du Sud, l'Arabie Saoudite, mais plus le Brésil.

Evolution : 69/69 (125/50/7), 70/62 (130/48/8) et 71/75 (128/50/9), 72/59 (123/50/10), 73/74 (124/50/13), 74/68 (118/50/15). Légère progression de la majorité mais le bloc des « non » et des abstentions ne bouge pas de manière significative. Stabilité.

Rés. 75/84. Le risque de prolifération nucléaire au Moyen-Orient (vote 153/6/25)

Défensive très isolée (6) États-Unis, Israël avec le Canada, la Micronésie, Palaos et les îles Marshall.

Abstentions un peu plus nombreuses (descendues à 20, elles sont remontées à 25) d'origine variée : quelques alliés de l'OTAN (Allemagne, Belgique, France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Pologne, Rép. Tchèque), l'Australie, deux pays africains (Cameroun, Ethiopie), l'Inde, 1 État latino-américains (Panama).

Offensive menée par l'Égypte au nom des membres de la Ligue des États Arabes. Chine, Russie, Brésil, Iran, Pakistan, Corée du Nord sont dans la majorité.

Evolution : 69/78 (161/5/18), 70/70 (157/5/20), 71.83 (157/5/22), 72/67 (157/5/20) 73/83 (158/6/21), 74/75 (152/6/24). Stabilité.

Rés. 75/87 Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (vote 182/2/3)

Défensive la Corée du Nord n'est plus seule ; elle est rejointe par les États-Unis, qui ont abandonné l'abstention.

| |
|---|
| Abstention très faible : Inde, Maurice, Syrie. |
| Offensive menée par le Mexique, pour un groupe de plus de 80 pays comprenant certains des États qui empêchent l'entrée en vigueur du traité. Majorité très élevée. |
| Evolution ; 69/81 (179/1/3), 70/73 (181/1/3) et 71/86 (181/1/3), 72/70 (180/1/4), 73/86 (183/1/4), 74/78 (180/1/14). Situation quasi identique. Les États-Unis sont passés, en 2017, du vote pour à l'abstention ; ils votent contre en 2020. |

| |
|--|
| <i>Rés 75/240 Progrès de l'informatique et des télécommunications et sécurité internationale (vote 92/50/21)</i> |
| Offensive : projet présenté par la Russie et soutenu par un groupe de plus de 30 pays comprenant la Chine ainsi que l'Algérie, le Pakistan, Cuba, la Syrie, la Corée du nord et l'Iran. Le texte du projet de 2020 est sensiblement différent du précédent. |
| Défensive des Occidentaux. En 2019 vote contre peu nombreux des États Unis, du Royaume Un, du Canada et d'Israël. Vote contre très renforcé en 2020, par d'autres pays, qui s'étaient abstenus en 2019 (dont la France, l'Allemagne et l'Italie, le Japon, Australie, Corée du sud, Nouvelle Zélande). |
| Abstentions : les membres de l'UE et de l'OTAN dont la France, l'Allemagne et l'Italie, le Japon, Australie, Corée du sud, Nouvelle Zélande, qui s'étaient abstenus en 2019 sont passés au vote contre. Principales abstentions 2020 : Brésil, Inde, Nigéria, Suisse, qui avaient voté pour en 2019. |
| La question est ancienne (73/27, 72/512, 71/28...) Elle devient conflictuelle (vote contre) à la 73 ^e session avec le vote de 2 résolutions (73/27 et 73/266) au titre du même point de l'ordre du jour (point 96). Précédente résolution 74/29 (129/6/45). Le nombre des pour a beaucoup baissé au profit des contre et des abstentions. |

| |
|--|
| <i>75/514 Nouvelles mesures concrètes de prévention d'une course aux armements dans l'espace (vote 152/3/30)</i> |
| Projet présenté par la Russie au nom d'un groupe d'une vingtaine de pays comprenant la Chine, l'Égypte, Cuba, la Syrie. |
| Défensive encore réduite États-Unis, Israël, Pays Bas. Les autres opposants de 2019 Australie, Canada, Royaume-Uni et Ukraine, sont passés dans l'abstention ou le vote pour. |
| Abstentions regroupent des pays de l'UE, de l'OTAN, et la Corée. Le Royaume- Uni, le Japon et le Canada sont passés dans les « pour ». |
| Evolution : Thème conflictuel depuis son apparition sous le titre « Nouvelles mesures concrètes... » (74/34 (131/6/45), 73/512, 72/250). La majorité progresse de manière nette en 2020. |

| |
|--|
| <i>Rés. 75/515 Traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires (vote 184/1/4)</i> |
| Défensive. Totalement isolée du Pakistan. |
| Abstention très réduite (Corée du Nord, Iran, Israël, Syrie). L'Italie, la Chine et la Russie sont passées dans les pour, à la 72 ^e session. |
| Offensive menée par le Canada. La majorité est nettement renforcée. Tous les États dotés et l'Inde ont voté pour le texte. |
| Evolution : 69/516 (117/1/5), 70/39 (179/1/5) et 71/259 (158/2/9), 72/513 (174/1/4), 73/65 (182/1/5), 74/509 (181/1/4). Après s'être nettement réduite en 2016, la majorité augmente, la pression sur le Pakistan se renforce. |

| |
|---|
| <i>75/516 Vérification du désarmement nucléaire (vote 184/1/2)</i> |
| Défensive isolée de la Russie. |

| |
|---|
| Faible nombre d'abstentions : la Syrie et l'Iran. |
| Projet présenté par la Norvège, de plus de 40 États, la plupart occidentaux, dont les États-Unis et le Royaume uni. La France n'est pas parmi les auteurs mais a voté pour. |
| Evolution : 74/50 (178/1/5), 73/514 (181/0/2) 72/44, 71/67. L'opposition n'apparaît qu'en 2019. |

| |
|---|
| 75/517 Respect des accords et obligations en matière de non-prolifération, de limitation des armements et de désarmement (vote 177/1/9) |
| Défensive isolée de l'Iran. |
| Faible nombre d'abstentions (9) : Biélorussie, Cuba, Egypte, Russie, Nicaragua, Syrie, Corée du Nord, Venezuela, Zimbabwe. |
| Offensive des États-Unis, qui ont déposé le projet de résolution. La Chine figure parmi les Pour très nombreux. |
| Résolutions antérieures : 72/32 (173/1/11), 69/59 (170/1/10) Stabilité des positions ; on passe d'une décision d'inscription à l'ordre du jour à une autre. |

| |
|--|
| 75/518 Missiles (vote 174/3/6) |
| Défensive isolée des États-Unis et Israël soutenus par Palaos. |
| Faible nombre d'abstentions : Australie, EAU, Japon, Panama, Ukraine, Uruguay. |
| Offensive de l'Indonésie et de l'Iran, sur un thème mobilisateur. |
| Résolutions antérieures : 73/513 (174/2/7), 71/516. Stabilité des positions ; on passe d'une décision d'inscription à l'ordre du jour à une autre. |

NB : Dans chacun des cartouches constituant ce tableau composite : la ligne 1 donne le numéro, le titre et la répartition des votes par résolution votée, avec au moins un vote contre. Les lignes 2, 3 et 4 donnent la défensive – le/le(s) État(s) ayant voté contre –, les abstentions qui peuvent traduire soit une réticence à suivre la majorité, soit un soutien aux opposants, qui ne va pas jusqu'à partager leur vote et l'offensive, d'où elle vient, qui la conduit (pays ayant présenté le projet) et qui l'a appuyée. La 5^e ligne précise l'évolution qu'a subi d'une année à l'autre, le thème ; quand il n'y a pas eu de résolution sur le thème l'année précédente, on donne la plus récente résolution ou on indique, le cas échéant, que le thème est nouveau. Les qualificatifs employés (élevé, assez élevé, faible, quasi nulle...) tiennent compte non seulement des données numériques mais aussi de l'identité des États qui se prononcent, un vote contre des États-Unis ou d'un membre permanent n'a pas le même poids que celui d'un État moyen ou petit. La défensive est partagée quand elle unit des États dotés Occidentaux et autre(s), ou encore la Russie et la Chine.

Observations générales

(A 14) Le nombre des résolutions et décisions rencontrant un vote contre - un peu moins élevé en 2019 qu'en 2018 (29 contre 30) – est passé à 32. Il est supérieur à celui de 2017 (24) et des années précédentes.

Tableau I3. Evolution du nombre des résolutions ayant enregistré au moins un vote contre

| | 2020 (75e s) | 2019 (74e s) | 2018 (73e s) | 2017 (72e s) | 2016 (71e s) | 2015 (70e s) | 2014 (69e s) |
|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Votes contre | 32 | 29 | 30 | 24 | 24 | 22 | 19 |

La situation défensive

Elle est comme d'habitude surtout celles des Occidentaux et des États-Unis. Cependant, la situation reste très différente de l'époque de la guerre froide car ils ne sont, pas les seuls dans ce cas.

Tableau 14. Nombre de votes contre émis par les États possédant des armes nucléaires

| | 2020 Votes contre (31 résol.) | 2019 Votes contre (29 résol.) |
|---------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| États-Unis | 21 | 21 |
| Israël | 19 | 19 |
| Royaume Uni | 13 | 16 |
| France | 11 | 13 |
| Russie | 12 | 10 |
| Chine | 5 | 2 |
| Inde | 3 | 2 |
| Pakistan | 2 | 1 |
| Corée du Nord | 4 | 0 |

Quand on se trouve sur la défensive, la position la plus difficile est celle de l'isolement – être seul à voter « non ». Comme précédemment, Washington n'est dans ce cas que 2 fois (75/64 et 87). Il est accompagné par Israël 6 fois (75/33, 35, 69, 84, 514 et 518), par Israël et le Royaume-Uni deux fois (75/47 et 72) et par les 3 autres occidentaux nucléaires 10 fois (75/37, 39, 45, 57, 63, 65, 66, 73, 75, 240).

En revanche, la situation où toutes les puissances nucléaires, un nombre élevé d'entre elles ou, au moins, celles de son « camp », votent de manière identique est plus confortable.

Pour la première fois, en 2020, tous les États nucléaires votent contre sur 75/40 « traité sur l'interdiction des armes nucléaires ».

Comme les années précédentes, il y a un certain nombre de votes communs de la part des États-Unis (et des Occidentaux) et la Russie (75/39, 45, 63, 65, 66, 72, 73), moins fréquents qu'en 2019 (9 votes communs). Ils sont plus rares avec la Chine (75/65). On note même, configuration exceptionnelle, un « non » commun (et sans autre appui) de la part des États-Unis et de la Corée du Nord sur 75/87.

Le camp des puissances nucléaires occidentales reste uni, sur l'essentiel. Outre 75/40, qui rassemble toutes les puissances nucléaires, les 4 Occidentaux se retrouvent sur 75/37, 39, 45, 57, 63, 65, 66, 73, 75 et 240. Ils sont à trois (États-Unis, Israël, Royaume- uni) sur 75/47 et 72 et à deux (Washington et Tel-Aviv) sur 75/ 33, 35, 69 et 84.

Les votes contre communs entre Moscou et Pékin restent rares. Outre le cas de 75/40, on en relève 4 (75/36, 55, 65, 71), soit plus qu'en 2019 (74/41 et 46).

Dans le camp occidental, il est évidemment important de considérer aussi les positions des autres membres, surtout quand les 3 principales puissances sont ensemble dans le « non ». On a souligné, à cet égard, un assez fort degré de cohésion (voir l'annexe VI). Cela compte dans la diplomatie du désarmement dans la mesure où les Occidentaux, même dans la configuration étroite que nous avons retenue pour ces tableaux, représentent tout de même 40 pays. Il est évident que si tous se rassemblent dans le « non », l'opposition prend aussitôt une dimension respectable et est significative d'un obstacle de taille.

En 2014, on remarquait que ce n'était le cas, à des degrés d'ailleurs divers, qu'en 3 occasions (69/40, 48, 69) et que deux autres résolutions exceptées – 69/43 et 58, où ils se partageaient entre opposition et abstention – les Occidentaux étaient répartis sur les trois

votes possibles¹²¹. Se présentaient alors 2 configurations distinctes ou deux niveaux de dissidence par rapport aux États dotés : la dissidence était soit très nombreuse (69/35, 37) soit simplement partielle, affectant surtout les États les plus engagés contre le nucléaire (surtout 69/41, également 42, 43, 57). Ces caractères se retrouvaient en 2015 et 2016. À partir de 2017 a au contraire joué un effet « serrez les rangs », qui s'est accentué en 2019. On a vu qu'il se poursuit en 2020.

L'abstention permet de marquer sa différence par rapport à celui qui vote contre, mais elle atténue son degré d'isolement. Partant de cette considération on remarque que la plupart du temps, un État solitaire dans le « non » ne manque pas d'un certain appui. Cela se constatait en 2016, en 2015 et 2014. Et se confirme en 2017 (72/50, 72/513), 2019 (74/38, 49, 50, 62, 509) et 2020 (75/50, 60, 64, 517). Cet appui peut toutefois s'affaiblir (75/515 et 516).

L'offensive

(A 15) Les mêmes aperçus sont possibles, à propos de l'offensive. Pour mieux la cerner, il faut considérer non seulement les votes, mais aussi l'origine des projets. Il y a naturellement entre les deux une large coïncidence mais le nombre des votants est ordinairement plus élevé que celui des États parrainant le projet et, savoir qui en sont les auteurs et qui le présente, donne toujours des indications utiles sur le groupe, qui est à l'offensive et sur l'État s'affichant comme leader.

Depuis 2014 l'offensive se répartit ainsi

Tableau 15. Origine des résolutions votées en 2014, 2015, 2017, 2019 et 2020¹²²

| État/ Groupe d'États | 2014 (69 ^e s) | 2015 (70 ^e s) | 2017 (72 ^e s) | 2019 (74 ^e s) | 2020 (75 ^e s) |
|----------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------------|
| Non alignés (groupe des) | 3 | 3 (70/22, 31, 34) | 3 (72/21, 48, 251) | 3 (74/25, 54, 55) | 2 (75/45, 47) |
| Groupe à majorité de Non-alignés | 5 | 7 (70/37, 38, 40, 44, 52, 56, 62) | 5 (72/38, 39, 41, 58, 59) | 5 (74/38, 44, 45, 46, 68) | 6 (75/50, 57, 63, 65, 75, 518) |
| Russie et proches (Chine) | 2 | 1 (70/27) | 2 (72/27, 250) | 5 (74/29, 32, 33, 34, 67) | 5 (75/35, 37, 69, 240, 514) |

¹²¹ Si on veut être tout à fait exact, il faut dire que les Occidentaux sont toujours répartis sur les 3 votes possibles car les Philippines ont voté en faveur des 19 résolutions en 2014 et des 22 résolutions de 2015 et restent également dans le oui en 2016 et 2017. Il en va encore ainsi en 2019 et 2020 (sauf sur 74/68 et 75/75 où ce pays s'abstient).

¹²² Étant donné leur nombre – ils sont 120 –, aucune résolution ne peut être adoptée contre les Non-Alignés. Traditionnellement anti-nucléaire, les Non-alignés font bon ménage avec les États les plus militants sur ce sujet, certains d'entre eux en font d'ailleurs partie (Afrique du Sud, Mexique). Il n'est donc pas facile de faire le partage entre le groupe à majorité Non-alignés et celui des pays anti-nucléaires. On a retenu, normalement à cette fin l'appartenance ou non aux Non-alignés du pays présentant le projet de résolution. Il arrive qu'aucun État ne soit mentionné comme ayant présenté le projet. C'était le cas de 70/40 (v. A/70/460, § 94) ; nous l'avons attribuée au groupe à majorité de Non-alignés en raison du nombre élevé (119) des parrains. 71/49 est une résolution que l'on ne peut pleinement attribuer aux Occidentaux car si elle est présentée par le Japon et si les États-Unis sont parmi les co-parrains, la France Israël et le Royaume-Uni se sont abstenus. En 2017, bien que la Biélorussie appartienne au mouvement des Non-alignés, nous avons jugé préférable de classer 73/23, étant donné le très large soutien dont elle a bénéficié dans la catégorie « autres ».

| | | | | | |
|-------------------------|---|-------------------------------|-----------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| États latino-américains | 1 | 1 (70/45) | 1 (72/45) | 1 (74/48) | |
| Pays anti-nucléaire | 3 | 6 (70/33, 47, 48, 50, 51, 57) | 4 (72/30, 31, 37, 70) | 4 (74/41, 42, 47, 78) | 5 (75/39, 40, 72, 73, 78) |
| Occidentaux | 4 | 2 (70/39,73) | 3 (72/32, 43, 54) | 3 (74/28, 40, 50) | 7 (75/32, 36, 55, 60, 71, 516, 517) |
| États Arabes | 1 | 1 (70/70) | 1 (72/67) | 2 (74/30, 75) | 2 (75/33 et 84) |
| Autres | | 1 (70/54) | 4 (72/23, 29,50, 513) | 6 (74/36, 49, 59, 62, 63, 509) | 4 (75/62, 64, 66, 515) |

Ce tableau montre une évolution récente dans le jeu offensif, qui restait antérieurement essentiellement le même. En 2019, on remarquait que l'offensive du groupe Russie et proches était nettement plus forte. Il en allait de même pour les Arabes. Cela correspondait bien au contexte, plus tendu. Le poids des États militants anti-nucléaire, conséquence du succès des conférences sur l'impact humanitaire, de l'échec de la réunion du TNP et du profil antinucléaire traditionnel de l'Assemblée générale, après s'être nettement accru, avait faibli à partir de 2017. La catégorie autres, dont l'accroissement correspondait à une certaine recherche d'une approche plus large et moins conflictuelle, restait importante. La part des Non-alignés et Groupes à majorité Non-alignés, devenait plus faible proportionnellement. En 2020, la tendance marquée est celle des Occidentaux, nettement plus offensifs.

La liste des États qui présentent les projets de résolution depuis 2014 ne change guère. On retrouve les mêmes : l'Indonésie pour les Non alignés, des États apôtres du désarmement comme l'Autriche, l'Afrique du sud, la Nouvelle-Zélande, ou moins engagés comme la Suisse, mais aussi des pays dont l'image internationale est mauvaise comme le Myanmar ou, surtout, l'Iran. Et on note de plus en plus la présence des puissances régionales (Égypte, Inde) et même des grandes puissances, particulièrement la Russie et la Chine. Et, en 2020, les États-Unis.

Grandes lignes de la diplomatie du désarmement

(A 16) En rapprochant l'origine des projets et les votes contre – les thèmes des résolutions et les abstentions et les votes pour, intervenant à titre complémentaire – on a une idée des grandes lignes de la diplomatie du désarmement.

Les Non-alignés en tant que mouvement et sous forme de groupes plus restreints, éventuellement associés à d'autres États, restent, du fait de leur nombre, au centre de cette diplomatie. L'Ouest demeure leur principale cible (75/47, 57, 75, 87, 518) mais leur manœuvre s'étend aux puissances nucléaires (75/45, 63, 65). Le rôle des anti-nucléaire reste important (75/39, 40, 50, 66, 72, 73, 78).

La dimension d'affrontement Est/Ouest prend une importance grandissante. On avait signalé dans la précédente chronique, l'activité de la Russie. Il faut remarquer, en 2020 celle des Occidentaux, qui ont notamment introduit deux projets de résolution nouveaux (55/36 et 71). La part de coopération entre les États dotés, et plus généralement les puissances nucléaires subsiste, on l'a souligné dans l'étude de la diplomatie défensive ; mais la dimension d'hostilité grandit, entre elles A l'activité de la Russie contre l'Ouest (75/37, 69, 240, 514) répond celle de l'Ouest contre Moscou (75/32, 36, 55, 71, 516). Comme on l'a noté, il est difficile de soutenir l'idée d'une véritable alliance Russie Chine. Mais elles sont plusieurs fois ciblées ensemble (75/32, 55, 71) ou coopèrent dans l'offensive (75/35, 37, 69, 240, 514). Une part de la diplomatie du désarmement correspond à des affrontements

bilatéraux, qui recourent plus ou moins les rivalités des grandes puissances : entre l'Inde et le Pakistan (75/50) ou l'Égypte (et les pays arabes) et Israël (75/34, 84).

Le nombre des résolutions ayant une cible totalement isolée reste élevé (6 sur 29). Il s'agit : de l'Inde (74/38), des États-Unis (75/64) qu'Israël ne suit pas ici dans le « non », de la Corée du Nord (75/87), du Pakistan (75/515) et de la Russie (75/62, 516).

Les membres de la Ligue des États arabes poursuivent leur objectif traditionnel, la non-prolifération au Moyen-Orient (75/33, 84).

À côté de l'Indonésie, qui parle pour les Non alignés (3 projets), on retrouve parmi les États qui portent les projets de résolution des habitués – l'Égypte (3 projets), la Russie (4 projets), l'Autriche (2 projets), la Suisse (3 projets), l'Inde (2 projets) – et cette année les États-Unis et le Royaume uni, avec un projet pour chacun, comme plusieurs autres États (Pologne, Myanmar, Sierra Leone etc.).

On voit toujours, qu'aucun des groupes d'États qui participent à la diplomatie du désarmement à l'Assemblée générale, ne pratique de discipline de vote. C'est le cas des pays de l'OTSC, des Non-alignés eux-mêmes, des pays arabes et latino-Américains. C'est surtout toujours le cas des Occidentaux, avec cependant un effort confirmé pour se rassembler sur l'essentiel. Mais cet effort laisse subsister, pour le moment, la divergence majeure sur le nucléaire, dans le cas de l'Autriche, de l'Irlande, de Chypre et de Malte.

Les divergences voire contradictions, des positions des États nucléaires demeurent. Elles tiennent aux différences de statut, de capacités, de contraintes de modernisation et de perspectives d'avenir et, également, à la situation notamment du point de vue diplomatique, des puissances nucléaires. On notera notamment que Londres et Paris marquent toujours leur différence, vis-à-vis des États-Unis sur 75/35 et, à un degré moindre sur 75/84 et, entre elles, sur 75/4, 240, 514. Londres tout en s'en distinguant reste plus proche des États-Unis. Mais Israël colle à la position des États-Unis, quand ceux-ci sont lâchés par Londres et Paris ; il ne s'en sépare que sur 75/44.

Malgré la poursuite de la dégradation des relations avec Moscou, la concordance de la Russie dans le « non » demeure élevée. Sur les 7 résolutions les plus sensibles pour les Occidentaux, elle converge toujours dans le « non » 5 fois (75/40, 45, 63, 65, 66) et diverge en s'abstenant 2 fois (75/57 et 75). Dans les cas où les États-Unis sont seuls dans le « non », elle n'est plus toujours « pour » mais s'abstient sur 74/64 (74/49). On a noté que la Chine, entrée davantage dans le « non » en 2017, ne s'y est pas installée. Elle ne vote contre que 5 fois sur 31 ; on reste très loin des chiffres atteints par les autres membres permanents.

La politique complexe de l'Inde se maintient toujours (75/57, 65, 87). Elle fait encore le grand écart avec le Pakistan sur 75/50 et 515 et diverge sur 39, 64, 66 et 87. La Corée du Nord évolue en 2020. Elle vote contre avec toutes les autres puissances nucléaires sur 75/40, ainsi que sur 75/36, 71 et 87. Sa position ordinaire sur le nucléaire, reste spécifique car mis à part 75/40, elle est sur les 7 résolutions les plus sensibles pour les Occidentaux, favorable sur 74/45 et s'abstient sur les autres (75/57, 63, 65, 66, 75). Ces positions s'expliquent si on tient compte des paramètres propres à ce pays, nettement différents de ceux qui intéressent les États les mieux et les plus anciennement dotés.

Les positions de l'Iran (7 votes pour), sont plus normales, en accord avec son discours sur le nucléaire.

Annexe 8.

Questions posées, soulevées, traitées et questions oubliées dans la diplomatie et le « débat » du désarmement

(A 17) Le tableau qui suit a pour objet de présenter le champ de la diplomatie et du « débat » du désarmement.

Il comprend 4 colonnes. La première, celle des questions qui l'on doit poser, est créée par l'analyste à partir de ce qu'il connaît de la situation internationale actuelle. La seconde, questions soulevées, est établie à partir des travaux de la Première Commission, de la Commission et de la Conférence du désarmement, de ceux du Conseil de sécurité et des Forums conventionnels. On considère qu'une question est soulevée, quand un État, un groupe d'États ou une institution participant à ces travaux, l'évoque et propose à son propos un traitement (inscription à l'ordre du jour, projet de résolution, projet de traité, document de travail). La troisième, questions traitées, correspond à un niveau minimal de traitement : vote d'une résolution de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité, création d'un organe, d'un comité de négociation à la CD, réunion d'un Forum. Les questions peuvent évidemment être traitées en plusieurs lieux. Les questions abordées dans le cadre des dispositifs construits autour des traités de désarmement, sont en général également traitées à l'Assemblée.

La quatrième colonne sert à marquer quelles sont les questions oubliées, en faisant une différence entre les questions non soulevées et non traitées, figurées par ++ et les questions soulevées mais non traitées, signalées par +. Les notes permettent de donner des explications ou d'introduire des nuances.

Tableau 16. Questions posées, soulevées, traitées et oubliées

| Questions posées | Questions soulevées | Questions traitées | Questions oubliées |
|------------------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| Nucléaire | | | |
| Prolifération | Oui | Oui | |
| Matières fissiles | Oui | Oui | |
| Essais | Oui | Oui | |
| Garanties | Oui | Oui | |
| Uranium enrichi | Oui | Oui | |
| Vérification | Oui | Oui | |
| Disponibilité opérationnelle | Oui | Oui (1) | |
| Terrorisme nucléaire | Oui | Oui | |
| Désarmement nucléaire | Oui | Oui | |
| Interdiction emploi | Oui | Oui | |
| TIAN | Oui | Oui | |
| Elimination totale | Oui | Oui | |
| Zones exemptes d'AN | Oui | Oui (2) | |

| Missiles | | | |
|--|-----|---------|--------|
| Missiles balistiques | Oui | Oui (1) | |
| Missiles de croisière | Oui | | + |
| Systèmes défensifs | Non | Non | ++ (3) |
| Autres Armes de destruction massive | | | |
| Armes chimiques | Oui | Oui | |
| Armes biologiques | Oui | Oui | |
| ADM en général | Oui | Oui (4) | |
| ADM et terroristes | Oui | Oui | |
| Armes classiques | | | |
| Armes classiques | Oui | Oui | |
| Mines anti personnel | Oui | Oui | |
| Armes à sous munitions | Oui | Oui | |
| Engins explosifs improvisés | Oui | Oui (4) | |
| Armes légères et de petit calibre | Oui | Oui | |
| Systèmes létaux autonomes | Oui | Oui | |
| Stocks | Oui | Oui | |
| Commerce armes classiques | Oui | Oui | |
| Transparence | Oui | Oui | |
| Mesures de confiance | Oui | Oui (4) | |
| Alliances | Non | Non | ++ |
| Bases, installations, facilités | Non | Non | ++ |
| Flottes | Non | Non | ++ |
| Régions | Oui | Oui (5) | |
| Dynamique des armements | | | |
| Course aux armements | Oui | Oui | |
| Dépenses militaires | Oui | Oui | +(6) |
| Recherche & développement | Oui | Oui | |
| Armes nouvelles | Oui | Oui | |
| Industries d'armements | Non | Non | ++ |
| Complexes militaro industriels | Non | Non | ++ |
| Transferts d'armements | Oui | Oui | |
| Excès | | | |
| Désarmement développement | Oui | Oui | |
| Surarmement | Non | Non | ++ |

| Espaces | | | |
|-------------------------------------|-----|-----|-------|
| Espace | Oui | Oui | |
| Mer | Non | Non | + + |
| Fond des mers | Oui | Non | + (7) |
| Communication Cyber | Oui | Oui | |
| Modalités du désarmement | | | |
| Désarmement général et complet | Oui | Non | + (8) |
| Désarmement multilatéral | Oui | Oui | |
| Mesures de confiance et de sécurité | Oui | Oui | |
| Interdiction suppression | Oui | Oui | |
| Limitation/maîtrise des armements | Oui | Oui | |
| Système de traités de désarmement | Oui | Oui | |
| Désarmement et environnement | Oui | Oui | |
| Démilitarisation, Neutralisation | Non | Non | + + |
| Désarmement après conflit | Oui | Oui | |

Notes

(1) Sur le point disponibilité opérationnelle, la résolution de la 73^e session qui n'avait pas été reprise en 2019 (74^e session), l'a été en 2020 (75/72). Toutes les résolutions ne sont pas reprises chaque année ; cela ne veut pas dire que la question va passer à la rubrique « oubliée », surtout au bout d'un an seulement. En voici un bon exemple.

La question des missiles, de toute première importance, n'est pas actuellement traitée au fond. Une résolution « Code de conduite de La Haye... », d'initiative occidentale, est votée tous les 2 ans, dont l'opposition de l'Iran, désigne la cible. La question « missiles » est par ailleurs inscrite à l'ordre du jour, tous les 2 ans au titre du désarmement général et complet (75/518, 73/513, 71/516), mais cela ne débouche pas. Depuis 2008 (63/55 adoptée par 120/10/50 et rapport du Secrétaire général transmettant le rapport du GEG A/63/176) on ne travaille plus sur les missiles. Dans le cadre de ce point, on pourrait traiter des missiles balistiques et de croisière.

(2) En 2019, les résolutions de l'AGNU concernaient, au titre de zones exemptes d'armes nucléaires : l'hémisphère sud, l'Afrique, l'Amérique latine, l'Asie du Sud-est et le Moyen Orient, mais pas la Mongolie et l'Asie centrale. En 2020, outre du Moyen-Orient, toujours présent, l'AGNU s'est occupée de l'Afrique, de la Mongolie et de l'Asie centrale.

(3) Cette question est l'une des grandes absences de la diplomatie et du « débat » du désarmement et de la maîtrise des armements. Le développement de ces systèmes a pollué, puis gravement, affecté cette diplomatie. Pourtant ni la Russie qui les dénonce, ni aucun groupe militant pour le désarmement n'a réellement tenté d'en faire un sujet de cette diplomatie.

(4) La résolution « Interdiction de mettre au point et de fabriquer de nouveaux types et systèmes d'armes de destruction massive », absente depuis 2917 (72/23) a fait sa réapparition en 2020 (75/31). Mais les travaux de la Conférence du désarmement sur le sujet ne progressent pas.

La question des Engins explosifs improvisés est abordée depuis plusieurs années (70/46, 71/72, 72/36, 73/67) et, à nouveau en 2020 avec 75/59, adoptée sans vote. Il s'agit d'un domaine où la progression est très difficile (rapport du Secrétaire général A/75/175).

Les mesures de confiance sont abordées au plan régional (75/51 et 75/79), au sujet des armes classiques (75/54), et des activités spatiales (75/69).

(5) Les régions sont abordées sous l'angle réducteur de l'exemption des armes nucléaires ou de destruction massive et l'Océan indien sous celui de la zone de paix (pas de résolution en 2020 à

son égard). La seule région qui le soit du point de vue plus large de la sécurité, est la Méditerranée.

(6) La question des dépenses militaires est abordée seulement sous l'angle de l'information « objective » (72/20). Les Nations unies ont une base de données alimentée par les États membres (voir le rapport du Secrétaire général A/75/140). La réduction n'est pas réellement à l'ordre du jour, contrairement à ce que peut laisser penser le titre de la décision 75/512 Réduction des budgets militaires. Elle était à l'ordre du jour et donnait lieu à des résolutions à la fin des années 1980 (44/116).

(7) Sur la question « Nouvelles mesures de désarmement pour éviter une course aux armements au fond des mers et des océans », l'AGNU recevait un rapport du Secrétaire général tous les 3 ans, elle a décidé, en 2016 (71/515), que désormais ce rapport ne lui serait remis que si elle en décidait ainsi.

(8) Il fut un temps où le « désarmement général et complet » était le titre d'une résolution composite (par ex. 51/45 A, B, C, D etc.). Depuis la 53^e session (1998), ce n'est plus le cas ; le désarmement général et complet n'est plus que le titre d'un point de l'ordre du jour composite, il s'agit du point 103, à la 75^e session. Ce qui figure comme un objectif, dans l'article VI du TNP, a donc disparu du vocabulaire des intitulés des résolutions l'Assemblée, laissant toute la place au désarmement nucléaire.

On voit bien avec ce tableau qu'il existe, de plus en plus, un très net décalage entre ce dont il est question au titre du désarmement, ce que l'on préconise et réclame, et les besoins. Plusieurs d'entre eux ne sont pas couverts et ne retiennent pas l'attention : freiner la course aux armements navals ; se préoccuper, non pas de façon générale et en principe, mais précisément, en ciblant les armes en question (on le fait bien avec les ALPC et les engins explosifs improvisés), de la R&D et des armes nouvelles ; revenir sur les budgets militaires en réclamant des réductions ; proposer des mesures de confiance et de sécurité voire des mesures de désarmement dans les régions les plus sensibles (Ukraine, Mer de Chine). Ces questions oubliées ne sont absolument pas subalternes, mais au contraire de première importance.

Le tableau 16 donne également des indications sur le poids réel des acteurs, la pertinence et l'audace du « débat » actuel du désarmement.

Il confirme le poids dominant des grandes puissances établies et des puissances montantes. Elles sont les principales gagnantes de l'oubli de questions essentielles de leur point de vue, puisqu'elles peuvent continuer à augmenter leurs budgets, à s'armer, à s'allier ou se déployer, sans réelle entrave. Mais cet oubli profite un peu à tous. Personne ne cherche à créer des obstacles sur la voie de la course aux armements et du développement de la puissance ou à s'engager sur la voie de propositions audacieuses pour le traitement des questions de sécurité pendantes les plus délicates, par exemple la neutralisation de l'Ukraine ou la réunion d'une conférence sur le statut de la mer de Chine etc. Le thème du désarmement nucléaire, vieille habitude, fait l'objet de la part des États « conscience », d'un surinvestissement, rentable en termes d'image, au moins dans les pays Occidentaux, mais inefficace et même contre-productif, dans la mesure où il empêche de repérer et traiter les problèmes.

Le niveau de pertinence du discours et du « débat » du désarmement reste toujours assez faible. Il n'existe, en la matière, aucun État, aucun groupe, réellement audacieux. Cette constatation vaut également pour la société civile. Le désarmement nucléaire, les aspects humanitaires et, à un degré moindre, les autres armes de destruction massive, servent d'abcès de fixation, de leurre. Les énergies se concentrent toujours sur ce point, sans résultat réel par rapport à l'objectif affiché, l'élimination complète des armes nucléaires. Une partie au moins de cette énergie déployée en pure perte – la modernisation des principaux arsenaux et la prolifération sont en cours et s'accroissent – serait utilement dérivée vers les questions oubliées.

Index

Accord nucléaire iranien 5
 Acteurs du désarmement 49-56
 Afrique 33
 AGNU (Assemblée générale des Nations unies) 26, 41, 42, A9-A16
 AIEA 18 (va. Organisations de désarmement)
 Alliances 54
 ALPC 23
 Amérique latine 33, 34
 Antimissiles 37
 Apôtres du désarmement 47, 52, A8
 Arabes v Groupes d'États
 Armes classiques 22-26, A 9
 Armes de destruction massive 4, 5, 6, 15-21, A9
 Armes nucléaires 4, 5, 9, 11, 12, 14, 16-18, 52, 58, A9-A12 (va. TNP, TICEN, Groupe des Cinq...)
 Arms Control 35-37
 ASEAN Voir Groupes d'États
 Asie centrale 33
 Asie du sud 33
 Autriche 52

Bases militaires 59
 Biologiques (désarmement) 20, A9, A13
 BRICS 53, A12

CD (v. Conférence du désarmement)
 CELAC (va. Organisations de désarmement)
 Chimique (désarmement) 3, 21, A9, A 13 (va Conv. Interdiction)
 Chine 13, 23, 37, 50, 58
 Cibles du désarmement 56
 CICR 55
 Ciel ouvert (traité) 31
 CIJ 45
 Coalition pour nouvel ordre du jour 52
 Code de conduite de La Haye A2-A4
 Comité 1540 (2004) v. Conseil de sécurité
 Commerce (v. traité sur le commerce des armes)
 Commission du désarmement 40
 Conférence du désarmement (CD) 39, 56
 Conférence des États parties... zones exemptes d'armes nucléaires (va. ZEAN)
 Conférences d'examen et réunions des États parties A5, 6
 Conseil de sécurité 42 V.a. Syrie, Iran, Corée du Nord, terrorisme
 Consensus (v Commission, conférence du désarmement)
 Contexte 59
 Conv. certaines armes classiques 24, A5, 66 (va. Protocoles)

Conv. désarmement/ droit humanitaire 22-27, A5, 6
Conv. Interaméricaine... trafic illicite... armes à feu 34
Conv. Interaméricaine... transparence 34
Conv. mines anti personnel 25
Conv. protection physique matières nucléaires 18
Convention armes à sous munitions 26, A5, 6
Convention... environnement 27
Convention interdiction armes biologiques 20, A5, 6
Convention interdiction armes chimiques 21, A5, 6 (va Syrie)
Corée du Nord 4
Course aux armements 59
Crise(s) du désarmement 2-6, 58
Cyberespace 14

Dépenses militaires 59
Désarmement général et complet 59
Désarmement nucléaire 41, 52, 58, A9-A17 (voir TICEN, essais nucléaires, prolifération, TNP...)
Désarmement régional 28-34, A9
Désarmement et sécurité internationale 59, A9
Diplomatie 48-58, A10-A17
Document de Vienne 32

Espace 13, 27, A9, A13
Essais nucléaires v. Corée du Nord, TICEN
États dotés (va. P 5) 50, 58
États non dotés (va prolifération, TNP)
États-Unis 5, 13-14, 17, 23, 31, 33, 36-37, 40, 50, 56, 58, A8, A11-A13
Europe 29-32
Exportations d'armes (v Traité sur le commerce des armes, Groupes de fournisseurs)

FCE 30
FNI/ INF 36
Flottes 59
Forums conventionnels A5, 6
France 21, 50, 58, A8, A11 (va États dotés)
Garanties de l'AIEA 18
Garanties de sécurité négative 12
Groupe Australie A1, A2
Groupe des Cinq (v. P Cinq)
Groupe des 21 v. Non alignés
Groupe des fournisseurs nucléaires A2-A4
Groupes de fournisseurs A1-A4
Groupes régionaux 53
Groupes Ad Hoc 53

Indonésie (v. Non alignés)
Interdiction des armes nucléaires v. TIAN
Iran 4, 56
Israël A11

LEA v. Groupes régionaux

Matières fissiles 11

Mécanisme du désarmement 38-45, A9-A16

Moyen Orient 14

MTCR A2-A4

Neutres et Non alignés (européens) A11

New START 37

Non alignés 51

Nouvelles technologies 59, A12, 13

OCCAR A11

Occidentaux 58, A11

Organisations de désarmement 54

Organisations régionales 54

ONG v société civile

Open Skies 31

OTAN A11

P Cinq 9, 50

Pacifique Sud 33

Première Commission (AGNU) 41, 54

Prolifération v. TNP, groupes de fournisseurs

Protocole additionnel AIEA v AIEA, TNP

Protocole II modifié (CAC) 24, A5, 6

Protocole V (CAC) 24, A5, 6

PSDC (UE) A11

Puissances montantes (v. BRICS)

Puissances nucléaires (v. Groupe des Cinq, États dotés)

Questions oubliées A17

Régimes d'exportation (v. groupes d'exportateurs)

Résolutions v. Conseil de sécurité et AGNU

Résolution 1540 (2004) 42

Royaume Uni 21, 50, 58, A8, A11

Russie 13, 21, 30, 32, 36-37, 40, 50, 58, A8, A12

Sanctions (v. Conseil de sécurité)

Secrétaire général (ONU) 43

Sécurité nucléaire 46

Session spéciale (AGNU) 44

Société civile 55

START New 37

Sureté nucléaire 46

Syrie 3, 21

Systèmes d'armes létaux autonomes 24

Systèmes défensifs 37, A17

TCA (Traité sur le commerce des armes) 22, A5, 6

Terrorisme nucléaire 27

TICEN 16
TNP 17, 58
Traité de Tlatelolco 33
Traité d'interdiction des armes nucléaires 9, 58, 59, A5-A7
Traité sur l'espace (v. espace)
Traités de désarmement 7-37, A5-A8

UE (union européenne) 20, 54, A11
Ukraine 6, 56
Universalisation (v. traités de désarmement)
Vienne (document de) 32
Votes (à l'AGNU) A10-A16
Wassenaar (arrangement de) A2-A4
Zangger (Comité) A2-A4
Zones exemptes d'armes nucléaires/ de destruction massive 14, 33

Chronique « Catastrophes et victimes »

Chronique « Catastrophes et victimes »

Louis Balmond

Professeur émérite à l'Université de Toulon

Résumé

L'impact global du dérèglement climatique sur les catastrophes naturelles est sans cesse croissant et justifie une attention particulière pour que les instruments et les moyens susceptibles de limiter leurs effets soient efficaces. Les catastrophes anthropiques ayant une portée internationale semblent par contre en régression, celle qui a touché le Liban en 2020 fait cependant exception. Les mouvements de population provoqués par les catastrophes et les conflits font de la question des migrants et des réfugiés un enjeu majeur pour la construction d'une sécurité humaine internationale. La réglementation internationale demeure sur ce point encore embryonnaire, prenant principalement des formes non contraignantes. Pour les victimes des conflits armés, la justice pénale internationale, malgré la persistance de la méfiance des États, connaît un certain nombre d'avancées.

Mots-clés : Catastrophe, catastrophe naturelle, catastrophe anthropique, réchauffement climatique, sécurité climatique, COP 26, Pacte de Glasgow, Assemblée générale des Nations Unies, Conseil de sécurité des Nations Unies, Union européenne, Grèce, Mécanisme européen de protection civile, responsabilité de prévenir et de préparer, migrant, réfugié, personne déplacée, Pacte pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, Pacte mondial sur les réfugiés, Projet de Pacte européen sur les migrations et l'asile, droit international humanitaire et droit des conflits armés, juridictions pénales internationales ad hoc, Cour pénale internationale, États-Unis, Procureur de la Cour pénale internationale, affaires Gbagbo, situation en Afghanistan

Abstract

The global impact of climate change on natural disasters is constantly growing and justifies special attention so that the instruments and means likely to limit their effects are effective. On the other hand, man-made disasters with an international scope seem to be on the decline, the one that affected Lebanon in 2020 is however an exception. Population movements caused by disasters and conflicts make the issue of migrants and refugees a major challenge for the construction of international human security. International regulations on this point are still embryonic, mainly taking non-binding forms. For the victims of armed conflicts, international criminal justice, despite the persistence of mistrust on the part of States, has seen a certain number of advances

Keywords : Catastrophe, Natural Disaster, Man-made Disaster, Global Warming, Climate Security, COP 26, Glasgow Pact, United Nations General Assembly, United Nations Security Council, European Union, Greece, European Civil Protection Mechanism, Responsibility to Prevent and Prepare, Migrant, Refugee, Displaced Person, Pact for Safe, Orderly and Regular Migration, Global Compact on Refugees, Draft European Pact on Migration and Asylum, International Humanitarian law, Law of Armed Conflict, International Criminal Jurisdiction ad hoc, International Criminal Court, United States, Prosecutor of the International Criminal Court, Gbagbo Cases, Situation in Afghanistan

I. Introduction

L'importance de l'actualité de la crise de la Covid 19 ayant conduit à scinder la chronique, « Epidémies, catastrophes, victimes » en deux parties, les questions de sécurité sanitaire ont été traitées dans le numéro 16 de la présente revue. Seront abordées ici les questions touchant aux catastrophes et aux victimes.

II. Sur le phénomène catastrophe

La distinction entre catastrophes anthropiques et catastrophes naturelles¹ est couramment adoptée car elle permet de distinguer deux phénomènes par leur causalité immédiate, l'une résultant de l'activité humaine, l'autre intervenant en l'absence de cette causalité. Si cette distinction est utile à la présentation de ces phénomènes, elle n'est pas nécessairement opératoire pour en apprécier la portée. Les catastrophes dites naturelles le sont-elles vraiment ? L'individu est-il toujours étranger à leur déclenchement et surtout à leur aggravation ? Il n'est donc pas inutile de revenir sur certaines définitions.

Des phénomènes comme les crues, les canicules, les éruptions volcaniques sont des phénomènes dits « naturels » qui participent à l'évolution incessante de la Terre. Cette évolution continue sur la longue durée se manifeste par contre à l'échelle humaine par des événements de très courte durée qui ne sont perçus qu'à partir d'un certain seuil d'intensité. On évoquera alors l'aléa naturel source de danger, « caractérisé par une intensité de "référence" associée à la probabilité que cette intensité soit dépassée »². L'aléa naturel devient un risque lorsqu'il entraîne des dommages pour la société, l'environnement ou qu'il provoque des pertes en vie humaines. Selon le Bureau des Nations Unies pour la Réduction des risques de Catastrophe (UNDRR), le risque de catastrophe correspond aux « pertes en vies humaines, blessures, destruction ou dégâts matériels pour un système, une société ou une communauté au cours d'une période donnée, dont la probabilité est déterminée en fonction du danger, de l'exposition, de la vulnérabilité et des capacités existantes ». La catastrophe correspond alors à « une perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société par suite d'évènements dangereux dont répercussions dépendent des conditions d'exposition, de la vulnérabilité et des capacités de la communauté ou de la société concernée, et qui peuvent provoquer des pertes humaines ou matérielles ou avoir des conséquences sur les plans économique ou environnemental »³.

La catastrophe naturelle, si elle repose sur la survenance d'un phénomène naturel, est ou devient aussi toujours un phénomène social et politique, par ses conséquences humaines et économiques et parce qu'elle traduit souvent l'incapacité de la société à adopter les mesures nécessaires pour en limiter les conséquences, pour que justement le phénomène ne se transforme pas en catastrophe. En d'autres termes, l'homme n'est jamais étranger, si ce n'est à une catastrophe naturelle, du moins à ses conséquences.

L'évolution des phénomènes naturels vers des catastrophes plus fréquentes, plus destructrices et qui tendent à se généraliser conduit aussi à s'interroger sur les causes de cette accélération et de cette aggravation. Or, il apparaît impossible de les expliquer autrement que par les changements affectant le climat, changements qui bouleversent le

¹ Voir *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, n° 4, 2016.

² <https://www.gouvernement.fr/risques/risques-naturels>.

³ Voir sur ces nations, <https://anr.fr/fileadmin/documents/2019/ANR-Cahier-N10-RisquesNat.pdf> ANR-Cahier-N10-RisquesNat.pdf.

milieu naturel où vont se manifester des phénomènes inconnus jusqu'alors, par leur nature, leur intensité, leur répétition ou leur localisation. Si des catastrophes sont la conséquence de ces dérèglements, dont le plus significatif reste le réchauffement climatique, le réchauffement climatique lui-même, qui en est au moins partiellement la cause, doit alors être considéré comme une catastrophe. Celle-ci présente toutefois l'originalité d'avoir une portée générale tout en prenant des formes multiples. Elle doit ainsi être distinguée des catastrophes qualifiées d'environnementale ou d'écologique pour être considérée plutôt comme une catastrophe systémique puisqu'elle produit des effets globaux⁴.

II.1. Les catastrophes naturelles en 2020-2021

En 2020-2021, les catastrophes naturelles dans le monde, poursuivant une évolution constatée les années précédentes, ont présenté trois caractéristiques⁵. D'une part, la tendance à la multiplication des catastrophes s'est poursuivie, la période atteignant un nouveau niveau record de phénomènes issus de causes multiples. D'autre part, on a pu noter une augmentation de la gravité de ces événements quant aux destructions provoquées et aux coûts financiers engendrés, mais sans conséquences significatives sur le nombre de victimes. Enfin, la dispersion internationale des catastrophes s'est poursuivie puisqu'aucun continent n'est épargné, voire aucun État, même s'il s'agit d'États développés en zone tempérée.

Certains types de catastrophes peuvent être mis en évidence. Durant la période considérée, les incendies ont été particulièrement dévastateurs. Dès janvier 2020, l'Australie a connu des incendies majeurs brûlant plus de 10 millions d'hectares et tuant plus de trois milliards d'animaux. En juillet 2020, ils ravageaient l'Amazonie, en augmentation de 13 % par rapport aux incendies spectaculaires de 2019⁶. En septembre, ce sont les États de Californie et de l'Oregon qui ont été touchés aux États-Unis et 1,6 million d'hectares de végétation détruits, dans un phénomène devenu récurrent puisqu'en 2021, l'incendie *Dixie* a encore brûlé 275 000 hectares de forêt en Californie⁷. La même année, ce sont les incendies de forêt boréale, habituels l'été en Sibérie, qui ont atteint des niveaux jusque-là inégalés, notamment en Yakoutie de juin à septembre où 17 millions d'hectares ont brûlé. Le pourtour du Bassin méditerranéen n'a pas non plus été épargné le Portugal, l'Espagne, la France, l'Italie, la Grèce, la Turquie et l'Algérie ayant été fortement affectés par des incendies.

Les tempêtes ont atteint un nombre record dans l'Atlantique⁸ : 30 tempêtes ont été répertoriées sur l'Atlantique-Nord en 2020 dont 13 ouragans touchant notamment le Sud-est des États-Unis (les ouragans *Laura*, *Sally* et *Delta* comptant parmi les plus grosses tempêtes s'abattant sur la zone) et l'Amérique centrale (ouragans *Iota* et *Eta*), un niveau bien supérieur à la moyenne 1981-2010, qui était de seulement huit phénomènes. Les

⁴ Une catastrophe environnementale ou écologique est qualifiée ainsi lorsqu'une activité humaine, porte atteinte à l'intégrité de tout ou partie d'un ou plusieurs écosystèmes une marée noire est une catastrophe écologique.

⁵ Voir sur ce point, Rapport sur les catastrophes dans le monde 2020, <https://reliefweb.int/report/world/rapport-sur-les-catastrophes-dans-le-monde-2020-r-sum-contre-mar-es-et-chaleurs-s>, <https://www.catnat.net/donneesstats/catnat-analytics/bilans-statistiques-annuels/28622-bilan-statistique-des-catastrophes-naturelles-en-france-et-dans-le-monde-en-2020> (<https://www.geo.fr>, 27 décembre 2021).

⁶ L. Balmond, *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, 2019, pp. 176 et s.

⁷ Après qu'un dôme de chaleur avec des températures proches de 50°C survenu au Canada, en Colombie britannique, ait déclenché des incendies incontrôlables et entraîné la disparition du village de Lytton.

⁸ A tel point que l'ONU a épuisé les prénoms disponibles pour les nommer : il a fallu recourir aux lettres de l'alphabet grec pour leur trouver un nom.

tempêtes, toujours accompagnées d'inondations⁹, ont touché l'Asie : le Japon (cyclone *Haishen*), l'Inde et le Bangla Desh (cyclone *Amphan*), les Philippines (typhons *Goni et Vamto*), mais également l'Europe : deux tempêtes ont balayé le continent causant un total de 5,9 milliards de dollars de dommages : *Ciara* au Royaume-Uni et en Irlande en février, et *Alex* en France et en Italie en octobre. En 2020, la France a été frappée par la tempête *Axel* dans le sud-est avec des inondations à l'origine de dégâts particulièrement considérables. Et, alors que l'Europe du nord est d'ordinaire plutôt épargnée, l'Allemagne et la Belgique ont subi, elles aussi, en juillet 2021 des inondations d'une ampleur inédite provoquant des destructions majeures et la mort de plus de 200 personnes. Tout aussi destructrices ont été les inondations qui ont frappé l'Afrique également en 2021, en particulier la région sahélienne, de la Côte Atlantique à l'Éthiopie, et la Somalie mais aussi le Soudan du sud, le Sénégal, le Cameroun et la RDC. Sur ce continent, ces phénomènes violents mais ponctuels s'accompagnent de catastrophes à évolution lente, comme la sécheresse qui a causé une invasion de criquets pèlerins en Afrique de l'est, détruisant les récoltes et menaçant le bétail, ou la hausse du niveau des mers et des océans.

Cette analyse ne serait pas complète si l'on n'y ajoutait pas les éruptions volcaniques comme à Hawaï en 2020 ou aux Canaries en octobre 2021 et les séismes comme dans l'est de la Turquie en janvier 2020.

La multiplication, l'accélération la mondialisation de ces catastrophes, dont seul un aperçu est donné ici, conduisent à une interrogation, adressée de plus en plus souvent aux scientifiques, sur l'existence éventuelle d'une cause commune résultant du dérèglement climatique et plus particulièrement du réchauffement de la planète¹⁰.

II.1.1. Le réchauffement climatique, catastrophe systémique ?

La réponse positive, reconnaissant un impact global du réchauffement climatique sur l'intensification du phénomène des catastrophes naturelles, même si elle doit être affinée, ne fait aujourd'hui plus guère de doute. Le réchauffement climatique doit être désormais perçu comme une catastrophe systémique et faire l'objet, de ce fait, d'une riposte adaptée. Selon l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM), les risques d'incendies sont 30 % plus élevés qu'il y a un siècle, du fait de températures estivales supérieures à la moyenne et à la sécheresse. Si les incendies sont habituels durant l'été en Sibérie, la hausse des températures les amplifie. De même, un océan plus chaud génère davantage d'évaporation, et donc de précipitations, cause d'inondations destructrices. Ce type de catastrophe ravageait bien sûr la planète avant l'entrée en scène des dérèglements climatiques dus à l'homme mais la hausse de la température d'au moins 1,1 °C depuis le début de l'ère industrielle augmente leur fréquence et leurs impacts. « Que ce soit les inondations en Asie, les sauterelles en Afrique ou les tempêtes en Europe et en Amérique, le changement climatique a continué à faire rage en 2020 »¹¹.

Tout en tenant compte des différences géographiques et climatiques existant dans le monde, il apparaît ainsi qu'une cause médiate, le réchauffement climatique, est à l'origine des causes immédiates que l'être humain perçoit et subi. Elle fait donc système dans la mesure où elle est, à des degrés variables, la seule cause commune de catastrophes prenant des formes très diverses mais provenant du dérèglement de phénomènes naturels, Elle en

⁹ En 2020 les inondations ont été parmi les pires de l'Histoire au Bangladesh, avec plus d'un quart du pays sous l'eau.

¹⁰ Une question légitime puisque le réchauffement global a dépassé 1 °C en 2015 (par rapport à une référence du début de l'ère industrielle) et n'est jamais retombé sous cette valeur au cours des cinq dernières années.

¹¹ K. Kramer, Responsable climat de l'ONG Christian Aid.

multiplie le nombre et aggrave leurs effets, entraînant dommages pour la société et pour l'environnement et provoquant des destructions et des pertes en vie humaine. Le réchauffement climatique répond ainsi désormais à la qualification de catastrophe systémique dans un processus qui peut schématiquement être décrit ainsi : l'être humain est touché par des inondations qui sont une catastrophe parce qu'elles causent des destructions et des pertes en vie humaine. Phénomène naturel, elles peuvent traduire néanmoins un dérèglement climatique du fait de leur périodicité rapprochée et de leur intensité renforcée. À partir du moment où le réchauffement climatique est la cause de ce dérèglement ou l'aggrave, les conséquences qui en résultent doivent aussi lui être imputées. Impliqué, quoiqu'à des degrés divers, dans toutes les catastrophes, le réchauffement climatique est bien une catastrophe systémique, qu'il se manifeste à travers des phénomènes connus en amplifiant leurs effets ou dans des phénomènes nouveaux comme l'ont été la hausse du niveau des mers ou la fonte des glaces de l'Arctique. Il faut ainsi admettre que des manifestations aujourd'hui inconnues du réchauffement climatique pourront se déclarer dans un avenir proche.

Cette approche présente un mérite : situer précisément le point d'attaque privilégié où devrait se situer la riposte aux catastrophes que l'on connaît tous les ans. À ce jour, la prévention et la résilience des populations ont produit des résultats incontestables, notamment en permettant une baisse de la mortalité des personnes. Mais ces politiques ont aussi montré leurs limites : la baisse de la mortalité due aux catastrophes s'accompagne d'une croissance exponentielle des coûts économiques et sociaux qu'elles engendrent. Au total, les dix catastrophes les plus coûteuses de l'année 2020 ont approché les 150 milliards de dollars de dommages assurés, en augmentation par rapport à 2019¹². Mais, ce sont en réalité les pays pauvres qui ont payé le prix le plus lourd car seulement 4 % des pertes économiques causées par les catastrophes y sont assurées contre 60 % dans les pays riches. Si l'on y ajoute le financement des moyens mobilisés pour lutter contre les catastrophes, la croissance des coûts est encore plus considérable, alors même que ces moyens, se sont avérés très insuffisants, même dans les pays développés¹³. Certaines de ces catastrophes, devenues incontrôlables, exigent alors des moyens financiers disproportionnés, ce qui entraîne parfois un désengagement de l'État¹⁴.

On conçoit dès lors que toute action internationale visant à limiter les conséquences des catastrophes naturelles doit se situer prioritairement très en amont, au stade de la lutte contre le réchauffement climatique.

II.1.2. La lutte contre le réchauffement climatique, composante essentielle de l'action contre les catastrophes naturelles

Si donc, l'augmentation des températures est à l'origine des catastrophes naturelles ou de leur aggravation, il est essentiel de la contrôler et pour cela d'imposer des obligations internationales aux États. C'est ce à quoi visent la Conférence Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 21 mars 1994 et les conférences des parties à la CCNUCC qui se sont succédé. Cette démarche s'est concrétisée avec l'Accord de Paris sur le climat adopté à la suite des négociations tenues lors de la Conférence de Paris de 2015 sur

¹² Selon le rapport de l'ONG Christian Aid. <https://www.christianaid.org.uk/>.

¹³ Les limites des capacités aériennes des États touchés par les incendies en 2020/2021 ont été manifestes alors même qu'il s'agissait des États parmi les plus développés (États-Unis, Australie, États européens) et que l'union européenne a également contribué au renforcement de ces capacités.

¹⁴ C'est sans doute le cas de la Fédération de Russie face à la prolifération des incendies en Sibérie, alors même qu'ils sont de nature à augmenter encore la quantité de CO₂ dans l'atmosphère.

les changements climatiques¹⁵. L'Accord qui définit des procédures juridiques contraignantes, n'impose cependant pas aux Parties une obligation de résultat. Son objectif¹⁶ est de renforcer la réponse mondiale à la menace du réchauffement climatique en maintenant d'ici à 2100, l'augmentation de la température mondiale à un niveau nettement inférieur à 2 degrés par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre les efforts pour limiter l'augmentation à 1,5 degré. Il s'agit ainsi d'« atténuer le réchauffement prévisible mais d'abord de se prémunir de l'inévitable »¹⁷, en développant à la fois des efforts d'atténuation et d'adaptation. : les premiers tentent d'agir sur la cause identifiée des catastrophes, les seconds de limiter leurs effets encore aujourd'hui inévitables. Dans les deux cas, cette action se traduit par des contributions étatiques déterminées au niveau national (CDN), engagements non contraignants mais « au statut juridique en devenir ».

L'atténuation est l'action qui favorise le ralentissement du réchauffement climatique en contribuant à la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. À cette fin, les États, dans les CDN, s'engagent sur une limitation du volume de leurs émissions de gaz à effet de serre et sur le rythme de cette limitation. L'adaptation consiste à « adopter une démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu ainsi qu'à ses conséquences sur les conditions d'existence des populations ». Avec le changement des comportements des acteurs sociaux, il est possible d'en limiter les effets. Une telle démarche doit permettre de réagir ou d'anticiper face à un événement climatique majeur, sur une base géographique (locale, nationale, internationale) ou sectorielle.

Force est de constater que l'accord de Paris laissait une bien trop grande marge d'interprétation aux États, chacun étant libre de fixer son propre objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre et de le respecter, ou non. De ce fait, les engagements pris lors de la COP 21, en particulier en matière d'atténuation¹⁸, sont restés très en deçà de l'objectif fixé. Les experts s'accordent en effet à affirmer que les engagements climatiques actuels placent la planète sur une trajectoire de +2,7 °C en 2100, par rapport à la température moyenne avant l'ère industrielle (1850)¹⁹. Les événements climatiques extrêmes seraient alors si nombreux que la vie sur Terre deviendrait difficile²⁰.

Dès lors, la COP 26 apparaissait d'autant plus comme un événement majeur que les engagements des États suite à l'Accord de Paris devant être révisés tous les 5 ans (mais n'ayant pu l'être en 2020 pour cause de pandémie de Covid 19), elle devenait la date limite pour présenter leurs nouveaux plans de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle est apparue ainsi pour beaucoup, notamment pour les ONG, comme la dernière possibilité

¹⁵ Accord incontestablement universel, il a été approuvé par 195 États le 12 décembre 2015, il est entré en vigueur le 4 novembre 2016) et compte aujourd'hui 188 États parties ayant ratifié l'Accord au 5 janvier 2021, les États-Unis qui s'étaient retirés en 2020 devant retrouver leur place en 2021.

¹⁶ J. Lesourne, « Le changement climatique, des faits aux négociations », *Annuaire RAMSES*, 2016, pp. 36-41.

¹⁷ M.-C. Aoun, « S'adapter au réchauffement climatique : atténuer le réchauffement prévisible mais d'abord se prémunir de l'inévitable », *Annuaire RAMSES*, 2016, p. 78.

¹⁸ C'est également le cas des engagements d'adaptation mais ils relèvent de problématiques plus individualisées en fonction par exemple du niveau de développement des États, de leur position géographique et s'avèrent plus difficilement mesurables.

¹⁹ Voir GIEC, sixième rapport d'évaluation, août 2021, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/> ; PNUE, Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions septembre 2021, <https://www.unep.org/fr/resources/emissions-gap-report-2021>.

²⁰ En 2019, un scénario plus pessimiste est sorti des travaux des scientifiques du CNRS, du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et de Météo-France : ils estiment que le réchauffement climatique global pourrait atteindre 6,5 à 7 °C en 2100.

de revenir à une trajectoire du réchauffement climatique conforme aux objectifs poursuivis. Or, avant la réunion de Glasgow, seulement 60 % des États ont révisé leurs CDN et ces nouveaux engagements produiraient au mieux une baisse de 7,5 % des émissions d'ici 2030, au lieu des 55 % nécessaires.

II.1.3. La COP 26, ultime opportunité pour limiter le nombre et l'intensité des catastrophes en contenant le réchauffement climatique ?

Le Sommet de Glasgow était-il celui de la dernière chance ?²¹ Les discours ayant précédé la COP 26 étaient pessimistes voire même alarmistes, qu'ils soient tenus par les ONG, ce qui est fréquent, mais aussi par les États ou au moins certains d'entre eux. C'est le cas du Premier ministre britannique, du président de la République française mais aussi du secrétaire général des Nations Unies. Si l'on se reporte aux travaux des ONG, peu d'États ont été irréprochables sur ce dossier depuis l'Accord de Paris, et donc en situation de donner des leçons. Il était cependant difficile d'envisager que les tensions stratégiques majeures soient ignorées au profit de la lutte commune contre le réchauffement climatique. Le président des États-Unis présent à Glasgow a ainsi critiqué les absences du président chinois et du président russe dont les États sont parmi les plus grands émetteurs de gaz à effet de serre, et, concernant, V. Poutine, alors que des incendies importants se produisaient en Yakoutie. Ce à quoi le représentant de Moscou a répondu que des incendies tout aussi catastrophiques se produisaient de manière récurrente en Californie. Ces prises de parole enseignent au moins la nécessité de se méfier des positionnements martiaux à visées notamment de politique intérieure. Ce n'est qu'au terme de la COP 26, en présence des engagements pris par les États, qu'un bilan sérieux pourra être esquissé face aux enjeux auxquels ils sont confrontés : la limitation du réchauffement climatique, l'aide financière apportée aux États en développement et la mise en place d'un marché carbone international prévu par l'article 6 de l'Accord de Paris.

Les 197 participants à la COP 26 se sont mis finalement d'accord le 13 novembre 2021 sur un « Pacte de Glasgow pour le climat »²². Texte de compromis comme on pouvait s'y attendre, il a été jugé « imparfait » et « a minima », voire « pathétique » par les uns, « équilibré » par les autres²³. La tonalité est plutôt celle d'un texte manquant d'ambition, alors qu'il n'est destiné à formuler à destination des États que de simples recommandations, et même s'il est beaucoup attendu des négociations qui vont se poursuivre au-delà de la réunion de Glasgow.

Le premier enjeu visait l'atténuation, avec l'objectif de maintenir le réchauffement climatique à 1,5 °C comme le prévoyait l'Accord de Paris et il a été réaffirmé par le Pacte de Glasgow. Mais pour cela, les États devront réviser leurs CDN à la hausse pour parvenir, au cours de la décennie 2020-2030 à des « réductions rapides fortes et soutenues des émissions de gaz à effet de serre » dont « des réductions de CO₂ de 45 % en 2030 par rapport à 2010 » et « parvenir à la neutralité carbone vers le milieu du siècle ». La tendance ne va cependant pas dans ce sens : la trajectoire serait plutôt de 1,9 °C dans un scénario très optimiste, de 2,4 °C dans un scénario plus réaliste. Cela n'est d'ailleurs pas surprenant du fait de la résistance des États contre la remise en cause des énergies fossiles. Si le projet de

²¹ S. Kabbej, COP 26, le Sommet de la dernière chance ? <https://www.iris-france.org/162135-cop26-le-sommet-de-la-derniere-chance/>.

²² Glasgow Climate Pact, Frame Work Convention on Climate Change, United Nations, FCCC/PA/CMA/2021/L.16, 13 novembre 2021.

²³ Et notamment par A. Sharma, président britannique de la COP 26 pourtant contraint d'accepter des changements de dernière minute dont il s'est montré publiquement « profondément désolé ».

texte, qui les vise pour la première fois, appelait les États à « accélérer la sortie du charbon et des subventions aux énergies fossiles », dans le Pacte, sous la pression entre autres, de la Chine et de l'Inde, il ne s'agit plus que « d'accélérer la réduction de l'énergie au charbon sans système de capture de CO₂ et des subventions inefficaces aux énergies fossiles ». Pour permettre d'approcher ces résultats sans pour autant les garantir, faute d'obligation et de sanction, le Pacte prévoit que les États devront retransmettre leurs CDN modifiées plus ambitieuses dès 2022 et il est parvenu à adopter des dispositions destinées à assurer la transparence et à ce que les États rendent des comptes, se donnant ainsi un instrument de mesure, fût-il sommaire, de l'effectivité de leur engagement²⁴. Un accord est également intervenu sur le fonctionnement des marchés carbone, prévus par l'article 6 de l'Accord de Paris mais sans avoir pu être validé depuis. Ils doivent permettre aux États d'acheter des crédits de réduction des émissions auprès d'autres États et de les utiliser pour atteindre leurs propres engagements nationaux. Soutenu par les États forestiers comme le Brésil qui disposent d'un potentiel important de crédits et par les entreprises qui peuvent ainsi compenser leurs émissions, l'accord a interdit le double comptage, c'est-à-dire la comptabilisation de la tonne de carbone à la fois par l'acheteur et le vendeur. Les ONG ont toutefois alerté sur l'imprécision de leur régime juridique et des risques de pratiques ou de positionnements écologiques à des fins purement mercantiles (écoblanchiment ou *greenwashing*).

Le volet financier de la COP 26 à l'égard des États en développement constituait également un enjeu majeur. Les États développés, en tant que pollueurs historiques, s'étaient en effet engagés à verser 100 milliards de dollars d'aide climatique par an à partir de 2020 aux pays pauvres mais la déclaration finale ne peut que « relever avec regret » leur échec à tenir cette promesse. Elle « exhorte » donc les États concernés à le faire « urgemment » jusqu'en 2025, date à laquelle cette enveloppe devra être réévaluée à la hausse. Face au blocage des négociations sur cette question, les pays pauvres ont accepté de mettre en place un « dialogue » annuel jusqu'en 2024, pour « discuter des modalités pour le financement des activités ». Le texte n'avance aucune solution concrète sur le financement, mais appelle au renforcement des mesures « d'adaptation » aux effets du changement climatique. La CCNUCC repose en effet sur deux piliers : la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation notamment des plus vulnérables à l'impact des catastrophes à venir. Mais devant les conséquences dévastatrices du réchauffement climatiques, le concept de « pertes et préjudices » est apparu, visant les catastrophes qui ne peuvent plus être évitées. En effet, tout se tient : « quand les émissions ne sont pas réduites suffisamment, vous entrez dans le territoire de l'adaptation, et quand l'adaptation n'est pas suffisante, vous devez faire face aux pertes et préjudices »²⁵. L'adaptation ne représentant qu'un quart environ de l'aide des pays riches, contre 75 % consacrés à la réduction d'émissions, alors que les pays pauvres revendiquent au minimum la parité, ces derniers ont demandé la création d'un « mécanisme de pertes et préjudices », déjà subis par les pays les plus pauvres²⁶. La proposition, bloquée, notamment par les États-Unis qui craignaient les implications juridiques d'un tel engagement a laissé la place à un « dialogue »²⁷ annuel jusqu'à 2024 pour « discuter des modalités pour le financement des activités ».

On a assisté enfin, en dehors du processus de négociation, à la multiplication d'engagements, susceptibles de constituer des avancées significatives. C'est le cas, d'abord,

²⁴ Voir, Glasgow Climate Pacte, Point IV, n° 20-39, Mitigation.

²⁵ La formule est du ministre de l'Économie et du Changement climatique des Fidji, Aiyaz Sayed-Khaiyum.

²⁶ Les États insulaires du Pacifique, en particulier, voulaient un guichet permettant une aide d'urgence et dans la durée, par rapport à toutes les conséquences climatiques lentes comme la montée des eaux.

²⁷ Qui est venue remplacer la « *facility* » proposée, ce qui naturellement n'a pas le même sens.

de l'accord mondial sur la déforestation adopté le 2 novembre 2021 par une centaine d'États représentant plus de 80 % des forêts mondiales, (notamment la forêt boréale du Canada, la forêt amazonienne au Brésil ou la forêt tropicale du bassin du Congo)²⁸. Les forêts jouent en effet un rôle essentiel dans la lutte contre le changement climatique en absorbant une partie importante des milliards de tonnes de GES libérés chaque année dans l'atmosphère par les activités humaines. La Chine, la Russie, l'Australie, la France et les États-Unis figurent parmi les principaux signataires de l'accord qui vise à stopper la déforestation et à inverser la tendance d'ici à 2030, avec, ce qui peut surprendre, le Brésil de Jaïr Bolsonaro²⁹³⁰. Parallèlement, plusieurs États se sont engagés sur un financement pluri-annuel de 12 milliards de dollars de fonds publics et 7,2 milliards de fonds privés qui devraient contribuer à la restauration des terres dégradées, à la lutte contre les incendies de forêt et au soutien des droits des communautés autochtones dans les pays en développement. Toujours dans le cadre de l'annonce sur la déforestation, 28 États représentant trois quarts du commerce mondial de matières premières susceptibles de menacer les forêts, comme l'huile de palme et le cacao, ont aussi souscrit à une déclaration pour agir de manière plus équitable et transparente. Plus de 30 institutions financières comme Aviva ou Axa se sont de leur côté, engagées à ne plus investir dans les activités liées à la déforestation. Il reste cependant que sur le plan juridique, ces engagements sont non contraignants et qu'ils suscitent, une fois encore, le scepticisme des ONG. Le thème de la lutte contre la déforestation date du Sommet de la terre de Rio en 1992 ; il a été réitéré en 2014 avec la Déclaration de New York sur les forêts s'engageant à diviser par deux la déforestation en 2020, ce qui n'a pas empêché une accélération du phénomène³¹.

Peut-être plus prometteur est l'accord conclu également, le 2 novembre 2021 visant à réduire les émissions de méthane de 30 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 2020. Ce Pacte global sur le méthane, qui n'était pas au programme des négociations formelles, est le résultat d'une initiative des États-Unis et de l'Union européenne et il a été adopté par plus de 90 États représentant deux tiers de l'économie mondiale, dont « la moitié des 30 principaux émetteurs ». Néanmoins, si la France, l'Allemagne, l'Argentine, le Canada, le Brésil, les États-Unis, l'Indonésie, l'Irak et le Royaume-Uni se sont engagés en ce sens, ce n'est pas le cas de la Chine, la Russie et l'Inde, qui comptent pourtant pour un tiers des émissions. L'importance de cet accord résulte du fait, d'une part, que le méthane, émis par l'agriculture, l'élevage les combustibles fossiles et les déchets, est le deuxième GES lié à l'activité humaine après le CO2 mais que son effet de réchauffement est 29 fois plus important par kilogramme que celui du CO2 sur un horizon de cent ans, et 82 fois sur une période de vingt ans ; d'autre part, que ce GES ayant une durée de vie dans l'atmosphère plus courte que celle du CO2, une baisse de ses émissions permettra de ralentir immédiatement le réchauffement climatique.

D'autres engagements d'importance variable ont été pris aussi bien par les États sur un plan bilatéral³² et multilatéral³³ que par le secteur privé³⁴ parfois en partenariat avec les

²⁸ <https://www.geo.fr/environnement/cop26-quels-sont-les-engagements-des-dirigeants-mondiaux-pour-enrayer-la-deforestation-206907>.

²⁹ <https://www.geo.fr/environnement/cop26-quels-sont-les-engagements-des-dirigeants-mondiaux-pour-enrayer-la-deforestation-206907>.

³⁰ Cela va en effet à l'encontre de la politique qu'il mène en Amazonie depuis le début de son mandat mais il court peu de risque du fait du caractère non contraignant de l'accord.

³¹ Dans un rapport de février 2021, le WWF estimait en effet que l'UE était le deuxième responsable mondial de la déforestation importée.

³² Engagement des États-Unis et de la Chine pour un renforcement de leur coopération en matière de climat.

États³⁵. Nombreux et variés³⁶, sont-ils l'arbre qui cachera la forêt, s'efforçant de masquer des résultats plutôt décevants derrière des proclamations sans portée juridique immédiate ? Comment en assurer le suivi alors que ces engagements ont été pris en dehors du cadre de négociation de la COP ? Plus généralement, peut-on attendre davantage des « grand-messes » que sont devenues les COP ou faut-il apprécier leurs résultats dans le temps ? La principale réussite de la COP 26 est sans doute d'avoir resserré le cadre juridique permettant de vérifier l'effectivité des engagements des États puisque les résultats devront être obtenus pour la COP 27 qui se tiendra dès 2023 en Egypte. C'est peut-être alors que l'on pourra percevoir la capacité de la société internationale à influencer sur la catastrophe systémique que représente le réchauffement climatique.

II.2. Le système international de lutte contre les catastrophes

II.2.1. Le rôle de l'Organisation des Nations Unies

L'Organisation des Nations Unies occupe une place centrale dans la lutte contre les catastrophes à travers le rôle programmatique de l'Assemblée générale et l'action de ses services et agences, notamment le Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA). L'Assemblée générale a notamment adopté un cadre de réduction des risques de catastrophes dit « Cadre de Sendai » 2015-2030 dont le suivi de la mise en œuvre s'appuie sur la Plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe. Le rôle du Conseil de sécurité, confronté à la difficulté d'élargir le champ d'application de la notion de menace à la paix et à la sécurité internationale reste cependant, dans ce domaine, plus limité.

II.2.1.1. L'Assemblée générale : résolutions sur les catastrophes naturelles

A/RES/74/220, 19 décembre 2019, AG/12233, sans vote : Application de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique

A/RES/74/219, 19 décembre 2019, AG/12233, sans vote : Sauvegarde du climat mondial pour les générations présentes et futures

A/RES/74/218, 19 décembre 2019, AG/12233, Réduction des risques de catastrophe

A/RES/74/115, 16 décembre 2019 AG/12229, sans vote : Coopération internationale en matière d'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles : de la phase des secours à celle de l'aide au développement

A/RES/75/227, 21 décembre 2020, AG/12306, Lutte contre les tempêtes de sable et de poussière

A/RES/75/218, 21 décembre 2020, AG/12306, Application de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique

³³ 40 États se sont engagés à renoncer au charbon ; 11 États dont la France et des collectivités infra-gouvernementales ont créé l'Alliance « Beyond Oil and Gas » (BOGA), afin de fixer une date limite pour l'exploration et l'extraction nationales de pétrole et de gaz.

³⁴ 500 entreprises mondiales de services financiers se sont engagées à hauteur de 130 000 milliards de dollars, soit 40 % des actifs financiers mondiaux, sur les objectifs fixés dans l'accord de Paris, notamment la limitation du réchauffement climatique à 1,5 °C.

³⁵ 100 gouvernements nationaux, villes, États et grandes entreprises ont signé une déclaration de Glasgow sur les voitures et les fourgonnettes à émission zéro, afin de mettre fin à la vente de moteurs à combustion interne d'ici 2035 sur les principaux marchés en 2040 dans le monde entier.

³⁶ Voir, <https://news.un.org/fr/story/2021/11/1108612>.

A/RES/75/217, 21 décembre 2020, AG/12306, sans vote : Sauvegarde du climat mondial pour les générations présentes et futures

A/RES/75/216, 21 décembre 2020, AG/12306, Réduction des risques de catastrophe

A/RES/75/215, 21 décembre 2020, AG/12306, Suivi et application des Modalités d'action accélérées des petits États insulaires en développement (Orientations de Samoa) et de la Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement

A/RES/75/124, 11 décembre 2020, AG/12300, Coopération internationale en matière d'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles : de la phase des secours à celle de l'aide au développement

II.2.1.2. Le Conseil de sécurité : une insertion difficile de la lutte contre les catastrophes dans la sécurité collective

Le Conseil de sécurité est, selon la Charte des Nations Unies, le « responsable principal [...] de la sécurité internationale », ce qui l'a conduit à développer une conception extensive de sa mission en élargissant les instruments utilisés et en ciblant de nouveaux acteurs internationaux. Sollicité par certains États pour agir face aux nouvelles menaces, il s'est montré, hormis pour la lutte contre le terrorisme, plus circonspect. C'est le cas notamment pour les menaces à la sécurité internationale résultant du dérèglement climatique, alors même que des initiatives sont prises pour tenter d'intégrer cette dimension dans la problématique générale de la sécurité collective.

II.2.1.2.1. Le Conseil de sécurité face au dérèglement climatique, menace à la paix et à la sécurité internationale

Si le changement climatique peut être considéré comme une menace systémique à l'origine de catastrophes diverses, il est aussi une menace indirecte pour la sécurité internationale du fait des effets induits par ces catastrophes. Ces derniers sont désormais bien documentés. Ils concernent pour l'essentiel la raréfaction de la ressource (la terre arable, l'eau) du fait de l'aggravation de la sécheresse et des inondations, voire même sa disparition (l'immersion de la terre par la montée du niveau des mers et des océans). Ces phénomènes entraînent des conflits immédiats entre les usagers de la ressource, mais également à terme, avec des populations étrangères du fait des mouvements de population qu'ils provoquent. Si leur impact varie en fonction du niveau de développement des États et de leur capacité de résilience grâce aux méthodes de gestion des conflits, notamment traditionnelles, qu'ils parviennent à mettre en œuvre, l'accroissement annoncé du réchauffement climatique ne pourra qu'exacerber ces tendances et rendre les conflits inévitables. Entraînant des migrations massives de population pour leur survie, les effets des catastrophes ne seront plus localisés mais internationaux, provoquant l'insécurité pour les êtres humains mais également pour les États³⁷.

Les instances chargées du maintien de la paix et de la sécurité internationale ont-elles pris conscience du phénomène et agi, au moins pour en contenir le développement ? A une menace systémique à la paix et à la sécurité internationale, on aurait pu s'attendre à une

³⁷ Le Darfour illustrerait le cas, selon le Secrétaire général de l'ONU, de la première guerre due au changement climatique. Outre des causes sociales et politiques, le conflit au Darfour a pour origine une sécheresse dans le Nord-Darfour, en 2003. Le manque d'eau et de nourriture conduisit les éleveurs nomades du nord du pays, à rechercher des pâtures dans le sud. Leur migration se heurta aux tribus d'agriculteurs sédentaires du sud qui avaient clôturé leurs terres les empêchant ainsi de les traverser, P. Martin-Bidou, « Le changement climatique : une menace pour la paix et la sécurité internationales ? », *Revue de Droit International d'Assas*, RDIA n° 3, 2020 http://communication.uparis2.fr/medias/RDIA_n3_2020.pdf.

réponse du même ordre, globale et articulée, de la part des organes investis à cet effet de la sécurité collective par la Charte des Nations Unies. Ce n'est pas le cas pour l'instant, les organes de l'ONU ayant toujours abordé la menace climatique en ordre dispersé³⁸ et surtout, le Conseil de sécurité ayant jusqu'à présent refusé d'endosser la responsabilité de faire du dérèglement climatique une menace à la paix et à la sécurité internationales. Cette position du Conseil, bien connue et analysée³⁹, n'a pour l'instant pas été remise en cause mais des avancées apparaissent désormais néanmoins possibles.

Les positions des États membres du Conseil de sécurité et notamment des membres permanents semblent bien arrêtées. D'un côté, les États occidentaux et singulièrement les membres de l'Union européenne sont favorables à la reconnaissance du dérèglement climatique comme menace à la paix internationale et à la création, dans le système des Nations unies, d'institutions consacrées à cette thématique. Ils sont toujours à l'origine des débats sur le sujet, parfois en ayant recours à la formule Arria⁴⁰. De l'autre côté, deux membres permanents sont hostiles à cette reconnaissance, la Russie et la Chine, parfois rejoints par d'autres États⁴¹ et ils invoquent à cette fin deux arguments. Le premier est constitutionnel au motif qu'une telle position entraînerait une modification de l'équilibre entre les organes de l'ONU, la question étant déjà traitée au sein de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et plus encore de la CCNUCC. Le second est opérationnel, reposant sur le fait que les instruments dont dispose le Conseil au titre de la sécurité collective, ne sont pas pertinents pour faire face à la menace climatique. L'épidémie d'Ebola en 2014 puis la pandémie de Covid 19 en 2020 ont permis d'éprouver ces argumentations face à des crises sanitaires majeures. Dans le premier cas, le Conseil, dans la résolution 2177 du 18 septembre 2014⁴², a considéré que « l'ampleur extraordinaire de l'épidémie d'Ebola en Afrique constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales ». Mais, pour autant, face à l'épidémie, il se borne à « encourager » (les gouvernements, les États membres), « inviter », « prier », « exhorter » « engager » (les États membres) mais jamais il ne « décide ». Dans le second, s'il juge, dans la résolution 2532 du 1^{er} juillet 2020, concernant la pandémie de Covid 19, que « son ampleur sans précédent [...] risque de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales », on notera que la formule utilisée est moins directe et générale que celle utilisée dans la résolution 2177. Le Conseil se situe avant tout sur le terrain qui lui est familier, du maintien de la paix classique, en exigeant, au nom de la pandémie, « la cessation générale des hostilités dans toutes les situations dont il est saisi ». Toutefois, le Secrétaire général avait déjà pris cette position bien avant⁴³. Ainsi, il apparaît que si le Conseil est prêt à qualifier, fût-ce tardivement, une crise sanitaire majeure

³⁸ L'Assemblée générale reconnaissant l'impact du dérèglement climatique sur la sécurité mais renvoyant son traitement à d'autres instances comme la CCNUCC, le Secrétaire général prenant désormais position systématiquement sur ce thème mais sans que cela soit suivi d'effets, le président du Conseil de sécurité étant pour sa part à l'origine de déclarations dépourvues de portée juridique.

³⁹ Voir par exemple, L. Maertens, dans « Le changement climatique en débat au Conseil de sécurité de l'ONU », *Revue internationale et stratégique*, 2018/1 (n° 109), pp. 105-114.

⁴⁰ Du nom d'un ancien Représentant permanent du Venezuela, les réunions en formule Arria, inaugurées en 1992 sont des rencontres confidentielles et informelles qui permettent aux membres du Conseil d'avoir, à huis clos et selon une procédure assouplie, des échanges de vues avec des personnes invitées par l'organisateur de la réunion qui considère que le Conseil aurait intérêt à les entendre ou à qui ils souhaitent faire passer un message. Il peut s'agir de représentant d'États, d'organisations internationales voire de parties non étatiques.

⁴¹ Par exemple l'Afrique du sud en 2020.

⁴² Voir L. Balmond, « Le Conseil de sécurité et la crise d'Ebola : entre gestion de la paix et pilotage de la gouvernance globale », *Questions of International Law*, 23 décembre 2014, <http://www.qil-qdi.org/>.

⁴³ Voir, L. Balmond, « Le Conseil de Sécurité des Nations Unies face à la pandémie de Covid-19 : pourquoi ce silence ? », *Paix et sécurité européenne et internationale*, 2020, pp. 201-212, halshs-03165366f.

de menace à la paix et à la sécurité internationale, il ne peut et ne veut en tirer, pour l'instant, les conséquences normatives et opérationnelles qui pourraient en résulter.

En 2021 deux réunions du Conseil de sécurité sur le thème de la relation entre changement climatique et sécurité internationale ont eu lieu en février et en septembre. Le contexte diplomatique était devenu plus favorable avec le changement d'administration aux États-Unis et leur retour dans l'Accord de Paris de 2015 sur le climat. Forts de ce changement, les États partisans de l'investissement du domaine de la sécurité climatique par le Conseil de sécurité, se succédant en 2020-2021 à la présidence du Conseil, se sont efforcés de faire évoluer sa position. Le 23 février 2021, une réunion s'est tenue à l'initiative du Royaume Uni, qui présidait alors le Conseil et son Premier ministre a été particulièrement clair : « Le changement climatique est une menace pour notre sécurité collective »⁴⁴. Il a été soutenu dans sa position par le Secrétaire général fournissant des exemples concrets du lien existant entre climat et sécurité notamment celui de la situation en Afghanistan. Cela n'a pas suffi néanmoins à convaincre la Russie qui conteste l'idée que les problématiques environnementales soient à la « racine » des conflits et voit dans la démarche « une diversion » éloignant des « véritables causes ». Imposer une connexion systématique entre changement climatique et conflit pourrait même être dangereux. Il doit donc être abordé dans le cadre de « mécanismes où il est traité par des professionnels ». La Chine, de même, estime que le « développement durable est la clé pour résoudre tous les problèmes et éliminer la cause des conflits » et que « la coopération internationale sur le climat doit être traitée dans le cadre de la CCNUCC, comme voie principale ». A l'occasion de cette réunion les États membres de l'Union européenne ont repris leurs revendications de création institutionnelle, la France d'un envoyé spécial pour la sécurité climatique, l'Allemagne d'un émissaire de l'ONU déjà proposée sans succès en 2019.

L'Irlande est revenue à la charge toujours en 2021 en usant de sa présidence du Conseil de sécurité pour organiser une réunion de haut niveau sur « le climat et la sécurité » le 23 septembre⁴⁵. Elle faisait valoir que les risques de sécurité liés au climat étaient de plus en plus largement reconnus et ajoutait qu'on observait un engagement multilatéral croissant en faveur de la lutte contre les changements climatiques dans le cadre des efforts visant à promouvoir la paix et la stabilité. Son Premier ministre a estimé que le Conseil disposait des outils nécessaires à l'exercice de cette compétence comme le Groupe d'experts informel de membres du Conseil de sécurité⁴⁶ qu'il fallait activer et il a multiplié les propositions : organisation d'une discussion en vue de l'adoption par le Conseil d'une résolution thématique sur le climat et la sécurité, proposition soutenue par l'Estonie, la Norvège, le Niger, la Tunisie et Saint-Vincent-et-les Grenadines ; nomination d'un représentant spécial pour les risques de sécurité liés au climat soutenue par la France, le Niger, la Tunisie et Saint-Vincent-et-les Grenadines. Pour les États-Unis, le temps où l'on pouvait débattre de la question de savoir si la crise climatique avait sa place à l'ordre du jour du Conseil était révolu. Pourtant, cela ne fait toujours pas l'unanimité.

Si la Russie affirme partager les préoccupations mondiales en ce qui concerne les effets dévastateurs du changement climatique, elle considère qu'il est surtout nécessaire de mobiliser la volonté politique pour y faire face, en prévision notamment de la COP 26. L'Assemblée générale et l'ECOSOC travaillant déjà sur la question, Moscou dénonçait la volonté de certains États de l'intégrer dans les travaux du Conseil, sans savoir si cela était

⁴⁴ Ajoutant même en visant les opposants à cette approche « Je sais que certains pensent qu'il ne s'agit que de lubies vertes de quelques mangeurs de tofu qui aiment étreindre les arbres » « Je ne pourrais pas être en plus profond désaccord ».

⁴⁵ Conseil de sécurité, CS/14644, 23/09/2021.

⁴⁶ Groupe qui se réunit depuis 2020 pour soutenir les travaux du Conseil sur le climat et la sécurité, sous la coprésidence de l'Irlande et du Niger.

efficace et si le Conseil disposait des « instruments pour remédier à cette question sans saper les mandats d'autres organes onusiens ? ». La Chine de son côté, de manière plus nuancée, rappelle que les liens entre climat et sécurité sont extrêmement complexes et que le Conseil de sécurité a des compétences et une légitimité moindre pour discuter de cette question que la CCNUCC et l'Accord de Paris. Il est donc impératif avant tout d'honorer les engagements pris dans le cadre de cet accord et il serait inapproprié que le Conseil de sécurité vienne se substituer à un organe intergouvernemental. Par cet argument, la Chine dans une démarche qui lui est familière, se rapproche de la position de nombreux États en développement. Ces derniers, toujours méfiants à l'égard du Conseil, organe restreint, ne peuvent voir qu'avec faveur Pékin rappeler « la responsabilité historique des pays développés en termes de changements climatiques que ceux-ci doivent assumer en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de financement de l'action climatique ». Ce fut d'ailleurs le cas de l'Inde pour laquelle, « considérer les conflits dans les zones les plus pauvres du monde par le prisme des changements climatiques ne peut qu'entretenir un récit biaisé alors que les raisons desdits conflits sont ailleurs ». « Les changements climatiques peuvent aggraver un conflit mais ne peuvent être identifiés comme une cause ».

Peut-on dès lors évoquer un statu quo sur la question de la qualification du changement climatique de menace à la paix et à la sécurité internationales devant le Conseil de sécurité ? La réponse doit être plus nuancée. Les points d'accord entre les membres du Conseil de sécurité ne sont pas négligeables : ils portent aussi bien sur la reconnaissance des risques d'aggravation des conflits entraînés par le changement climatique que sur l'importance de remplir les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris de 2015. Le consensus apparaît désormais également sur la possibilité pour le Conseil de prendre en considération l'aggravation d'un conflit dont il est saisi au titre du maintien de la paix du fait du changement climatique. L'opposition de la Russie ne porte en effet que sur l'inclusion de l'évaluation des risques climatiques dans le mandat des missions des Nations Unies, « les Casques bleus n'ayant ni l'expertise ni les instruments pour ce faire ». Quant à la Chine, elle admet la possibilité « d'intégrer la dimension climatique au cas par cas dans les délibérations du Conseil » mais, en évitant « de saper les mandats du maintien de la paix, de créer des doublons et de chercher à intégrer la question climatique à tous les conflits ». Cette position rejoint celle d'États comme le Viet Nam et le Mexique qui font une différence nette entre l'existence d'une menace climatique et l'opportunité pour le Conseil de sécurité de consacrer de manière générale cette menace à la paix et à la sécurité internationale. En réalité, la démarche au cas par cas évoquée par Pékin est déjà utilisée par le Conseil de sécurité. Par exemple dans une résolution portant sur le Sahel et plus particulièrement le Bassin du lac Tchad⁴⁷, il a reconnu que « la stabilité du Sahel peut être menacée par les effets néfastes du changement climatique [...] notamment en raison de la pénurie d'eau, de la sécheresse, de la désertification, de la dégradation des terres et de l'insécurité alimentaire ». De même, dans une résolution consacrée à la situation au Mali⁴⁸, il a considéré que « le Gouvernement malien [devait prendre] en considération... les conséquences que les effets néfastes des changements climatiques et autres, l'écologie et les catastrophes naturelles... peuvent avoir sur la sécurité ».

Cette démarche au cas par cas présente plusieurs avantages. Elle permet d'obtenir un consensus au sein du Conseil, au-delà même des membres permanents. Elle devrait ensuite

⁴⁷ Résolution 2349 (2017) du 31 mars 2017.

⁴⁸ Res. 2423 (2018) du 20 juin 2018, voir L. Pineschi, « Conflict prevention and climate change in the MINUSMA mandate under Resolution 2423 (2018) : Mission impossible ? », *Questions of International Law*, 30 septembre 2021, <http://www.qil-qdi.org/conflict-prevention-and-climate-change-in-the-minusma-mandate-under-resolution-2423-2018-mission-impossible/>. Dans le même sens résolutions 2561 du 29 janvier 2021 sur la situation à Chypre et 2576 du 17 mai 2021 sur la situation en Irak.

le conduire à ajuster ses moyens d'action, existant ou nouveaux, en fonction des situations concrètes rencontrées du fait du changement climatique⁴⁹. Elle peut enfin éventuellement déboucher sur des avancées institutionnelles et procédurales significatives qui n'exigent pas nécessairement, au préalable, une décision formelle du Conseil qualifiant le dérèglement climatique de menace à la paix et à la sécurité internationale. Par contre, elle ne permet pas de déclencher l'effet d'annonce que procurerait une résolution du Conseil qualifiant clairement le changement climatique de menace à la paix et à la sécurité internationale. Une telle prise de position solennelle viendrait utilement en appui des discussions sur le climat qui ne semblent pas appelées à cesser après la fin de la COP 26. Pourrait-elle avoir des incidences plus opérationnelles ? Les exemples des résolutions 2177 sur le virus Ebola et 2532 sur la pandémie de Covid 19 ont montré la difficulté voire l'impossibilité pour le Conseil d'aller par cette voie au-delà de la fonction d'alerte.

L'Irlande, souhaitant mener la procédure à son terme et parvenir à l'adoption d'une résolution grâce au soutien d'une majorité d'États et éventuellement à l'abstention des plus sceptiques, a transmis, en septembre 2021 son projet de résolution pour que se tiennent des discussions bilatérales et multilatérales sur le texte⁵⁰. L'évolution d'une partie du système des Nations Unies sur cette question était d'ailleurs de nature à appuyer cette stratégie menée par les Européens. On notera à cet égard les deux résolutions adoptées par le Conseil des Droits de l'Homme le 8 octobre 2021. La première reconnaît pour la première fois le droit à un environnement « propre, sain et durable » pour tous comme un droit fondamental. Le Conseil engage ainsi les États à renforcer leurs capacités en matière de protection de l'environnement et à adopter des politiques visant à permettre à l'homme « l'exercice du droit à un environnement sûr, propre, sain et durable, y compris en ce qui concerne la biodiversité et les écosystèmes »⁵¹. La seconde résolution⁵² vise à nommer, pour une période de trois ans, un rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'Homme dans le contexte des changements climatiques. Son mandat consistera à étudier les effets néfastes des changements climatiques sur les droits humains, recenser les problèmes que rencontrent les États, synthétiser les connaissances et les bonnes pratiques et faire des recommandations tous les ans au Conseil.

Ces efforts, entrepris par un certain nombre d'États depuis une dizaine d'années, n'ont cependant pas été couronnés de succès. Le Conseil de sécurité dans sa réunion du 13 décembre 2021⁵³ n'est pas parvenu à reconnaître les changements climatiques comme multiplicateurs des facteurs d'instabilité, la Fédération de Russie ayant exercé son droit de veto pour bloquer un projet de résolution qu'elle a jugé « inacceptable ». Le texte, dont l'objectif était d'analyser les conflits, y compris ceux à l'ordre du jour du Conseil, en « intégrant des données sur les répercussions des changements climatiques sur la sécurité », présenté conjointement par l'Irlande et le Niger et soutenu par 113 États, a obtenu 12 voix, l'Inde ayant voté contre et la Chine s'étant abstenue. Alors que les États favorables au texte s'étaient efforcés de montrer que celui-ci ne portait pas atteinte aux équilibres de la Charte

⁴⁹ Quels acteurs ? Quel type d'effet du changement climatique sur la situation considérée ? Quel stade atteint par la menace à la paix etc.

⁵⁰ Voir sur ce point, Multilateral Diplomacy Global : What are Security Council Members negotiating about ?.

⁵¹ La résolution a été proposée par le Costa Rica, les Maldives, le Maroc, la Slovénie et la Suisse, soutenue par plusieurs pays européens et adoptée à la majorité ; la Chine, l'Inde, le Japon et la Russie se sont abstenus.

⁵² Proposée par l'Union européenne, les îles Marshall, les Bahamas, les Fidji, Panama, le Paraguay et le Soudan, elle a été adoptée malgré l'abstention de la Chine de l'Inde et du Japon et le vote contre de la Russie.

⁵³ S/PV.8926, 13 décembre 2021.

et venait conforter et non concurrencer les dispositifs existants, ils n'ont pas emporté l'adhésion de la Russie, et accessoirement celle de la Chine et de l'Inde. Leur opposition a toutefois partiellement changé de nature car, à leurs arguments traditionnels⁵⁴ auxquels les promoteurs du texte s'étaient efforcés de répondre, sont venues s'ajouter des considérations proprement politiques⁵⁵ : d'une part, mettre l'accent sur les causes climatiques des conflits et de l'instabilité politique des États revient à minorer la responsabilité des Occidentaux dans les situations à l'origine des conflits du fait de leurs interventions militaires ; d'autre part, l'importance de la dimension climatique des conflits commande la solidarité financière des États occidentaux à l'égard des États en développement, solidarité qui ne s'est pas vraiment manifestée à l'occasion de la discussion du Pacte de Glasgow⁵⁶. Cette attitude peut d'ailleurs expliquer la position de certains États parmi les 80 qui ne se sont pas associés au projet irlando-nigérien, un nombre important pour un débat touchant aux questions climatiques, ce que les opposants n'ont pas manqué de souligner. La Chine, l'Inde et la Russie ont également mis en avant une initiative déjà éprouvée devant le Conseil de sécurité en présentant un « projet de résolution axé sur les problèmes de sécurité dans la région du Sahel, notamment les problèmes liés aux changements climatiques, afin de répondre efficacement aux préoccupations spécifiques des pays de la région ». Pour ces États, les questions climatiques doivent ainsi être abordées dans le contexte de situations nationales mises à l'ordre du jour du Conseil.

On ne sera pas étonné que les tensions géopolitiques internationales actuelles aient pesé sur les débats du Conseil de sécurité, fût-ce sur les questions climatiques, Il reste cependant que les opposants ne sont pas nécessairement sur la même ligne, même si leurs positions se nourrissent les unes des autres⁵⁷. La Russie confirme une opposition de principe, là où l'attitude de la Chine, visant prioritairement à apparaître comme le champion des États en développement, se révèle plus nuancée. Même si, dans ce contexte, le contre-projet sur la situation au Sahel semble voué à l'échec, il ne ferait que reprendre un précédent⁵⁸ à l'occasion duquel le Conseil a bien considéré l'importance des facteurs climatiques dans l'aggravation des conflits. Une des stratégies possibles pour les États favorables à la reconnaissance de la menace climatique pour la paix et la sécurité internationales consisterait alors à tenter d'user systématiquement de la méthode du « cas par cas ». En dehors du Sahel, beaucoup d'autres situations justifient de considérer l'impact du changement climatique sur un conflit, en identifiant rigoureusement les circonstances qui lui sont propres. La pratique constante du Conseil de sécurité pourrait être alors le préalable à l'adoption d'une résolution thématique du Conseil de sécurité sur le dérèglement climatique, menace à la paix et à la sécurité internationale.

⁵⁴ Arguments néanmoins précisés par la Russie, son représentant insistant sur le risque de transformer les soldats de la paix en experts climatiques et de permettre « d'inscrire presque n'importe quel pays à l'ordre du jour du Conseil... du fait que les problèmes climatiques sont ressentis dans le monde entier », S/PV.8926, p. 3 et s.

⁵⁵ Au point que le débat s'est transporté, pour certains des intervenants, sur la question de la justification du droit de veto et les conditions de son usage.

⁵⁶ Voir notamment les interventions des représentants de l'Inde et de la République Populaire de Chine, S.PV.8926, p. 7 et p. 13.

⁵⁷ Ainsi, peut-on penser que le veto de la Russie permet à la Chine de ne pas avoir d'interrogation quant à une éventuelle utilisation du sien.

⁵⁸ Voir la résolution 2349 (2017) du 31 mars 2017, note 43.

II.2.1.2.2. Vers une nouvelle approche de la sauvegarde de la sécurité climatique : la responsabilité de préparer et de prévenir (R2P2)

Si donc, au plus haut niveau du système de sécurité internationale, les institutions hésitent à proclamer que le dérèglement climatique est une menace à la paix et à la sécurité internationale, cette dimension est néanmoins prise en considération sur le terrain. Cela se traduit, dans certaines zones, par la conjonction des actions de maintien de la paix conduites par le Conseil de sécurité et des initiatives des organismes régionaux, le meilleur exemple étant fourni par la zone sahélienne⁵⁹. Les stratégies qui sont menées ont eu jusqu'alors des résultats limités dans la mesure où elles privilégient la dimension strictement sécuritaire consistant à juguler les conflits existants plutôt que de considérer en amont les causes climatiques à l'origine des conflits⁶⁰. Dans une évolution qui n'est pas sans rappeler celle qui fut à l'origine de la responsabilité de protéger (R2P) est donc apparue une autre approche mettant l'accent sur la prévention : la responsabilité de préparer et de prévenir (R2P2). La R2P2 est le résultat de recherches effectuées dans le cadre du Centre pour le Climat et la Sécurité du Conseil sur les risques stratégiques⁶¹.

Les résultats de ces recherches ont été endossés par les États favorables à la prise en considération du changement climatique comme menace à la paix et à la sécurité internationale. Il y a donc une connexion étroite entre cette démarche et celle que ces mêmes États conduisent au sein du Conseil de sécurité⁶². Ainsi, un premier rapport du Centre sur le Climat et la Sécurité sur la « Responsabilité de Préparer » a été présenté devant le Conseil de sécurité, convoqué par la présidence italienne selon la Formule-Arria, le 19 décembre 2017. Puis, l'Union européenne a discuté à l'initiative de la Haute Représentante de l'Union pour la Politique Étrangère et de Sécurité, les modalités de l'adaptation de la Responsabilité de Préparer à l'Europe. Enfin, un troisième rapport « *The Responsibility to Prepare and Prevent* » (Ci-après « Le rapport »), publié en octobre 2019, développe ce que pourrait être un « Cadre de gouvernance de la sécurité climatique pour le XXI^e siècle ».

L'originalité de la démarche est double. Elle repose d'abord sur la méthode de la gouvernance devenue désormais habituelle pour le traitement de questions internationales pour lesquelles une approche purement normative apparaît insuffisante voire impossible. Face aux phénomènes générateurs de conflits nés du changement climatique, elle peut apporter une réponse globale, préventive et adaptée : globale en mobilisant l'ensemble des parties prenantes, préventive en s'efforçant de répondre à des phénomènes évolutifs et aléatoires et adaptée aux contextes propres à chaque phénomène climatique⁶³. Il s'agit ensuite d'une démarche institutionnelle et non pas sectorielle reposant sur l'adaptation des structures politiques et administratives à la prise en considération des effets du changement climatique sur la sécurité, au niveau universel, régional et national. Ainsi, à la gouvernance globale du phénomène du changement climatique reposant sur la CCNUCC et les COP

⁵⁹ Voir L. Balmond, « Les organisations internationales régionales africaines face à l'impact du changement climatique sur les conflits et le cas particulier du Sahel », *Questions of International Law*, 30 septembre 2021, <http://www.qil-qdi.org/les-organisations-internationales-regionales-africaines-face-a-limpact-du-changement-climatique-sur-les-conflits-et-le-cas-particulier-du-sahel/>.

⁶⁰ L'exemple classique est fourni par les différends séculaires existant entre les pasteurs et les agriculteurs autour du Lac Tchad ; voir sur ce point la Stratégie de l'Union africaine pour la région du Sahel, Conseil de Paix et de sécurité, 11 août 2014, PSC/PR/3(CDXLIX).

⁶¹ Centre pour le climat et la sécurité, <https://climateandsecurity.org>.

⁶² Voir supra, Le Conseil de sécurité face au dérèglement climatique, menace à la paix et à la sécurité internationales.

⁶³ L. Balmond, *op. cit.*

successives s'adjoindrait une gouvernance spécifique des incidences du changement climatique sur la sécurité. Dans une relation de complémentarité et non de concurrence, se développerait alors une double articulation entre la CCNUCC et la R2P2 d'une part, les niveaux d'action universel, régional et national d'autre part.

Le Rapport envisage la construction du cadre de gouvernance autour de trois principes. Au titre du Principe 1 « *Assessment&anticipation* », il recommande la création au sein des Nations-Unies, d'un Groupe international d'évaluation sur la sécurité climatique ayant une forme publique ou privée, destiné à fournir, en liaison avec le GIEC, une évaluation spécifique des risques pour la sécurité climatique actuels et futurs. Ce mécanisme sera reproduit au niveau régional afin de fournir des informations adaptées aux situations locales. Le principe 2 (« *Elevation and Translation* ») recommande la mise en place d'un Centre sur la sécurité climatique dans le cadre des Nations Unies, également dupliqué régionalement et chargé d'assurer la veille sur les risques climatiques, de faire des recommandations aux organes de décision politique. Il disposera à cette fin de mécanismes et de capacités de réponse rapide. La direction du Comité devra être placée au niveau des instances de décision de l'organisation avec un rattachement direct à l'organe chargé de la gouvernance globale⁶⁴. Le Principe 3 enfin (« *Coordination&Alignment* »), a pour finalité d'assurer la coordination entre, d'une part, la politique conduite par la CCNUCC et les évaluations réalisées par le GIEC et, d'autre part, la gouvernance de la sécurité internationale mise en œuvre par les institutions de sécurité comme le Conseil de sécurité des Nations unies, le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine ou le Haut Représentant pour la PESC de l'Union européenne⁶⁵.

Les caractères généraux de la démarche apparaissent ainsi clairement : sans créer une nouvelle architecture institutionnelle, s'appuyer sur celle qui existe au sein des organisations intergouvernementales en la complétant par des mécanismes dédiés spécifiquement à la sécurité climatique et articulés étroitement à la structure sécuritaire pour que les exigences climatiques ne soient jamais négligées dans la prise de décision. Ce système institutionnel spécifique devra aussi, conformément aux exigences de la gouvernance, « préparer des outils propres à permettre la réponse aux menaces climatiques et conduire une réflexion prospective pour les anticiper ». Pour autant, les décisions relevant spécifiquement du domaine de la sécurité, notamment celles qui auraient une portée coercitive, demeurent confiées aux institutions compétentes. La R2P2 n'entraîne pas un transfert de responsabilité et de compétences vers la Communauté internationale comme la R2P et n'ouvre pas la voie à un droit d'ingérence climatique tel qu'évoqué parfois lors des incendies catastrophiques qui ont touché l'Amazonie en 2019⁶⁶. Recherchant le « regroupement le plus large d'États dans un processus, intergouvernemental cohérent », visant notamment les États climatosceptiques, elle n'écarte pas non plus l'adaptation régionale du cadre qu'elle établit aux contextes propres à chaque région.

Le mécanisme de R2P2 présente un intérêt incontestable mais il doit être considéré avec prudence et lucidité. Son caractère européen est très prononcé, l'UE en ayant fait un élément de sa diplomatie climatique. En effet, il rejoint d'une part la stratégie conduite par les États

⁶⁴ Par exemple aux Nations unies, un Secrétaire général adjoint, représentant permanent sur la sécurité climatique rapportant directement au Secrétaire général et communiquant régulièrement avec le Conseil de sécurité.

⁶⁵ Cette coordination, qui pourrait prendre la forme d'un Mécanisme de Coordination de la Sécurité Climatique devra associer également d'autres espaces de la gouvernance internationale et notamment la société civile et les ONG.

⁶⁶ Voir L. Balmond, « La perte de contrôle des feux de forêts, catastrophe internationale et menace à la paix et à la sécurité internationale », *Chronique, Grandes épidémies, catastrophes, victimes*, <http://revel.unice.fr/psei>, n° 13, 2019.

membres au sein du Conseil de sécurité, favorable à la création d'un appareil institutionnel consacré à la sécurité climatique ; d'autre part, il bénéficie de l'architecture institutionnelle de l'UE et de sa capacité de gouvernance, avec des instruments qui ont déjà investi le champ de la sécurité climatique ou vers laquelle il serait aisé de l'orienter⁶⁷. Toutefois, il est bien connu que le modèle régional européen est unique, certains continents ne connaissant pas, pour l'instant, d'organisation régionale pertinente, ou d'organisation régionale comparable. L'indispensable mise en œuvre universelle de la R2P2 exigerait dans un cas leur création, dans l'autre cas leur mise à niveau⁶⁸. Peut-être faut-il voir dans la démarche conduite autour de la R2P2, d'une part, une volonté de modernisation de l'action internationale fondée désormais sur la notion de gouvernance à laquelle le Conseil de sécurité n'est pas insensible⁶⁹, mais d'autre part aussi, une stratégie institutionnelle venant en appui de la revendication du dérèglement climatique comme menace à la paix et à la sécurité internationale.

II.2.2. Le système régional de sécurité civile : le Mécanisme Européen de Protection Civile (MEPC) de l'Union européenne

L'Union européenne, comme on a pu le constater dans les développements précédents, a fait de la lutte contre le changement climatique, l'un des axes de son action internationale, que ce soit dans le cadre des Conférences des Parties (COP) de la CCNUCC ou dans les différentes enceintes internationales et singulièrement à l'Organisation des Nations Unies. Elle intervient ainsi contre ce qui apparaît comme une catastrophe systémique, même si ses États membres ne sont pas épargnés par les critiques des ONG quant à la réalité et à la consistance de leurs engagements en faveur du climat. Pour autant, l'Union européenne intervient également dans les situations de catastrophes et elle s'est dotée pour cela d'un instrument, le Mécanisme Européen de Protection Civile (MEPC) créé en 2001⁷⁰. Il a pour mission de coordonner la réaction aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine au niveau de l'UE. Pour cela, il favorise la coopération entre les autorités nationales de protection civile, sensibilise la population aux catastrophes et la prépare à mieux y faire face et s'efforce de permettre qu'une assistance efficace et coordonnée soit apportée rapidement aux populations touchées.

Les 27 États membres de l'Union européenne participent au MEPC (c'était aussi le cas du Royaume-Uni pendant sa période de transition) de même que plusieurs pays tiers comme l'Islande, la Norvège, la Serbie, le Monténégro, la République de Macédoine du Nord et la Turquie.

Le MEPC présente plusieurs caractéristiques. Il constitue d'abord un véritable système institutionnel s'inscrivant dans la démarche consistant à « préparer et prévenir » (R2P2) face à toutes les catastrophes qu'elles soient d'origine naturelle ou humaine. Il repose

⁶⁷ Comme la direction pour la Sécurité et la Paix (ISP) du Service Européen des Affaires Extérieures (SEAE), créée en mars 2019 et reprenant les compétences exercées précédemment par l'unité PRISM en matière de prévention des conflits, ou le système européen d'alerte précoce (EWS).

⁶⁸ Il est en effet difficile de mettre sur le même plan, comme le fait le Rapport, les attributions et les capacités du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine et l'appareil institutionnel que l'Union européenne peut consacrer à la sécurité climatique.

⁶⁹ Voir L. Balmond, « Gouvernance globale et sécurité collective : les profils d'une convergence » et M. Arcari, « Gouvernance et sécurité collective : quelques éléments de dissonance », in M. Arcari et L. Balmond, *La gouvernance globale face aux défis de la sécurité collective*, Naples, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 3-20 et 23-48.

⁷⁰ Décision du Conseil du 23 octobre 2001, JOCE L.297/7, 15 novembre 2001.

ensuite sur l'articulation⁷¹, de deux principes : le principe de subsidiarité qui fait du MEPC un instrument d'appui et de coordination pour soutenir et compléter l'action des États membres (article 196 TFUE) et le principe de solidarité en vertu duquel, en droit européen, l'intérêt communautaire prévaut sur les intérêts étatiques, plus particulièrement face aux catastrophes. (222§1 TFUE)⁷². Avec le MECP, ce principe de solidarité trouve également à s'appliquer au plan international dans la mesure où s'il vise à protéger les citoyens européens en cas de catastrophe il a pour but également d'étendre la solidarité de l'UE au-delà de ses frontières et à cet effet il peut être activé à la demande de n'importe quel État, organisation internationale ou agence de l'ONU. Il se présente enfin comme un mécanisme évolutif, se développant et s'adaptant aux types de catastrophe rencontrés et à leur intensité. C'est l'objectif poursuivi par le règlement (UE) adopté le 10 mai 2021 et visant à renforcer le Mécanisme de protection civile de l'UE⁷³. Selon le Conseil de l'UE, « Les nouvelles règles permettront à l'UE et aux États membres de mieux se préparer aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de réagir plus rapidement lorsque ces catastrophes surviennent, y compris lorsqu'elles touchent simultanément de nombreux États membres, comme dans le cas d'une pandémie ».

Le MEPC est piloté par la Commission européenne et sa direction générale « Protection civile et opérations d'aide humanitaire européenne » (ECHO). Il relève du Commissaire européen à la gestion des crises. Il comprend le Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC), organisme de veille permanente qui centralise et coordonne les aides envoyées par les États et assure leur déploiement sur les zones touchées par la catastrophe. La relation entre l'ERCC et les États participant au Mécanisme est assurée par une application d'alerte et de notification, le Système commun de communication et d'information d'urgence (CECIS)⁷⁴. Le Mécanisme a été progressivement renforcé dans sa dimension opérationnelle. Une Réserve européenne de sécurité civile a été créée en 2013 pour accélérer la réaction et le déploiement du MEPC. Elle dispose de réserves en personnel et en matériel, mises à disposition par les États membres volontaires et en capacité de le faire. Est venue s'y ajouter en 2019 une réserve de matériel supplémentaire (*RescEU*), pour des missions telles que la lutte contre les incendies, l'assistance médicale ou la recherche. Elle peut mettre à disposition des États qui en font la demande une flotte d'avions et d'hélicoptères bombardiers d'eau, des avions d'évacuation médicale, ainsi qu'une réserve de matériel médical et des hôpitaux de campagne pour faire face aux urgences sanitaires et aux incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires. Le matériel, positionné sur le territoire d'un ou plusieurs États membres, qui sont responsables de son acquisition, est financé à 90 % par la Commission. Enfin le Mécanisme dispose d'un service de cartographie par satellite (*Copernicus*) qui permet d'analyser les zones touchées par des catastrophes afin d'adapter les opérations de secours.

Les aménagements apportés par le règlement 2021/836 sont destinés à permettre aux États membres d'être mieux préparés et de réagir plus rapidement et plus efficacement aux futures crises ayant des implications transfrontalières, comme la crise de la COVID-19. Ainsi, la Commission et les États membres, définiront et développeront des objectifs européens

⁷¹ Démontrée par Th. Garcia, « Les catastrophes naturelles appréhendées par le droit de l'Union européenne », in *Les Europes, de l'intérieur vers l'extérieur, Mélanges en l'honneur du Professeur Catherine Schneider*, Mare&Martin, 2021.

⁷² « L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine... ».

⁷³ Règlement (UE) 2021/836 du 10 mai 2021 modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au Mécanisme de protection civile de l'Union.

⁷⁴ Par ce système transite à la fois l'expression des besoins des États requérants et celle des moyens que peuvent proposer les États aidants.

non contraignants de résilience aux catastrophes. Ils seront fixés par des recommandations de la Commission et reposeront sur des scénarios prospectifs tenant compte notamment des effets du changement climatique sur les risques de catastrophes. Le règlement permettra également de combler les lacunes dans le domaine du transport et de la logistique et, en cas d'urgence, d'acquiescer et de fournir directement des capacités supplémentaires de RescEU. Enfin, il a contribué à améliorer le financement du MEPC qui repose, outre sur les contributions des États participants, sur une enveloppe financière issue du budget pluriannuel de l'UE. Celle-ci se montait pour la période 2014-2020 à 574 028 000 euros ; elle s'élèvera à 1,263 milliard d'euros pour la période 2021/2027. Par ailleurs, RescEU a bénéficié au titre de l'instrument de l'Union européenne pour la relance *NextGenerationEU* destiné à soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19⁷⁵. d'un financement de 2,056 milliards d'euros pour mettre en œuvre les mesures liées à la protection civile en relation avec cette crise.

L'investissement financier de l'Union européenne sur le MEPC est donc considérable, tant l'instrument apparaît comme un emblème de la solidarité européenne à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières de l'Union. Depuis sa création en 2001, le mécanisme de protection civile de l'UE a répondu à plus de 330 demandes d'aide à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne, qu'il s'agisse de catastrophes dues à l'homme, de crises sanitaires ou de catastrophes naturelles. En 2020, il a été activé à 102 reprises et a apporté un soutien à 77 pays dans le monde. Ce fut le cas en particulier à la suite de l'explosion survenue au port de Beyrouth le 4 août 2020 où une centaine de personnels qualifiés ont été déployés avec leur matériel, des vols humanitaires organisés pour livrer des fournitures médicales, accompagnés d'un soutien financier⁷⁶. La pandémie de la Covid-19 a entraîné une mobilisation particulière du MEPC⁷⁷, la première fois, dès le 28 janvier 2020 par la France pour rapatrier les citoyens européens se trouvant à Wuhan (Chine) et dans le reste du monde, puis par l'Italie, particulièrement touchée par la pandémie. Il a aussi permis d'apporter un soutien en équipement de protection par exemple à la Chine et un soutien financier à l'Inde. Enfin, les catastrophes naturelles n'épargnant pas l'Europe, le MEPC est amené à intervenir face aux incendies de forêt et aux inondations. La lutte contre les incendies de forêts en Europe est devenue depuis plusieurs années un champ d'action privilégié du MEPC. Il dispose, pour assurer une surveillance permanente des incendies de forêts, d'un Centre de suivi et d'information qui reçoit les prévisions du Système européen d'information sur les incendies de forêts (*EFFIS - European Forest Fire Information System*). Le Mécanisme est ainsi déployé tous les étés, le dispositif RescEU, permettant de mutualiser les ressources des États-membres notamment en aéronefs bombardiers d'eau. En août 2021, la sécheresse et les températures élevées de l'été ont provoqué des feux de forêts considérables dans de nombreux pays du sud de l'Europe (Grèce, Italie, Espagne, France, Portugal, Bulgarie, Croatie, mais aussi Monténégro, Serbie, Macédoine du Nord, Albanie et Turquie) conduisant le MEPC à intervenir successivement à deux reprises, les moyens initialement mobilisés s'étant avérés insuffisants. Une telle situation, dans laquelle l'Union européenne et ses États membres ont incontestablement joué le jeu de la solidarité, appelle plusieurs remarques. Apparaissent d'abord les limites d'une action intervenant après le déclenchement de l'incendie : face à la généralisation du phénomène, les moyens mis en œuvre ne suffiront jamais à répondre à ce type de catastrophes. Il est donc indispensable de

⁷⁵ Règlement (UE) 2020/2094 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19.

⁷⁶ Le mécanisme avait été utilisé à fins également humanitaires à Mossoul entre 2015 et 2017 « pour couvrir les besoins fondamentaux des plus vulnérables ».

⁷⁷ Le MEPC, à la demande de l'OMS, était déjà intervenu pour gérer une crise sanitaire, l'épidémie à virus Ebola en Afrique de l'Ouest, dès le mois d'août 2014 et pendant près de 2 ans.

développer la capacité de résilience des communautés et de conduire des politiques rigoureuses de prévention dont la plupart des données sont aujourd'hui bien connues. Enfin, la course aux moyens ne pouvant être gagnée, il importe d'agir sur le réchauffement climatique, cause systémique de la multiplication et de l'aggravation des incendies de forêt. Le MEPC ne peut être considéré et évalué en dehors de ce questionnement.

En termes de mobilisation de moyens, les graves inondations qui ont touché le Nord de l'Europe et notamment l'Allemagne et la Belgique en juillet 2021 relèvent de la même analyse. Elles ont fait plus de 190 morts en Allemagne, 30 en Belgique et des dégâts pour 30 milliards d'euros. Le MEPC a été activé le 14 juillet 2021 à la demande de la Belgique pour accomplir des opérations de sauvetage dans la région de Liège. Cette catastrophe conduit à faire plusieurs constats. Les inondations ont touché des États développés disposant d'instruments de prévention avancés mais qui ont pourtant subi des pertes en vie humaines considérables, peu fréquentes pour ce type d'États. Si les systèmes d'alerte ont été parfois mis en cause, c'est surtout la soudaineté et l'ampleur du phénomène de pluie diluviennes qui ont entraîné de telles conséquences létales et destructrices. Les études conduites sur les causes de la catastrophe ont rapidement conclu aux effets du changement climatique⁷⁸ : cet épisode a été rendu 9 fois plus probable par le réchauffement dû à l'activité humaine ; il a fait augmenter la quantité de pluie en une journée entre 3 % et 19 %. L'épisode a « largement battu les records de précipitations historiquement enregistrés » dans les zones touchées et la probabilité de survenue, en Europe occidentale, d'un épisode identique est d'une fois tous les quatre cents ans, sauf, bien sûr, si le changement climatique se poursuit. Ces conclusions corroborent celles présentées par le WWA sur le dôme de chaleur qui s'est abattu sur le Canada en juin 2021 et que l'on retrouve également dans le rapport du GIEC de la même année. Les mesures de prévention en amont, les systèmes de secours en aval, peuvent et doivent être renforcés et adaptés mais le contrôle du réchauffement climatique demeure néanmoins l'enjeu majeur.

II.3. Les catastrophes dues à l'homme : l'explosion survenue sur le port de Beyrouth le 4 août 2020

La distinction entre catastrophe naturelle et catastrophe anthropique doit être souvent réévaluée, tant l'inaction, la négligence ou la méconnaissance des risques contribuent dans de nombreuses circonstances à faire naître le phénomène voire à l'aggraver. Il reste néanmoins que les catastrophes industrielles sont en voie de régression plus particulièrement si l'on envisage celles qui ont une portée internationale par leur impact et/ou par la réaction internationale qu'elles suscitent. La catastrophe industrielle survenue sur le port de Beyrouth en août 2020 justifie néanmoins, de par son contexte, le qualificatif d'internationale.

Le 4 août 2020, deux explosions successives se produisaient dans des entrepôts sur le port de Beyrouth : la première a causé des dégâts relativement restreints dus, semble-t-il, à des feux d'artifice ; la seconde, provenait d'un stock de 2750 tonnes de nitrate d'ammonium. Beaucoup plus violente et destructrice que la précédente, elle allait dévaster toute la zone portuaire ainsi que plusieurs navires se trouvant à quai ou au large et le centre même de Beyrouth. L'effet de souffle qu'elle a provoqué est à l'origine de dommages considérables, tant humains que matériels⁷⁹. Le bilan final sera de 221 morts, et de près de 6 500 blessés et

⁷⁸ Rapport du World Weather Attribution (WWA), 24 août 2021 <https://www.worldweatherattribution.org/heavy-rainfall-which-led-to-severe-flooding-in-western-europe-made-more-likely-by-climate-change/>.

⁷⁹ La seconde explosion sera entendue jusqu'à Larnaca dans l'île de Chypre, située à un peu plus de 200 km de là.

les dégâts évalués par la Banque Mondiale à près de quatre milliards d'euros. La mise hors-service au moins partielle du port, voie d'importation essentielle pour le Liban, sera de plus à l'origine d'une crise d'approvisionnement notamment alimentaire.

L'origine de la catastrophe est demeurée difficile à déterminer et beaucoup d'hypothèses ont été avancées⁸⁰. La piste d'un entrepôt de feux d'artifice a été d'abord envisagée mais elle ne justifiait pas l'ampleur de la seconde explosion. Très rapidement, celle-ci a pu être imputée au nitrate d'ammonium destiné au Mozambique, confisqué puis stocké dans le port. Selon le réseau Shiparrested⁸¹, il proviendrait de la cargaison d'un navire le *MV Rhosus*, battant pavillon moldave et amarré dans le port de Beyrouth depuis 2014. Les autorités portuaires lui ayant interdit de reprendre la mer pour des raisons techniques, le navire aurait été abandonné par ses propriétaires et la cargaison déchargée et entreposée sur la base d'une décision de justice dans le périmètre du port⁸². Dès lors, 2750 tonnes de nitrate d'ammonium auraient été entreposées pendant six ans sans mesures de sécurité. Cause immédiate de la catastrophe, l'incendie initial survenu à l'occasion de travaux de soudure dans le dépôt de feux d'artifice se serait propagé à l'entrepôt de nitrate. Les responsabilités de la catastrophe sont donc alors particulièrement diluées : le propriétaire du navire l'avait abandonné ainsi que son équipage dès 2014 ; le propriétaire et l'acquéreur de la cargaison étaient dans l'impossibilité de récupérer le chargement ; les administrations et la justice libanaises ont manifestement ignoré les risques que faisait courir ce dépôt d'explosifs, malgré les avertissements officiels du service des douanes, et une demande en 2019 d'évacuation de l'entrepôt qui ne sera pas accordée par la justice, chacun se renvoyant la responsabilité. Des mesures adaptées prises à temps auraient donc pu empêcher la catastrophe, tout au moins en limiter les effets.

Il y a donc eu incontestablement carence administrative, simple reflet toutefois d'une impuissance politique et d'une crise globale de l'État libanais, rendant celui-ci incapable de faire face à une situation d'urgence de ce type. Crise économique et sociale d'abord, l'économie libanaise est en récession depuis 2018 ; la livre libanaise a perdu 60 % de sa valeur, 45 % de la population se trouve sous le seuil de pauvreté et 35 % de la population active est au chômage. Crise sanitaire ensuite car au même moment, le Liban subit la pandémie de Covid 19, avec un système de santé rapidement débordé. Crise politique enfin cristallisée, le 17 octobre 2019, dans un soulèvement populaire « le plus significatif de son histoire contemporaine⁸³ » manifestant le rejet d'une classe dirigeante marquée par le clientélisme, une corruption institutionnalisée, et la relation privilégiée avec le secteur bancaire. Les manifestants (le « Mouvement du 17 octobre ») réclament alors le changement du régime politique : la fin du communautarisme à l'origine de l'impuissance de l'État et de la « gabegie des services publics⁸⁴ ». Les errements qui ont accompagné la gestion du dossier ayant conduit à la catastrophe du 4 août 2020 sont venus conforter, s'il en était besoin, l'hostilité portée par une grande majorité des Libanais à leur classe politique. Il en a résulté des manifestations beaucoup plus radicales qu'en 2019, et un climat réellement insurrectionnel à Beyrouth : les manifestants ont symboliquement organisé l'exécution par pendaison de toutes les personnalités politiques.

⁸⁰ Comme l'explosion d'une bombe, notamment défendue par le président libanais Michel Aoun, mais rapidement démentie par les faits.

⁸¹ <https://shiparrested.com/the-network/>.

⁸² Cette interprétation a été confirmée par des déclarations du directeur général de la sécurité publique libanaise et du directeur de la sûreté générale.

⁸³ K.-L. Bitar, « L' "initiative française" pour un Liban saigné par son oligarchie », in B. Badie et D. Vidal, *L'état du monde*, 2022, p. 212.

⁸⁴ B. El Khouri, « Liban vers une IIIème république ? », *Annuaire Ramses*, 2021, p. 168.

La réponse nationale à la crise a néanmoins révélé la capacité de résistance de la classe politique tant à l'égard du pouvoir judiciaire que sur le terrain constitutionnel.

Malgré l'action des familles des victimes et la pression internationale exigeant que les responsabilités de la catastrophe soient établies et sanctionnées, les mécanismes judiciaires sont toujours bloqués, qu'il s'agisse d'une éventuelle enquête internationale rejetée à la quasi-unanimité par l'appareil politique, mais également des actions judiciaires engagées devant les tribunaux libanais. Le premier juge chargé de l'enquête sur les causes de l'explosion a été écarté en février 2020 pour suspicion légitime par deux anciens ministres des finances et des travaux publics qu'il avait inculpés. Il a été finalement dessaisi par un arrêt de la Cour de cassation. Le second juge d'instruction désigné, qui travaille sous protection de l'armée, a dû, lui aussi, suspendre ses investigations, le 27 septembre 2021, à la suite d'une plainte avec demande de dessaisissement émanant de l'ancien ministre de l'intérieur, soupçonné, comme trois autres anciens ministres « d'intention présumée d'homicide négligence et manquements ». Au 4 novembre 2021, c'est une troisième suspension qu'a dû prononcer le juge, touché par 15 plaintes (même l'ancien premier ministre ne s'est pas présenté devant le juge, ses avocats ayant porté plainte contre l'État libanais pour empêcher son audition.) C'est donc à une obstruction systématique que doivent faire face les magistrats, accompagnée de pressions et de menaces de la part, en particulier des deux partis politiques chiites, le Hezbollah et Amal. Cela entrainera, le 14 octobre 2021, des affrontements armés avec des partisans du « Mouvement du 17 octobre » qui se dérouleront, symboliquement, sur ce qui fut la ligne de démarcation de la guerre civile (1975-1990). Le dilemme du choix entre justice et paix civile semble donc se poser aussi au Liban.

La classe politique a également bloqué le processus constitutionnel, parvenant à empêcher, malgré la pression internationale, la constitution d'un gouvernement d'experts. Plusieurs premiers ministres se sont succédé depuis la catastrophe sans parvenir à un résultat du fait de conflits de personnes, mais surtout du système confessionnel commandant le jeu politique au Liban. Le 10 septembre 2021, soit après 396 jours de vacances du pouvoir, M. Mikati, lui-même ancien premier ministre, parvenait enfin à présenter un gouvernement avec pour mission de réformer le système pour obtenir l'aide dont a besoin le Liban en faillite. Le nouveau pouvoir ne rassure pas pour autant la population qui y voit un « recyclage » du personnel politique traditionnel.

Une telle situation est révélatrice du fait que toute catastrophe anthropique, lorsqu'elle atteint une certaine ampleur, ne peut être appréhendée correctement que de manière globale. Dans le cas libanais, l'explosion, fait générateur accidentel, ne se serait pas produite ou n'aurait eu au moins que des effets limités si la mal-gouvernance politique et économique et l'ignorance de l'état de droit n'avaient pas régné. La résilience des États et des sociétés face aux catastrophes se situe en effet d'abord sur ce plan. Si, de ce point de vue, le cas du Liban n'est pas isolé, des États parmi les plus riches révélant parfois, sur le terrain des catastrophes, une forme d'impuissance, son ampleur le rend exemplaire d'autant qu'il est encore aggravé par le contexte international dans lequel il se situe.

Au Liban, toute crise devient rapidement internationale car les blocages à répétition sont propices à l'internationalisation⁸⁵, et à l'intervention des « parrains », régionaux ou non. La société internationale, même avec des nuances, n'est donc pas restée insensible à la catastrophe du port de Beyrouth et à ses conséquences. Dans ces réactions, la place de la France doit être soulignée.

⁸⁵ Selon les formules de A. Daher, « Liban, l'impossible mouvement social », in B. Badie et D. Vidal (dir.), *Le Moyen orient et le monde, L'État du Monde*, 2021, La Découverte, p. 201.

L'assistance a pris d'abord une forme bilatérale classique, de nombreux États réagissant à la catastrophe en apportant leur aide au Liban tout en restant parfois très critiques sur le comportement des autorités. Le soutien a été logistique, alimentaire, sanitaire et médical venant aussi bien d'États européens (Belgique, Chypre, Grèce, Hongrie, Italie) que d'États voisins (Iran, Israël, Turquie) et d'États plus éloignés (Australie, Canada). La mobilisation a pris rapidement une dimension multilatérale avec l'intervention de l'ONU et de ses agences. Parmi les différentes actions humanitaires immédiates conduites, l'Organisation a apporté une aide d'urgence en matériel sanitaire pour permettre de réaliser des interventions chirurgicales sur des personnes victimes des explosions. De son côté, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) s'est engagé dans la reconstitution des réserves alimentaires du Liban très endommagées par l'explosion. Pour cela, il a déployé une opération logistique destinée à faire venir du matériel pour rendre le port de Beyrouth suffisamment opérationnel et mis ensuite en place des entrepôts et des unités mobiles de stockage de céréales et notamment de blé. Pour répondre aux besoins immédiats, il a également procédé à l'acheminement de farine de blé et de colis alimentaires⁸⁶.

L'ONU, dès le 9 août, est également à l'origine, avec la France, d'une conférence de donateurs « pour l'avenir du Liban ». Les États participants ont annoncé le versement de « ressources majeures » mais, marquant leur méfiance à l'égard du pouvoir libanais, ils ont précisé que « leur assistance devrait (...) être bien coordonnée sous l'égide des Nations unies et fournie directement à la population libanaise, avec le maximum d'efficacité et de transparence ». L'ONU s'engageait, selon son Secrétaire général, à évaluer les résultats et à assurer un suivi rapide et efficace de l'utilisation des sommes ainsi obtenues, soit 298 millions de dollars. Les organisateurs souhaitaient qu'ils soient utilisés en priorité dans les domaines de la santé, de la sécurité alimentaire, de l'éducation et du logement⁸⁷.

Outre son investissement dans l'Initiative pour le Liban, le rôle de la France doit être considéré particulièrement du fait de l'importance de son action opérationnelle mais également de la dimension politique qu'elle lui a conférée. Dès le 5 août, elle mettait en place un pont aérien pour acheminer à Beyrouth du matériel de secours d'urgence, de sauvetage et de déblaiement, ainsi que des équipes médicales et un détachement de secours composé de sapeurs-sauveteurs de l'armée de Terre appartenant à l'Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile n° 1 (UIISC 1)⁸⁸. Sa mission s'est inscrite dans le cadre du MEPC (Voir infra), en liaison avec les autorités locales, les forces armées libanaises, la Défense civile et les sapeurs-pompiers de Beyrouth, et en coordination avec les équipes internationales de secours. Elle a consisté, après avoir sécurisé la zone face aux risques chimiques, à retrouver d'éventuels survivants sous les décombres, puis à réaliser des évaluations de risques sur les bâtiments affectés par l'explosion. Après la fin de la mission d'urgence des équipes internationales, une partie du détachement de l'UIISC 1 est restée pour appuyer l'ambassade de France dans la gestion du flux logistique français acheminé par bateau dans le cadre de l'opération « Amitié ». Celle-ci a commencé le 14 août avec l'arrivée à Beyrouth du porte-hélicoptères amphibie *Tonnerre*, « bâtiment à tout faire »

⁸⁶ De son côté, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a dû réviser son appel de fonds, près de dix jours après les explosions du port de Beyrouth. Au cours des trois prochains mois, l'agence onusienne aura besoin de plus de 46 millions de dollars pour venir en aide à 100 000 enfants.

⁸⁷ Parmi les donateurs l'Union européenne avec 74 millions de dollars, la France avec 59 millions, le Qatar avec 50 millions et le Koweït avec 41 millions, l'Allemagne à hauteur de 20 millions, Chypre à hauteur de 5 millions et le Canada à hauteur de 5 millions.

⁸⁸ Cette dernière unité, spécialisée, est régulièrement engagée dans l'assistance apportée aux États étrangers en situation de catastrophe.

parce que particulièrement polyvalent⁸⁹. Le *Tonnerre* était accompagné d'un porte-conteneurs, le *MN Calao*, affrété par le ministère des Armées, avec, à son bord, 1 000 tonnes d'aide humanitaire.

L'action diplomatique et opérationnelle de la France face à la catastrophe de Beyrouth a donc été significative⁹⁰. Elle est toutefois indissociable du contexte politique dans lequel elle a été menée et de la relation privilégiée, souvent célébrée⁹¹ entre les deux États. Le président de la République française s'est efforcé de s'inscrire dans la continuité de cette relation en se présentant comme le meilleur défenseur du Liban. Au plan national, il a notamment mobilisé, des moyens notamment financiers et aussi sanitaires, et cela avant même la catastrophe. Au plan international, il a relancé avec succès l'Initiative pour l'avenir du Liban, le 2 décembre 2020, avec une 2^e Conférence internationale de soutien à la population libanaise puis avec une nouvelle mobilisation des partenaires le 4 août 2021 pour répondre à un appel d'urgence de l'ONU.

Comme cela a été affirmé avec de plus en plus de netteté, cette action a été conduite en soutien à « la population libanaise », avec la volonté manifeste de la distinguer de dirigeants ayant, depuis de nombreuses années, failli. Dès le 6 août, le président de la République française se rend à Beyrouth pour apporter « un message de solidarité et de fraternité », mais aussi proposer des réformes. Sur les lieux de la catastrophe, il se place clairement du côté d'une population, qui perçoit la France comme son seul recours, contre la classe politique libanaise à laquelle il « promet de demander des comptes »⁹². Il réclame des réformes de la part du gouvernement libanais tout en affirmant ne vouloir réaliser « aucune ingérence » « Exercice périlleux que d'être accueilli en libérateur dans un pays souverain, et surveillé de près par des puissances régionales telles que l'Iran ou l'Arabie saoudite »⁹³. Le 31 août 2020, le président français se rend une deuxième fois à Beyrouth et exprime sa détermination à aider le peuple libanais à effectuer un changement de régime politique tout en dénonçant la classe dirigeante du Liban et les maux qui la frappent. La formation d'un gouvernement de techniciens par le premier ministre désigné⁹⁴, que le président réclamait et sur lequel la classe politique libanaise s'était engagée, ayant échoué, il condamnera dans une conférence de presse du 27 septembre, la « trahison collective des partis libanais » ajoutant « avoir honte » pour les dirigeants du pays. Les menaces de sanctions annoncées par la France et par l'Union européenne à leur encontre se sont néanmoins avérées insuffisantes.

Cet échec amènera le président français à tenter de faire évoluer sa stratégie en privilégiant la mise en place d'un « gouvernement de mission » plutôt qu'un « changement complet de paradigme » contre les forces politiques libanaises. Celles-ci retrouveront ainsi leur place dans le processus politique envisagé, notamment le *Hezbollah*, à l'origine, avec le mouvement chiite *Amal*, de l'échec du Premier ministre désigné M. Adib. Si à cette occasion

⁸⁹ Il a ainsi transporté outre 700 militaires spécialisés, environ 100 tonnes d'aide humanitaire, deux hélicoptères des chalands de transport de matériel et des véhicules des marins-pompiers de Marseille.

⁹⁰ Voir les chiffres cités par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/liban/>.

⁹¹ Notamment par le Général de Gaulle, « Dans tout cœur de français digne de ce nom, je puis dire que le nom seul du Liban fait remuer quelque chose de très particulier » ; « les libanais [...] le seul peuple dans l'histoire du monde [...] dont le cœur n'a cessé de battre au rythme du cœur de la France ».

⁹² Le 5 août une pétition a réuni plus de 50000 signatures pour que le Liban soit replacé pour 10 ans sous le mandat français comme il le fût après la décision de la SDN du 25 avril 2020.

⁹³ *La Croix*, 6 août 2020.

⁹⁴ M. Adib, dont la désignation a été perçue comme un recyclage du personnel politique traditionnel.

et à l'occasion des troubles survenus, le président français avait mis en cause le Hezbollah⁹⁵, en fait, des contacts ont eu lieu dès le 6 août entre le président français et le chef du bloc parlementaire du Hezbollah, contacts qui se sont poursuivis par la suite. Associés à une action diplomatique notamment à destination de l'Iran, ils ont permis que le mouvement ne bloque pas la mise en place du gouvernement de M. Mikati. Ainsi, le chef de l'exécutif français s'est retrouvé face à une équation bien connue au Liban. Faut-il, dans une approche réaliste, considérer le *Hezbollah* comme un parti politique libanais représenté au Parlement avec lequel il est indispensable de travailler si l'on souhaite associer l'ensemble des forces politiques du pays ? Faut-il au contraire l'ostraciser comme étant un parti de l'étranger inféodé à l'Iran et considéré comme une organisation terroriste par des États comme les États-Unis, le Royaume Uni ou l'Allemagne ? La France a choisi la solution réaliste, faute qu'une autre apparaisse pertinente, et donc une internationalisation de la gestion de la crise au profit de l'Iran, acteur toujours décisif à Beyrouth⁹⁶. En allant au-delà de l'assistance au peuple libanais, la France s'est attiré ainsi des critiques qui s'avèrent finalement contradictoires : accusée d'ingérence dans les affaires intérieures d'un État souverain, il lui est ensuite reproché une forme de complaisance à l'égard des forces politiques libanaises et singulièrement du *Hezbollah* auquel elle aurait offert une reconnaissance internationale⁹⁷. C'est néanmoins la voie réaliste que le président français, traitant selon ses propos, « avec le Liban tel qu'il est », a suivie en œuvrant, pour la constitution du gouvernement présidé par M. Mikati. Celui-ci n'est pas un gouvernement de techniciens, tous les ministres ayant une affiliation politique : « la maladie politico-confessionnelle libanaise, rejetée par les manifestations de masse de l'automne 2019 reste donc intacte » « mais les mouvements sociaux n'échappent pas à ce carcan »⁹⁸.

Il appartient désormais au gouvernement libanais de proposer un programme de réformes pour permettre que l'aide internationale promise notamment par le FMI soit débloquée. Si tel était le cas, cela devrait permettre de résoudre certaines des difficultés rencontrées par la population libanaise du fait de la catastrophe du 4 août 2020. Celle-ci en attend néanmoins beaucoup plus, sur le plan économique mais surtout sur le plan politique. S'il est possible de trouver une vertu à une catastrophe, surtout d'une telle ampleur, c'est bien de mettre en évidence les manquements graves qui y ont conduit.

III. Victimes des conflits et des catastrophes

Les conflits et les catastrophes mettent toujours en cause la sécurité humaine car ils créent des victimes, tuées, blessées ou déplacées contre leur volonté. Le droit des réfugiés et le droit international humanitaire s'efforcent de leur offrir une protection.

⁹⁵ Le président affirmant que Le Hezbollah « ne doit pas se croire plus fort qu'il ne l'est ». Il « ne peut en même temps être une armée en guerre contre Israël, une milice déchaînée contre les civils en Syrie et un parti respectable au Liban. C'est à lui de démontrer qu'il respecte les Libanais dans leur ensemble. »

⁹⁶ Et alors que, dans le même temps, le dossier nucléaire complique sérieusement les relations entre les européens, dont la France, et l'Iran.

⁹⁷ Selon G. Malbrunot, Liban, le pas de deux d'Emmanuel Macron avec le Hezbollah, 31 août 2020 ; voir aussi, dans le même sens, M. Khadra, « Ce qu'Emmanuel Macron ne comprend décidément pas au Liban », atlantico.fr.

⁹⁸ A. Daher, « Liban : l'impossible mouvement social », B. Badie et D. Vidal, *Le Moyen orient et le monde, l'état du monde 2021*, p. 201.

III. I. Les réfugiés et les migrants

Le droit international maintient une distinction entre les réfugiés bénéficiant d'une protection en vertu de la convention du 28 juillet 1951 qui leur confère un statut juridique international et les migrants qui ne disposent pas d'un mécanisme universel obligatoire de protection. Les différences entre les deux situations sont cependant amenées à s'estomper du fait du développement de flux mixtes, associant des personnes dont les unes sont forcées de fuir pour rester en vie ou conserver leur liberté alors que les autres sont conduites à migrer pour fuir la misère et trouver des conditions de vies décentes. Avec les Pactes internationaux adoptés en 2018, la société internationale tente de faire évoluer le traitement de ces personnes obligées de se déplacer en recourant aux méthodes de la gouvernance. La distinction entre migrants et réfugiés subsiste néanmoins de par la volonté des États. Cette action internationale peut s'appuyer néanmoins sur la construction, même si elle est très laborieuse, d'une stratégie de l'Union européenne pour les réfugiés et les migrants.

III. I. I. Le Pacte mondial pour des migrations, sûres, ordonnées et régulières (ci-après PMM) et le Pacte Mondial sur les Réfugiés (ci-après PMR) : mise en œuvre trois ans après

Le PMM et le PMR ont été respectivement adoptés lors de la Conférence de Marrakech le 11 décembre 2018 et approuvé par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 17 décembre 2018⁹⁹. On pouvait craindre que la mise en œuvre des deux Pactes se trouve télescopée par la crise sanitaire due à la Covid 19 et il n'a sans doute pas été possible de tirer tous les effets attendus des mécanismes mis en place. Néanmoins, les effets de la crise sanitaire ont été plus ambivalents qu'attendus¹⁰⁰ et il est possible dès à présent de noter les avancées obtenues aussi bien sur le processus et le cadre de mise en œuvre des Pactes que sur les mesures plus concrètes adoptées par les États Parties du PMM comme du PMR.

III. I. I. I. La mise en œuvre du Pacte Mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (PMM)

Alors que le premier Forum d'examen des migrations internationales doit se tenir en 2022, la mise en œuvre du PMM n'a pu ignorer l'impact de la crise de la Covid 19 apparue au début de 2020. Le rapport du Secrétaire général des Nations Unies à l'Assemblée générale du 26 octobre 2020¹⁰¹ consacre ainsi une partie V aux « Incidences de la COVID-19 sur la mise en œuvre du Pacte mondial ». Il montre bien à cette occasion que si la pandémie a rendu, de manière générale, plus difficile la mobilisation des moyens des États pour avancer sur les objectifs fixés par le Pacte et entraîné parfois des pratiques compromettant les droits des migrants, elle a également mis en évidence « sa pertinence [...] et ouvert de nouvelles voies concernant sa mise en œuvre ». Certains États par exemple ont adopté des mesures pour favoriser l'accès aux soins de santé, quel que soit le statut migratoire ou proposé des

⁹⁹ Le PMM est annexé à la Résolution 73/195 de l'AGNU du 19 décembre 2018, le PMR figure la deuxième partie du rapport annuel 2018 du Haut Commissariat aux Réfugiés, A/73/12.

¹⁰⁰ Voir L. Balmond, « Du droit des migrants à la gouvernance des migrations : à propos des pactes sur les réfugiés et les migrations de septembre », *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, 2018, mis en ligne le 4 décembre 2020, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=2354>.

¹⁰¹ Rapport du Secrétaire général sur le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières en application de la résolution 73/195, AGNU, A/75/542, 26 octobre 2020. La résolution 73/195 fait obligation au Secrétaire général de rendre compte de la mise en oeuvre du PMM par le système des Nations Unies tous les deux ans.

mesures de soutien en cas de retour (c'est notamment le cas de la Thaïlande, l'Azerbaïdjan, la Bolivie, le Kazakhstan et la Lituanie). D'autres (comme le Chili, l'Indonésie, Maurice, la Nouvelle Zélande ou la Thaïlande) ont étendu la durée des permis de séjour et de travail voire même régularisé le statut d'une partie des migrants sans-papiers (comme la France, l'Italie, le Portugal et la Zambie).

La mise en œuvre du PMM, lancée dès 2018, s'est néanmoins poursuivie selon le cadre rappelé par le Secrétaire général¹⁰² : elle s'inscrit dans la continuité de principes et de normes existant qu'il importe de développer et de renforcer ; elle doit être adaptée en fonction du contexte, de l'expérience et des ressources propres à chaque État ; elle doit enfin faire l'objet d'une réflexion continue pour pouvoir s'adapter à de nouvelles dynamiques complexes, de nouveaux besoins et de nouvelles réalités. La mise en œuvre du PMM se caractérise donc par sa souplesse et sa flexibilité. Le rapport, le premier à donner suite à ce mandat, a été élaboré sur la base de contributions et de consultations approfondies. Des contributions ont été reçues de 54 États Membres, de deux organisations intergouvernementales, de 16 entités des Nations Unies et de neuf parties prenantes, en réponse à une note verbale datée du 15 mai 2020 émanant du Coordonnateur du Réseau des Nations Unies sur les migrations. Elles ont été complétées par des consultations avec les parties prenantes, des discussions bilatérales avec les entités des Nations Unies et des informations complémentaires provenant des bureaux régionaux et des missions de l'Organisation internationale pour les migrations.

Dans la mise en œuvre du PMM, le rôle du système des Nations Unies est central. Il s'appuie à la fois sur l'Organisation internationale des Migrations (OIM) et sur le Réseau des Nations Unies sur les Migrations¹⁰³ (ci-après « le Réseau »). Créé en 2018 à l'initiative du Secrétaire général, et dirigé par un Comité exécutif composé de huit organisations, OIT, OIM, HCDH, PNUD, HCR, UNICEF, ONUDC, Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat, L'OMS participant aux réunions du Comité exécutif depuis le début de la pandémie, en qualité d'invité, il est chargé d'assurer plusieurs missions : la coordination au sein du système des Nations unies pour permettre une meilleure collaboration notamment au niveau régional et national ; l'assistance aux organismes régionaux et aux États en mettant à leur disposition des outils pour la mise en œuvre du Pacte, en organisant des examens régionaux et en développant les réseaux de pays destinés à mobiliser nationalement toutes les parties prenantes¹⁰⁴. Le Réseau s'est également engagé dans la mise en place du mécanisme de renforcement des capacités qu'il a été décidé de créer au titre du Pacte mondial. Il repose sur la plateforme de connaissances et le pôle de liaison mondiaux, espaces de rencontre virtuels¹⁰⁵ et sur le fonds d'affectation spéciale pluri-partenaire des Nations Unies en faveur du Pacte mondial. Ce « fonds de démarrage » créé en mai 2019 appuie en priorité les initiatives conjointes des États Membres, du système des Nations Unies et d'autres parties prenantes¹⁰⁶. Enfin, le Réseau a invité des États Membres à devenir les « champions » de la mise en œuvre du Pacte ; le soutien qu'il leur fournit alors est destiné à faire émerger des informations clés, des enseignements et des pratiques positives pouvant être partagés avec d'autres États Membres¹⁰⁷.

¹⁰² II. Que signifie « mettre en œuvre le Pacte mondial pour la communauté internationale ?

¹⁰³ <https://migrationnetwork.un.org/>

¹⁰⁴ Le 20 mai 2021 était créé le 50ème réseau de pays en Zambie <https://www.iom.int/fr/tags-2021/reseau-des-nations-unies-sur-les-migrations>.

¹⁰⁵ Migration Network Hub, FormatNews and Press Release SourceIOM Posted 25 Mar 2021 Originally published 18 Mar 2021 OriginView original.

¹⁰⁶ Mais seuls 12 millions de dollars ont été mobilisés pour l'instant.

¹⁰⁷ Actuellement 27 États sont concernés, 19 situés sur tous les continents sauf l'Océanie ayant confirmé au 21 novembre 2021 <https://migrationnetwork.un.org/fr/initiative-des-pays-champions#>.

Du côté des États parties, la mise en œuvre s'est manifestée prioritairement par la construction d'instruments de mesures et d'action dont les résultats pourront être mesurés à terme, le Forum d'examen des migrations internationales qui se tiendra en 2026 devant permettre de présenter des résultats plus tangibles. A ce stade, l'objectif était de permettre d'inscrire la mise en œuvre du PMM dans le cadre de la gouvernance globale qui le caractérise, en renforçant les capacités des États membres et des autres parties prenantes, Si le Rapport note que « la promesse du Pacte mondial – dépasser la conception transactionnelle de la migration pour parvenir à une collaboration entre les États qui soit multiforme et fondée sur les droits humains – n'a pas encore été pleinement réalisée », les résultats qui peuvent dès à présent être notés, s'ils sont d'une grande diversité¹⁰⁸ sont nombreux et loin d'être négligeables. Les actions se situent d'abord sur le terrain politique et de l'information avec la mise en place de « dialogues constructifs dans l'ensemble de la société » afin, selon la formule du HCDH, de « recadrer autour des droits humains les récits et les messages publics ayant trait aux migrations ». Elles tendent également à renforcer l'intégration des migrations dans les programmes de développement pour agir sur les menaces de nature à déclencher les mouvements migratoires¹⁰⁹ et notamment sur les menaces tenant au changement climatique et à la mobilité humaine découlant de facteurs environnementaux afin de diminuer la vulnérabilité des migrants¹¹⁰. Combattre la migration clandestine est également un objectif du Pacte, les États membres se préoccupant principalement de la lutte contre la traite des êtres humains¹¹¹ mais également de la gestion des frontières¹¹², éventuellement en coopération avec le HCDH comme le Danemark en Irak.

Par ailleurs, pour « faciliter une migration régulière et le travail décent », les gouvernements adaptent constamment leurs systèmes d'immigration¹¹³ avec le concours du secteur privé, partenaire essentiel à cet égard. Dans la logique de la gouvernance globale, l'OIM a publié en avril 2020 des orientations à l'intention des employeurs et des recruteurs en vue d'améliorer la protection des travailleurs migrants et collabore activement avec le secteur privé en Asie sur la lutte contre la maltraitance au travail sur les migrants. Par l'intermédiaire de l'Initiative pour un recrutement équitable et de ses directives, l'OIT collabore avec les États, le secteur du recrutement, les employeurs et les organisations de travailleurs pour améliorer les pratiques de recrutement à l'échelle internationale. Certains États ont même pris des mesures significatives pour favoriser l'intégration des migrants¹¹⁴.

¹⁰⁸ Les États recourant à des approches différentes pour mettre en œuvre les Pactes comme par exemple l'intégration des objectifs du pacte dans de nouvelles réglementations (Canada) la définition d'actions identifiées répondant aux 23 objectifs définis par le Pacte (Portugal) ; plan d'action national (Kenya, Zambie), plan d'action régional (IGAD) ; projet « Pour une approche globale de la gouvernance de la migration et de la mobilité de main-d'œuvre en Afrique du Nord (THAMM) », etc.

¹⁰⁹ Plusieurs pays ont intégré le Pacte mondial et les objectifs de développement durable dans leurs politiques migratoires et dans d'autres documents d'orientation (Danemark, Iraq, Irlande, Kirghizistan et Mauritanie).

¹¹⁰ La Bolivie, le Botswana, la France avec la Plate-forme liée aux catastrophes pour l'Afrique de l'est.

¹¹¹ Nouvelle législation contre la traite en Finlande ; création de structures d'accueil pour les victimes de la traite en Égypte et en Serbie.

¹¹² Formation par le Canada des agents des douanes de pays des Amériques sur la vérification des documents.

¹¹³ Loi de 2020 élargissant les possibilités pour les professionnels qualifiés de venir travailler en Allemagne ; programme pilote de 2019 entre l'Espagne et le Sénégal sur les migrations de main-d'œuvre pour le secteur agricole, amélioration du programme des travailleurs étrangers temporaires en 2019 au Canada.

¹¹⁴ L'Équateur a délivré des cartes d'identité dont l'octroi répond aux mêmes critères que ceux requis pour les nationaux ; Le Portugal donne à tous les migrants quel que soit leur statut, un numéro de sécurité sociale leur permettant d'accéder à une aide sociale de base.

Enfin, la plupart des migrations étant de nature régionale, la mise en œuvre du PMM s'est également développée à ce niveau. Le premier examen régional du PMM en Asie-Pacifique¹¹⁵ s'est tenu du 10 au 12 mars 2021 à Bangkok sous l'égide de la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) et le Réseau régional des Nations Unies sur les migrations pour l'Asie et le Pacifique. Il a réuni plus de 200 représentants de gouvernements et de parties prenantes et les débats ont porté sur les mesures concrètes à adopter pour aligner les migrations sur le développement durable et le respect des droits de l'homme et des droits des travailleurs à l'ère de la COVID-19 et au-delà¹¹⁶. En Afrique¹¹⁷, le premier examen continental du PMM s'est tenu au Maroc du 31 août au 1^{er} septembre 2021, organisé par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), le Réseau des Nations Unies sur les migrations, l'OIM, en partenariat avec la Commission de l'Union africaine¹¹⁸. Les participants ont mis l'accent sur les liens entre le PMM et la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf), étape importante vers la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux sur le continent, et des progrès vers une disponibilité et une flexibilité accrues des voies de migration régulière. Insistant sur le fait que les migrations ne devaient pas être traitées uniquement comme une question de politique sécuritaire, ils ont notamment recommandé de donner aux communautés locales les moyens de répondre aux besoins croissants des migrants en Afrique, de les soutenir et de les responsabiliser en investissant dans la formation de leurs compétences et de veiller à ce que tous les migrants, quel que soit leur statut, soient en mesure d'exercer leurs droits fondamentaux, notamment l'accès aux services de base. Par contre, certains objectifs du PMM comme le sort des migrants disparus, le sauvetage des vies et la prévisibilité des politiques de migrations n'ont pas fait l'objet du même niveau d'attention de la part des États africains.

La pandémie de la COVID-19 n'a donc pas radicalement perturbé la mise en œuvre du PMM : les parties prenantes ne sont pas restées inactives et de nombreuses bonnes pratiques sont, dès à présent, mises en évidence. Seul un débat plus général à l'occasion du Forum international des réfugiés de 2022 permettra de montrer si celles-ci traduisent une attitude générale ou ne sont que l'apanage de certains États, eu égard à leur position nationale, vis-à-vis des migrations. Par contre, la question de la « gestion des frontières », parce qu'elle touche à la souveraineté reste éminemment politique et le Pacte, comme le Secrétaire général dans son rapport, se gardent de l'aborder de front. Si toutes les Parties s'accordent à reconnaître que la formation des agents qui se consacrent à cette gestion doit être améliorée et que les « cadres régionaux » lorsqu'ils favorisent la mobilité des personnes peuvent contribuer à apaiser les tensions, l'exemple de l'Union européenne montre que, du côté de l'organisme régional, l'objectif est difficile à atteindre. De même, en ce qui concerne le retour des migrants, les recommandations du Pacte sont loin d'avoir donné lieu à une mise en œuvre pratique. Le rapport se borne à insister sur la nécessité d'assurer aux migrants « un retour sûr et digne et une réintégration durable, afin de garantir leur bien-être et la protection de leurs droits humains ». Plus encore, le Secrétaire général rappelle

¹¹⁵ Le nombre de migrants internationaux dans la région Asie-Pacifique est passé de 52 millions en 1990 à plus de 65 millions en 2021, soit environ 25% de l'ensemble des migrants internationaux dans le monde. 70 % de tous les migrants internationaux en Asie et dans le Pacifique viennent de la région.

¹¹⁶ <https://www.iom.int/fr/news/conclusion-du-premier-examen-regional-du-pacte-mondial-pour-des-migrations-sures-ordonnees-et-regulieres-en-asie-pacifique>, 12 mars 2021.

¹¹⁷ En 2019, les migrants en Afrique représentent 9,8 % du nombre total dans le monde. La migration intra-africaine reste dominante : en 2019, 79 % (environ 26,5 millions) des migrants africains s'étaient déplacés à l'intérieur du continent africain (CEA), seulement 17 millions d'Africains vivant en dehors du continent (OIM).

¹¹⁸ <https://www.un.org/africarenewal/fr/>, 2 septembre 2021.

que « de nombreux migrants et réfugiés perdent la vie ou disparaissent, que ce soit au cours de leur voyage ou à leur arrivée » du fait notamment de routes maritimes particulièrement dangereuses. « La nécessité de sauver des vies ne reçoit [donc] pas l'attention qu'elle mérite », malgré l'engagement qui résulte de l'Objectif 8 du Pacte mondial.

III.1.1.2. La mise en œuvre du Pacte mondial sur les réfugiés (PMR)

La COVID-19 n'a pas interrompu les déplacements forcés, ce que confirment les tendances mondiales publiées par le HCR en 2020¹¹⁹, mais son impact global est difficile à évaluer. Le HCR estime en effet que, dans la plupart des régions, le nombre de nouveaux réfugiés et de demandeurs d'asile a diminué d'environ 1,5 million de personnes en comparaison avec la période non-Covid, mais beaucoup de ceux qui recherchaient une protection en 2020 ont été laissés pour compte. Dans le même temps, les déplacements ont cependant continué à augmenter de manière significative par rapport à 2019, passant en 2020 à 9,8 millions pour les déplacés internes, et à 1,4 million pour les déplacés internationaux. En 2020, sur 95 personnes, on compte une déplacée alors qu'en 2010, la proportion était de 1 pour 159. Ce sont en effet 82,4 millions de personnes qui étaient « déracinées », c'est-à-dire contraintes de quitter leur foyer, à la fin 2020, victimes de la persécution, des conflits, des violences, des violations des droits humains ou d'événements troublant gravement l'ordre public. Plusieurs crises, anciennes comme en Syrie, en Afghanistan ou au Sahel, nouvelles comme en Arménie-Azerbaïdjan et au Mozambique ont poussé des personnes à fuir (11,2 millions en 2020 contre 11 millions en 2019).

Parmi les 82,4 millions de personnes déracinées, 20, 8 millions sont des réfugiés sous mandat du HCR, 5,5 millions des réfugiés sous mandat de l'UNRWA, 4,1 des demandeurs d'asile, 48 millions des déplacés internes et 3,9 millions, des déplacés à l'étranger. Ces personnes viennent majoritairement de 5 États : la Syrie, 6,8 millions le Venezuela, 4,9 millions, l'Afghanistan, 2,8 millions, le Soudan du sud 2,2 millions et le Myanmar, 1,1 million. Elles sont accueillies principalement en Turquie (3,7 millions de personnes venant surtout de Syrie), en Colombie (1,7 million venant du Venezuela), au Pakistan, (1,4 million venant de l'Afghanistan), en Ouganda (1,4 million) et en Allemagne, premier parmi les États développés (1,2 million). On note en effet que 86 % des déracinés sont accueillis par des pays en développement et 73 % par des États voisins. Les enfants, sont particulièrement touchés par le phénomène du déplacement qui dure souvent plusieurs années¹²⁰. C'est le cas des régions d'Afrique sub-saharienne alors qu'en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale les femmes et les filles sont majoritairement concernées.

Face à ces mouvements, les solutions habituelles ont été peu opérantes du fait de la fermeture des frontières de nombreux États. En 2020, seulement 251 000 réfugiés ont pu retourner dans leur pays d'origine du fait de l'insécurité, de l'absence de services essentiels et de moyens d'existence¹²¹. La réinstallation a rencontré les mêmes difficultés puisqu'en 2020, seuls 34 400 réfugiés en ont bénéficié contre 107 800 en 2019 et alors que 1,4 million de réfugiés ont besoin d'une réinstallation.

Les progrès accomplis au titre du PMR¹²² doivent aussi être évalués en considérant ses quatre objectifs : soulager la pression sur les pays qui accueillent des réfugiés ; renforcer

¹¹⁹ *Growing Displacement despite pandemic*, <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/>.

¹²⁰ Selon les estimations du HCR, environ 1 million d'enfants sont nés en déplacement entre 2018 et 2019, la plupart courant le risque de passer des années en exil.

¹²¹ C'est le cas également pour les personnes déplacées : 3,2 millions ayant pu retourner dans leur pays contre 5,3 millions en 2019.

¹²² <https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/dans-le-monde/1001-pacte-mondial-sur-les-refugies-quel-bilan-des-engagements-pris-en-2019>.

l'autonomie des réfugiés face à l'aide humanitaire ; développer l'accès aux possibilités de réinstallation dans des pays tiers et aux autres procédures complémentaires ; promouvoir les conditions permettant aux réfugiés de rentrer en sécurité, et de leur plein gré, dans leurs pays d'origine. Les principaux moyens de suivi et d'examen prévus sont le Forum mondial sur les réfugiés, tenu tous les quatre ans, la Réunion des hauts responsables, convoquée deux ans après chaque édition du Forum ainsi que les rapports présentés par le HCR.

Le premier Forum mondial sur les réfugiés qui s'est tenu en décembre 2019 a permis à la Communauté internationale de prendre des engagements afin d'atteindre les objectifs du Pacte mondial sur les réfugiés, afin de mieux répartir la responsabilité de l'accueil, renforcer l'autonomie des réfugiés, et élargir l'accès aux solutions durables¹²³.

Par la suite, le HCR a publié le 16 novembre 2021 un premier rapport sur la période 2016-2021 faisant le point sur les avancées opérées depuis l'appel à l'élaboration du PMR¹²⁴. Il s'appuie sur un cadre d'évaluation reposant sur quinze indicateurs qui mesurent les progrès réalisés. Ces indicateurs incluent, entre autres, le volume d'aide publique au développement (APD) fournie aux réfugiés et aux communautés hôtes, la proportion de réfugiés ayant accès à un emploi décent, capables de se déplacer librement dans le pays d'accueil, ayant accès à l'école, aux programmes de réinstallation ou encore le nombre de réfugiés disposant de documents officiels d'identité. Si des avancées ont permis de renforcer le soutien aux pays aux plus faibles ressources avec un triplement du nombre de partenaires contribuant à l'accueil des réfugiés¹²⁵ et une augmentation constante de l'APD bilatérale, ils continuent d'être responsables de l'accueil de 86 % des réfugiés dans le monde. Le rapport indique que même s'il est nécessaire de financer davantage les interventions humanitaires et les projets de renforcement des capacités des réfugiés, l'aide bilatérale au développement acheminée vers les pays d'accueil des réfugiés à faible revenu a connu une tendance à la hausse depuis 2016. Dans le domaine de l'autonomie, 75 % des réfugiés ont le droit de travailler légalement dans le pays d'accueil même si le degré de mise en pratique de cette disposition demeure incertain, mais deux tiers continuent de vivre sous le seuil de pauvreté, et un tiers ne bénéficie pas de la liberté de mouvement. La même incertitude pratique concerne l'inclusion des réfugiés dans les systèmes éducatifs nationaux. Les enfants réfugiés ont en principe accès à l'enseignement primaire dans les mêmes conditions que les nationaux dans trois quarts des pays d'accueil des réfugiés, et à l'enseignement secondaire dans deux tiers des pays mais de nombreux obstacles subsistent, puisque près de la moitié des élèves réfugiés ne sont pas scolarisés.

Le rapport souligne encore que si davantage de réfugiés ont bénéficié de solutions durables à leur situation durant la période considérée, les conflits en cours entravent le retour de la plupart des réfugiés chez eux d'autant que les besoins en réinstallation ont augmenté de 25 % alors que les places proposées par les États sont en diminution. Enfin, 2 millions de réfugiés sont retournés volontairement dans leur pays d'origine, un nombre qui diminue constamment¹²⁶. Ainsi, pour le HCR, le partage des responsabilités, élément central du Pacte est encore loin d'être réalisé.

Enfin, la réunion de hauts responsables co-organisée par le HCR et la Suisse s'est tenue les 14 et 15 décembre 2021¹²⁷ et visait, d'une part, à maintenir la mise en œuvre du Pacte à

¹²³ Voir Paix et Sécurité Européenne et Internationale n° 13, 2019, n° 56 et 57.

¹²⁴ <https://www.unhcr.org/global-compact-refugees-indicator-report/>.

¹²⁵ C'est le cas par exemple des banques de développement et notamment de la Banque Mondiale, le nombre de situations de réfugiés qu'elle soutient étant passé de 2 à 19.

¹²⁶ Alors qu'entre 2016 et 2020, les retours volontaires représentaient près des trois quarts de toutes les solutions durables, seulement 1 % d'entre eux sont rentrés en 2020, contre 3 % en 2016.

¹²⁷ Format News and Press Release Source UNHCR Posted 14 Dec 2021 Originally published 14 Dec 2021 Origin View original.

l'agenda des parties prenantes, d'autre part à en parachever le processus d'évaluation avant le prochain Forum mondial des réfugiés qui se tiendra en 2023. Élément important du dispositif, elle doit permettre à chaque gouvernement et à chaque organisation de présenter l'état d'avancement de ses engagements, des difficultés rencontrées et des possibilités pour les résoudre. Elle a été précédée de cinq tables rondes, réunions préparatoires virtuelles permettant d'aborder les sujets les plus sensibles du Pacte, organisées par le HCR¹²⁸ qui a également défini les priorités de la réunion. Un bilan en a été présenté dès le 16 décembre par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, M. Filippo Grandi dans son discours de clôture¹²⁹.

Selon le Haut-Commissaire, des progrès encourageants sont à noter de la part des gouvernements et d'autres parties prenantes dans le respect de leurs engagements : plus de 1400 formulés lors du Forum et 200 autres qui ont été mis à jour depuis pour transformer le Pacte en actions concrètes. Bien que ce ne fût pas l'objet de la réunion, plus de 50 nouvelles promesses et initiatives ont été enregistrées venant des États, des organisations internationales, des ONG, des groupes confessionnels, du secteur privé, des réseaux de villes dans des domaines comme la réinstallation¹³⁰, le financement, la délivrance de documents d'état civil, l'accès à l'éducation et aux soins de santé¹³¹. De nouvelles initiatives conjointes ont également vu le jour comme le Fonds pour la protection de l'environnement des réfugiés¹³², le *Refugee Connected Education Challenge*, visera le développement de l'apprentissage numérique et pour les réfugiés et les étudiants déplacés. On notera également l'initiative conjointe de la Société financière internationale et du HCR pour faciliter la participation des entreprises comme partenaires économiques pour les réfugiés et leurs communautés d'accueil.

Dans la perspective du Forum mondial de 2023 et tout en mettant en garde contre « le discours politique sur l'asile dans de nombreux pays » qui « ne garantissent pas des résultats positifs », le Haut-Commissaire a mis en évidence les points sur lesquels il était nécessaire de « maintenir une dynamique » : trouver des solutions pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et pour les apatrides, alléger la charge sur les pays qui disposent des ressources les plus faibles et pourtant accueillent le plus de personnes. Plus généralement, si le partage des responsabilités est en cours, il importe d'en faire plus sur le plan financier « mais aussi en termes de politiques, de lois et de soutien pratique ».

III.1.1.3. Le projet de Pacte européen sur la migration et l'asile : crises des réfugiés et toujours crise européenne

L'Union européenne ne s'est jamais parfaitement remise de la déstabilisation subie du fait de l'afflux de réfugiés à partir de 2013 et qui a atteint son paroxysme en 2015 à la suite

¹²⁸ Tables rondes du 16 novembre 2021 sur le lancement du rapport sur les indicateurs du PMR, du 22 novembre 2021 sur le financement, du 25 novembre 2021 sur les partenariats, du 29 novembre 2021 sur l'autonomie et du 2 décembre 2021 sur les solutions ; voir l'ensemble des débats sur <https://www.unhcr.org/fr-fr/tables-rondes-preparatoires-virtuelles.html>.

¹²⁹ <https://www.unhcr.org/fr-fr/news/stories/2021/12/61bca8bda/Etats-exhortes-capitaliser-progres-accomplis-forum-mondial-refugies.html>.

¹³⁰ Les États-Unis et la Belgique se sont engagés à augmenter le nombre de places de réinstallation et d'autres voies d'entrée pour les réfugiés), la lutte contre l'apatridie (l'Islande, la Belgique, le Burundi ainsi que les États-Unis qui se sont engagés à adopter une procédure de détermination pour donner aux personnes sans nationalité dans le pays un statut juridique et des droits plus importants).

¹³¹ Engagements pris par l'Autriche, le Burundi, les Pays-Bas et le Kirghizstan.

¹³² Qui contribuera au financement de projets innovants de reforestation et de production de carburants propres dans les zones d'accueil des réfugiés.

du conflit syrien¹³³. Depuis cette date, elle a essayé de réformer sa politique de l'asile mais elle n'a pu y parvenir en profondeur faute de véritable solidarité entre les membres et surtout de perception politique commune du phénomène migratoire. Dès lors, si elle n'est pas restée inactive, multipliant les initiatives sur le plan institutionnel (avec en particulier la montée en puissance de l'Agence Frontex) et normatif, elle n'a pu offrir une réponse globale alors que les crises migratoires se renouvelaient. Le Pacte sur la migration et l'asile présenté par la Commission le 23 septembre 2020 a vocation à fournir cette réponse globale dont l'urgence est apparue encore plus évidente en 2020-2021 avec la multiplication et la diversité de nouvelles crises migratoires.

II.1.1.3.1. L'Union européenne face à de nouvelles crises migratoires

Avec la Biélorussie, celle-ci est née d'une crise politique entre les autorités de Minsk et l'Union européenne, qui avait adopté contre elles depuis plusieurs années des sanctions progressivement aggravées en 2020-2021 du fait de leur comportement¹³⁴. A ces sanctions, la Biélorussie, se transformant en « État-passeur », a répondu par un chantage migratoire. Des migrants, principalement irakiens, attirés sur les réseaux sociaux se voyaient proposer une entrée facilitée dans l'UE. Pour cela, ils étaient transportés par des avions affrétés à cet effet jusqu'aux frontières avec la Pologne, la Lituanie et la Lettonie et abandonnés sans eau ni nourriture. L'UE était condamnée, soit à céder au chantage portant certes sur un nombre limité de migrants mais en donnant un signal dangereux pour l'avenir, soit à ne pas céder au chantage. Si la Lituanie, la Lettonie et la Pologne ont adopté des mesures pour faire face à la crise, seules les deux premières ont fait appel à l'assistance de l'UE. La réponse de la Pologne a été la plus radicale, déployant ses forces armées sur la frontière, refusant l'aide de l'Union pour en assurer le contrôle et en interdisant l'accès aux observateurs extérieurs. Déclarant refuser de céder au chantage, elle a, à plusieurs reprises, refoulé les migrants qui voulaient franchir la frontière. Le renforcement des sanctions européennes et l'action diplomatique, notamment auprès de la Russie, ont conduit néanmoins la Biélorussie à organiser le retour d'une partie des migrants. Cette crise a été illustrative à un double titre : une possible nouvelle forme de guerre hybride par la manipulation des migrants s'est concrétisée ; toute crise migratoire était de nature à créer une crise de l'Union, un État, la Pologne, mettant en œuvre une solution strictement nationale et affichant des positions peu conformes aux principes gouvernant l'Union.

La deuxième crise résulte de l'accroissement des flux de migrants irréguliers tentant de traverser la Manche de la France vers le Royaume Uni, destination attractive du fait, souvent, de la maîtrise de la langue anglaise et de l'existence d'une diaspora importante leur permettant de trouver du travail, mais aussi, selon la France, de la faiblesse des contrôles de l'immigration irrégulière sur place au Royaume-Uni. Phénomène constaté depuis plus de vingt ans, les deux États ont tenté de le régler par des accords bilatéraux, transférant en droit et en fait la frontière du Royaume-Uni à Calais, en bloquant les migrants en France. Cette dernière devait surveiller et empêcher les mouvements migratoires irréguliers pendant que le Royaume uni s'engageait à soutenir financièrement Paris et à accélérer les délais d'instruction des demandes d'asile. L'insuffisance des mesures adoptées n'a pas permis d'obtenir des résultats significatifs, (les flux de migrants ont encore augmenté en 2021, poussant, du fait du contrôle des principaux points d'accès autour de Calais, les

¹³³ Voir J. Auvret-Finck, A.-S. Millet-Devalle (dir.), *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ?*, Paris, Pedone, 2017.

¹³⁴ Fraudes dans l'organisation de l'élection présidentielle de 2021 ; répression des manifestations contre la réélection d'A.Loukachenko ; détournement en 2021 d'un avion civil contraint à un atterrissage forcé pour arrêter des dissidents.

migrants et les passeurs à privilégier la voie maritime et à disperser vers le sud les zones de départ des tentatives de traversées) provoquant un différend entre les deux États quant à leurs volontés respectives d'agir ainsi qu'aux modalités de leur action¹³⁵. Au 1^{er} janvier 2021, la question changeait toutefois de nature du fait du Brexit : la France devenait, face au Royaume Uni, une nouvelle frontière extérieure de l'Union, raison pour laquelle elle refusait désormais de négocier bilatéralement avec Londres un éventuel accord de réadmission des migrants. Elle a néanmoins obtenu de la part de Bruxelles un soutien aérien de *Frontex*, mais à la suite de la crise politique causée par la disparition de 27 migrants lors du naufrage de leur embarcation dans le Pas de Calais. Il reste qu'une telle réponse ne peut être à la mesure des enjeux, humains et, par voie de conséquence, politiques de telles situations.

Enfin, l'UE peut craindre une crise migratoire potentielle du fait de la situation en Afghanistan. S'il existe dans ce pays une crise humanitaire majeure, elle ne s'est pas traduite pour l'instant par une vague de réfugiés vers l'Europe comme en 2015 pour la Syrie. Les mouvements de population se sont manifestés par des déplacements internes à l'Afghanistan et vers les États voisins. Pour ces derniers, l'Union européenne a adopté un plan d'action, le 31 août 2021, comportant une assistance humanitaire tout en rappelant la nécessité de prendre en considération la lutte contre d'éventuels risques sécuritaires résultant de la nouvelle situation afghane. Le nombre de migrants devrait toutefois augmenter sensiblement en 2021 tout en restant suspendu à la situation dans le pays et au maintien de l'aide humanitaire.

Pour la Commission européenne, « depuis la crise des réfugiés de 2015-2016, les défis ont changé. Les flux mixtes de réfugiés et de migrants se sont traduits par une plus grande complexité et un besoin accru de mécanismes de coordination et de solidarité »¹³⁶. Face à ce constat, la Commission s'est efforcée, dans la difficulté, de construire, une réponse européenne globale permettant d'atteindre ces objectifs. Le projet de Pacte européen sur la migration et l'asile, en constitue la formalisation actuelle et elle devrait être entérinée à l'occasion de la présidence française de l'Union au printemps 2022. La nécessité pour la Commission de remédier à une situation dont le coût politique s'avère désormais considérable¹³⁷ est compliquée toutefois par le fait qu'elle doit s'inscrire dans un cadre juridique dans lequel elle ne dispose pas de la maîtrise totale de son action. D'une part, asile, immigration et contrôle des frontières extérieures sont des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres mais la disparition des frontières internes de l'Union et l'édification d'une frontière extérieure commune ont justifié le développement d'un processus de communautarisation. L'article 79§1 du TFUE dispose ainsi que « L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci ». D'autre part, rien dans les traités, par contre, ne remet en cause le principe de la compétence exclusive de l'État quant à l'accès des étrangers à son territoire, sous réserve bien sûr des engagements

¹³⁵ Le Royaume-Uni reprochant à la France « l'inefficacité » de son action alors que Paris reprochait à Londres d'être trop peu transparent sur le sort réservé aux demandeurs d'asile, le tout dans un contexte où d'autres contentieux, sur la pêche et sur la vente de sous-marins français à l'Australie contribuaient à tendre leurs relations.

¹³⁶ Communication du 23 septembre 2020.

¹³⁷ Le sujet des migrations abordé par le seul prisme sécuritaire devenant le cheval de bataille de nombreux partis politiques au moment où des élections importantes se présentent dans plusieurs États membres, notamment en France avec l'élection présidentielle en mars 2022.

internationaux qu'il a pu souscrire¹³⁸. On se trouve donc en présence actuellement d'une communautarisation imparfaite qui ne pourrait être dépassée que par l'apparition sur cette question d'une souveraineté de l'Union en lieu et place de celle des États membres, ce qui constituerait un bouleversement de sa nature constitutionnelle. En attendant, l'action de la Commission doit s'inscrire entre la nécessité vitale, d'une part de construire une politique réellement commune des migrations, d'autre part, de le réaliser avec la coopération active des États membres.

III.1.1.3.2. La réponse de l'Union européenne

Cette difficulté n'a pas empêché la Commission de présenter le 23 septembre 2020 une approche globale ambitieuse proposant un ensemble de règlements¹³⁹ ou modifiant des textes existants¹⁴⁰ et de recommandations (sur la gestion des crises, sur les réinstallations et voies légales d'entrée, sur les opérations de recherche et de sauvetage en mer, sur la prévention de l'aide à l'entrée irrégulière). Ces textes doivent s'inscrire dans une démarche stratégique que la Commission doit préciser avec d'autres initiatives (plan d'action sur l'intégration et l'inclusion ; stratégie sur l'avenir de Schengen, stratégie sur les retours volontaires et la réintégration ; stratégie opérationnelle en matière de retour ; plan d'action de l'Union européenne contre le trafic de migrants ; mécanismes en faveur de l'immigration des « compétences et des talents »).

Le projet de la Commission¹⁴¹ repose sur une approche globale et une gouvernance renforcée des politiques dans les domaines de la migration, de l'asile, de l'intégration et de la gestion des frontières. Il vise à promouvoir des voies d'accès sûres et légales pour les personnes ayant besoin d'une protection et, la plupart des migrants arrivant dans l'Union par des voies légales, à mieux faire correspondre ces arrivées aux besoins du marché du travail. Cette approche globale exige donc de favoriser une collaboration étroite avec les pays tiers dans le cadre de partenariats globaux, équilibrés et adaptés et de s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière, de lutter contre le trafic de migrants, d'aider les réfugiés résidant dans des pays tiers et de soutenir une migration légale maîtrisée.

Pour la Commission, l'enjeu principal est de rétablir la confiance dans une action européenne, indispensable dans le domaine des migrations, mais fortement ébranlée par les crises successives. Face à une politique peu lisible et réactive plus que prospective, la confiance entre les États membres et celle des pays tiers mais, aussi, plus généralement des Européens, s'est fortement érodée. L'ambition du projet présenté par la Commission est donc à la mesure de l'enjeu. Il se veut novateur en ce qu'il organise une approche globale du traitement du phénomène migratoire et s'appuie sur les méthodes de la gouvernance¹⁴². Il repose sur la recherche à la fois de l'efficacité et de la solidarité.

L'efficacité doit se manifester prioritairement dans les procédures intervenant aux frontières extérieures de l'Union. Dans ce but, sera organisé un filtrage préalable de toutes les personnes qui franchissent sans autorisation ces frontières ou débarquées après une

¹³⁸ Il est significatif de constater que les États membres de l'Union qui ont signé les Pactes ont formellement confirmé l'acceptation de ce principe et que les États membres qui l'ont refusé ont justement justifié leur position par le fait que leur souveraineté serait remise en cause.

¹³⁹ Nouveaux règlements « pour la gestion de l'asile et des migrations » ; règlement sur les situations de crise et de force majeure ; règlement sur la procédure de « filtrage » à l'entrée de l'Union européenne).

¹⁴⁰ Règlement relatif à la procédure d'asile ; règlement Eurodac.

¹⁴¹ Communication de la Commission, COM (2020)609 final, Bruxelles, 23.9.2020.

¹⁴² Une structure de gouvernance commune de la migration et une planification stratégique, un renforcement du cadre juridique du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, et la création d'un coordinateur de l'UE chargé des retours.

opération de recherche et de sauvetage¹⁴³. Il permettra de décider rapidement s'il y a lieu d'accorder l'asile ou d'ordonner le retour, et d'orienter les personnes concernées vers les procédures pertinentes, soit à la frontière, soit dans le cadre d'une procédure d'asile ordinaire.

La solidarité que le Pacte souhaite promouvoir a pour but de mettre un terme au « chacun pour soi » qui a trop souvent caractérisé la réponse apportée par les États membres à la gestion des phénomènes migratoires et notamment à la relocalisation des demandeurs d'asile, les États situés en première ligne (Grèce, Malte, Italie, Espagne) étant particulièrement pénalisés. La solidarité devra se traduire désormais par un partage équitable des responsabilités tenant compte des situations différentes des États membres. Quatre niveaux sont définis déterminant des contributions volontaires ou obligatoires : en temps normal, à la suite d'un débarquement de migrants suivant un sauvetage en mer, en période de pression migratoire, en situation de crise migratoire. Ainsi, en période de pression migratoire ou de crise migratoire, la contribution solidaire de chaque État membre sera obligatoire. La Commission laisse néanmoins un pouvoir discrétionnaire aux États pour satisfaire à l'obligation de solidarité : relocalisation de demandeurs d'asile depuis le pays de première entrée, prise en charge du retour des personnes ne disposant pas d'un droit de séjour, parrainage du retour¹⁴⁴, soutien opérationnel ou financier.

On a pu avoir l'impression à la lecture du projet de Pacte qu'efficacité et solidarité étaient destinées à permettre avant tout de gérer les crises de l'Union européenne suscitées par les migrations. Ce serait toutefois négliger les développements que consacre le texte à la situation des migrants eux-mêmes et à celle des États dont ils sont issus. En réalité, sans que le terme soit utilisé à cet effet dans le Pacte, c'est bien la solidarité qui devrait inspirer également les nouvelles relations avec les États tiers et notamment ceux dont sont issues les migrations. La sécurisation des frontières extérieures de l'Union ne doit pas entraîner sa « bunkerisation » au détriment de la solidarité internationale nécessaire. Elle s'engage au contraire dans la seule voie susceptible de limiter voire de supprimer la dimension conflictuelle des migrations sur le plan international : « faire en sorte que les migrants n'aient plus envie de quitter leur État » et que, s'ils le font, ce soit dans le cadre de mouvements sûrs, ordonnés et réguliers¹⁴⁵. Pour cela, la Commission présente des propositions non dépourvues de courage sur les partenariats, « la nécessité d'attirer les compétences et les talents » et l'intégration des migrants et de leurs familles dans la société européenne. Développant une approche globale, l'Union s'engage à « promouvoir des partenariats sur mesure et mutuellement avantageux avec les pays tiers », « complets, équilibrés et adaptés », source d'avantages mutuels dans les domaines de l'économie, du développement durable, de l'éducation et de la sécurité. En contribuant à construire « des sociétés stables et solidaires, à réduire la pauvreté et les inégalités, à favoriser la bonne gouvernance et la sécurité, ainsi qu'à relever les défis posés par le changement climatique », l'Union peut « aider les personnes à avoir le sentiment que leur avenir est dans leur pays ». Au regard de cet enjeu, elle sera conduite à reconfigurer les instruments dont elle dispose pour l'aide au développement.

Par ailleurs, la volonté de construire une démarche globale et solidaire et l'évolution démographique de l'Europe conduisent également le Pacte à souligner la nécessité d'« attirer les compétences et les talents vers l'UE » en activant la Stratégie en matière de

¹⁴³ Ce filtrage, outre l'identification, comprendra également des contrôles sanitaires et de sécurité, le relevé des empreintes digitales et l'enregistrement dans la base de données Eurodac.

¹⁴⁴ C'est-à-dire prise en charge par un État membre, au nom de l'État membre aidé, d'une opération de retour de migrants en situation irrégulière dans leur pays d'origine.

¹⁴⁵ Pour reprendre les termes utilisés par Le Pacte Mondial sur les Migrations.

compétence pour l'Europe, les migrants en séjour régulier contribuant à la réduction des déficits de compétences et au renforcement du dynamisme du marché du travail. Enfin, l'Union s'engage à ce que tout migrant séjournant légalement dans l'UE puisse « participer et contribuer au bien-être, à la prospérité et à la cohésion des sociétés européennes et ainsi à créer des sociétés plus inclusives ».

Si le Pacte européen sur la migration et l'asile a quelques chances de voir le jour dans un proche avenir, éventuellement durant la présidence française de l'Union, (1^{er} semestre 2022) ce ne sera pas, prix de son ambition, sans négociations difficiles. Le système constitutionnel actuel de l'Union exige, on l'a vu, de parvenir à un consensus des États pour que le Pacte puisse être accepté. Il soulève néanmoins des oppositions : celles bien connues du Groupe de Visegrad (Pologne, Slovaquie, République Tchèque, Hongrie) qui ne veulent pas d'un mécanisme de solidarité obligatoire pour la relocalisation des demandeurs d'asile et considèrent que le renforcement de la dimension externe de la politique migratoire de l'Union européenne reste l'objectif prioritaire. Pour leur part, les États de première entrée (Grèce, Malte, Italie, Espagne) soulignent les limites du Pacte quant à la solidarité européenne en particulier avec l'allongement des durées de prise en charge des demandeurs d'asile. Pour certains États, il existe des « lignes rouges » plus précises comme pour la France, prête à soutenir le mécanisme de solidarité mais sous réserve du renforcement de la surveillance des frontières et de la réduction des mouvements secondaires de demandeurs d'asile. La négociation interétatique ne pourra ignorer de plus, d'une part, les critiques des ONG sur un texte qui ne vise qu'indirectement les droits des migrants et soulève des difficultés juridiques quant aux procédures mises en place, encore moins, celles du Parlement européen, qui considère que l'approche est trop intergouvernementale, privilégie les dispositifs de contrôle aux frontières, et repose sur la « fiction juridique de non entrée des migrants soumis à la procédure à la frontière ». De manière plus générale, il n'est pas certain que la dimension internationale du Pacte parvienne à compenser sa dimension sécuritaire¹⁴⁶.

III.2.1. Victimes des conflits armés DCA DIH

III 2.1.1. Victimes des conflits armés et développement du DCA/DIH

Le point sur les nouvelles ratifications/adhésions aux principaux traités du DCA/DIH fournit un instrument utile d'évaluation de la portée de ce droit. Le regroupement des textes est celui de la présentation retenue par le CICR (<https://www.ihl-database.icrc.org>).

Victimes des conflits armés

Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication des enfants dans les conflits armés, 25 mai 2000 (**États parties 172 / États signataires 8**) : Suriname, 16/11/2021

Méthodes et moyens de combat

Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, 17 juin 1925, (**146/0**) : Kazakhstan, 20/04/2020 ; Kirghizistan, 29/06/2020 ; Ouzbékistan, 5/10/2020

¹⁴⁶ On notera d'ailleurs que le projet est silencieux sur les Pactes internationaux alors même qu'ils s'inscrivent précisément dans la démarche européenne et que celle-ci en a été le principal promoteur.

Convention sur les armes à sous-munitions, 30 mai 2008, **(109/15)** : Nioué, 6/08/2020 ; Sainte Lucie, 15 septembre 2020

Traité d'interdiction des armes nucléaires, 7 juillet 2017 **(59/30)** : Belize, 19/05/2020 ; Bénin, 11/12/2020 ; Botswana, 15/07/2020 ; Cambodge, 22/01/2021 ; Chili, 23/09/2021 ; Comores ; 19/02/2021 ; Fidji, 7/07/2020 ; Honduras, 24/10/2020 ; Irlande, 6/08/2020 ; Jamaïque, 23/10/2020 ; Lesotho, 6/06/2020 ; Malaisie, 30/09/2020 ; Malte, 21/09/2020 ; Mongolie, 10/12/2021, Namibie, 20/03/2020 ; Nigéria, 6/08/2020 ; Nioué, 6/08/2020 ; Paraguay, 23/01/2020 ; Pérou, 23/12/2021 ; Saint Kitts-et-Nevis, 9/08/2020 ; Seychelles, 6/07/2021 ; Tuvalu, 12/10/2020

Biens culturels

Deuxième protocole relatif à la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, 26 mars 1999 **(84/9)** : Liban, 8/10/2020 ; Ukraine, 30/06/2020

Répression pénale

Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, 26/11/1968 **(56/0)** : Equateur, 1/12/2020

Amendement du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, article 8, 10 juin 2010, **(40/0)** : Mongolie, 18/01/2021, Nouvelle Zélande, 14/10/2020

Amendements au Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, articles 8 bis, 15 bis et 15 ter, 11 juin 2020, **(41/0)** : **Bolivie, 10/12/2020**

Amendements au Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale (armes qui utilisent des agents microbiens ou autre agents biologiques ainsi que des toxines), 14 décembre 2017, **(10/0)** : Croatie, 17/05/2021 ; Lettonie, 24/04/2020 ; Norvège, 22/03/2021 ; Nouvelle Zélande, 14/10/2020 ; Pays Bas, 21/04/2020 ; République tchèque, 10/07/2020 ; Suisse, 7/07/2020

Amendement au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, article 8 (armes ayant pour principal effet de blesser par des éclats qui ne sont pas localisables par rayon X dans le corps humain), 14 décembre 2017, **(9/0)** Croatie, 17/05/2021 ; Lettonie, 24/04/2020 ; Norvège, 22/03/2021 ; Nouvelle Zélande, 14/10/2020 ; Pays Bas, 21/04/2020 ; République tchèque, 10/07/2020 ; Suisse, 7/07/2020

Amendement au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, article 8 (armes à laser aveuglant), 14 décembre 2017, **(Identique au précédent)**

Amendement au Statut de la Cour pénale internationale, (fait d'affamer volontairement des civils), 6 décembre 2019, **(7/0)** : Andorre, 3/11/2020 ; Croatie, 15/05/2021 ; Norvège, 22/03/2021 ; Nouvelle Zélande, 14/10/2020 ; Pays Bas, 4/12/2020 ; Portugal, 16/05/2021

Autres traités en rapport avec le DIH

Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction des mercenaires, 4 décembre 1989, **(37/9)** : **Arménie, 28/11/2020**

Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, 20 décembre 2006, **(66/46)** : Oman, 12/06/2020 ; Slovénie, 15/12/2021

Traité sur le commerce des armes, 2 avril 2013, **(110/31)** : Chine, 6/07/2020 ; Namibie, 28/04/2020 ; Nioué, 6/08/2020 ; Sao Tomé-et-Principe, 28/07/2020

III.2.1.2. Sur quelques tendances du DIH

Il est possible de tirer quelques enseignements rapides des nouvelles ratifications des principaux traités du DIH opérées en 2020-2021. Celles-ci sont globalement peu nombreuses, ce qui peut être interprété de plusieurs manières. D'une part, le nombre d'États, membres de la société internationale est stable. Les nouvelles ratifications sont donc le plus souvent l'œuvre d'États qui ont déjà souscrit à la plupart des traités et qui se bornent

à combler ce qu'ils jugent à un moment donné comme des lacunes dans leur acceptation du DIH. Ils y sont d'autant moins encouragés que le multilatéralisme est en perte de vitesse. Parmi ces ratifications nouvelles, certaines sont cependant à noter comme la ratification par la Chine du Traité sur le commerce des armes. Le mouvement le plus significatif porte néanmoins sur le droit international pénal avec le processus de ratification des amendements à l'Article 8 du Statut de Rome décidé par l'Assemblée des États parties en 2010, 2017 et 2019, qui ont pour objet d'ajouter dans la liste des crimes de guerre, certaines méthodes et moyens de combat visés déjà par les protocoles successifs à la Convention sur certaines armes classiques de 1980. On peut donc s'attendre à ce que, dans les années à venir, ces amendements soient ratifiés par l'ensemble des États parties au statut de la CPI dont le nombre, lui, reste stable. D'autre part, le droit international humanitaire a atteint un niveau de développement avancé : ses textes, en quelque sorte « constitutionnels », les Conventions de 1949 et les Protocoles de 1977, font l'objet d'une acceptation quasi universelle mais ils peuvent apparaître désormais datés face aux nouvelles conditions de la conflictualité ; ceux pour lesquels le processus de ratification semble stagner voire être bloqué sont très rares, l'exception la plus significative étant le TIAN.

Néanmoins, le DIH révèle désormais des difficultés réelles d'adaptation au point que l'on peut évoquer « un DIH en péril »¹⁴⁷. Ainsi, face à l'apparition d'une donnée fondamentale des conflits internationaux actuels, à savoir la participation des civils aux hostilités, le CICR a-t-il produit en 2010 un Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités, mis à jour en 2020, qui révèle à la fois l'incapacité de pouvoir faire adopter un texte à portée juridique obligatoire sur ce thème et la complexité extrême des dispositions qu'il précise, le rendant difficilement opératoire sur le terrain. Ce refuge dans la *soft law* va se manifester également face aux nouvelles méthodes et moyens de combat résultant de la cyberguerre et de la robotisation du champ de bataille. Dans les deux cas, il n'existe pas de consensus suffisant entre les États, que ce soit sur le plan éthique, technologique et juridique, pour établir un régime juridique applicable aux cyberattaques et aux systèmes d'armes létaux autonomes (SALA) dans un texte à portée obligatoire. A ce stade, les États, nantis des capacités nécessaires, vont donc développer leurs capacités et leurs stratégies d'engagement tout en étant prêts à s'accorder sur un texte non obligatoire posant les bases conformes à leurs intérêts d'un futur engagement international. Ainsi, un certain nombre d'États ont-ils adopté en 2013 puis révisé en 2017, le Manuel de Tallin sur le droit international applicable à la cyber-guerre Cambridge University Press, 2013¹⁴⁸ et la France, de son côté, a, dans un rapport de 2019 sur le « Droit international appliqué aux opérations dans le cyber espace », présenté des éléments de doctrine¹⁴⁹. En temps de paix, la France se réserve le droit de répondre à toute cyber-opération constitutive d'une violation du droit international dont elle serait victime. Une cyber-opération provoquant des dommages d'une ampleur et d'une gravité significatives peut constituer une agression armée ouvrant le droit de faire usage de la légitime défense. En contexte de conflit armé, le droit international humanitaire s'applique à l'ensemble des cyber-opérations en lien avec ce conflit. Par ailleurs, le droit de la neutralité a vocation à s'appliquer dans le cyberspace. Dans le domaine des SALA, les

¹⁴⁷ Voir en ce sens les analyses de S. Casella, « Le droit humanitaire en péril ? », *ThucyBlog* n° 120 (1/2), 12 avril 2021, et n° 121 (2/2) 15 avril 2021.

¹⁴⁸ Le Manuel de Tallin a été réalisé dans le cadre du Centre d'excellence de coopération de l'OTAN sur l'organisation de la cyberdéfense. Il a connu 2 versions (1.0, 2.0), voir I. Choukri, « Remarques sur les Manuels de Tallinn (1.0 et 2.0) et le droit international applicable aux cyber-opérations », *PSEI*, n° 10, 2018, <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1852>.

¹⁴⁹ Accessible sur https://www.defense.gouv.fr/salle-de-presse/communiques/communique_la-france-s-engage-a-promouvoir-un-cyberspace-stable-fonde-sur-la-confiance-et-le-respect-du-droit-international, 4 octobre 2019.

États s'efforcent également de poser des jalons normatifs pour anticiper le contenu possible d'un accord international sur ce qu'il est convenu d'appeler les « robots-tueurs » mais il s'agit surtout pour l'instant de rapprocher les positions des États. Ce fut l'objet des discussions qui se sont tenues à partir du 10 décembre 2021 à Genève, dans le cadre de la Conférence d'examen de la Convention des Nations unies sur l'emploi de certaines armes classiques (CCAC) qui a réuni sous la présidence de la France 125 États. Ces discussions, entamées il y a huit ans, ont échoué au niveau des experts et se heurtent toujours à l'absence de consensus entre deux catégories d'États : « ceux qui, appuyés par la campagne *"Stop killer Robots"*, rassemblant près de 180 ONG, estiment qu'il faut préventivement interdire ces armes, y compris leur développement, pour des raisons éthiques ; ceux qui, comme la France, considèrent que les risques existent mais peuvent être gérés » la perspective éthique, légitime n'étant pas suffisante pour élaborer une régulation de maîtrise des armements¹⁵⁰.

Un constat s'impose ainsi : dans une situation géopolitique internationale conflictuelle où l'unilatéralisme étatique est dominant, et où des différends sont envisagés comme pouvant donner naissance à des conflits armés internationaux, la construction d'un consensus s'avère impossible et par là même, la possibilité d'adoption d'accords internationaux pourtant rendus nécessaires par les développements récents des méthodes et moyens de combat. Si l'on veut bien que le DIH ne soit pas en péril, il est au moins en panne.

III.2.2. Activités de la justice pénale internationale

La justice pénale internationale tend désormais à se concentrer sur l'activité de la Cour Pénale Internationale et des juridictions nationales alors que les juridictions pénales internationales *ad hoc* achèvent progressivement leurs activités avec plus ou moins de difficultés et de succès. L'action de la CPI reste néanmoins toujours confrontée aux pressions des États.

III.2.2.1. Les Juridictions pénales ad hoc

Trois juridictions ad hoc seront successivement évoquées : le Mécanisme international chargé d'exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda (le « Mécanisme ») ; le Tribunal Spécial pour le Liban (TSL) et les Chambres Extraordinaires des Tribunaux Cambodgiens (CETC)¹⁵¹.

III.2.2.1.1. Le Mécanisme international chargé d'exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda (le « Mécanisme »)

Le TPIY et le TPIR ont achevé leur activité respectivement le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2017. Ils ont été remplacés par le « Mécanisme » chargé d'exercer les fonctions résiduelles de ces deux tribunaux. Créé le 22 décembre 2010, organisé en deux divisions, il est entré en fonction le 1er juillet 2012 à Arusha et le 1er juillet 2013 à La Haye. Il a permis que la fermeture des deux tribunaux ne laisse pas place à l'impunité. Il lui incombe de terminer la tâche considérable accomplie notamment par le TPIY, véritable précurseur de la justice pénale internationale. Le Président du « Mécanisme » a présenté le 13 décembre au Conseil de sécurité de l'ONU le dix-neuvième rapport sur l'avancement de ses travaux. Il a pu faire état des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la résolution 2529 (2020) du

¹⁵⁰ Quant au CICR, sa position est encore plus nuancée puisqu'il demande aux États de s'accorder sur les limites à imposer aux SALA « pour assurer la protection des civils, le respect du droit international humanitaire et l'acceptabilité éthique de ces systèmes ».

¹⁵¹ Voir les chroniques précédentes dans *PSEI* n° 4, 2016 ; *PSEI* n° 10, 2018 ; *PSEI* n° 13, 2019.

25 juin 2020 du Conseil de sécurité, destinée à être un outil servant à évaluer la performance du « Mécanisme » et à lui permettre d'achever sa mission, comme le réclame systématiquement la Fédération de Russie¹⁵². Le « Mécanisme » a rendu le 8 juin 2021 l'arrêt très attendu dans l'affaire Mladic : la déclaration de culpabilité et la peine d'emprisonnement à vie ont été confirmées par la Chambre d'Appel. Par ailleurs, dans l'affaire Stanišić et Simatović, les deux accusés ont été condamnés en première instance le 30 juin 2021 à 12 ans d'emprisonnement et ont fait appel. Outre les procédures d'appel, les travaux judiciaires du Mécanisme se limitent désormais au procès dans l'affaire concernant Félicien Kabuga qui est au stade de la mise en état et aux cinq procédures pour outrage et faux témoignage. Cinq affaires font l'objet d'un suivi après leur renvoi devant des juridictions nationales. Enfin, six fugitifs sont encore en liberté malgré les récompenses proposées, pouvant aller jusqu'à 5 millions de dollars. Parmi eux, une affaire relève de la compétence du « Mécanisme » les autres ont été renvoyées aux juridictions rwandaises.

III.2.2.1.2. Le Tribunal Spécial pour le Liban (TSL)

Le Tribunal Spécial pour le Liban (TSL), « tribunal à caractère international », a été créé le 23 janvier par un accord entre l'ONU et le Liban. Il s'efforce de poursuivre, avec beaucoup de difficultés la recherche de la vérité dans l'affaire de l'attentat ayant entraîné la mort du Premier ministre R. Hariri le 14 février 2005 et d'en condamner les auteurs. Le 12^e rapport annuel du TSL qui décrit les activités entre le 1^{er} février 2020 et le 28 février 2021, présenté le 11 mars 2021, fait état d'une « année. Historique ». Il est possible néanmoins, à la fin de l'année 2021, de porter sur son activité une appréciation plus nuancée.

Dans l'affaire *Ayyash et autres* (TSL-11-01) qui concerne l'assassinat de l'ancien Premier ministre libanais Rafic Hariri et d'autres personnes, le 14 février 2005, la Chambre de première instance a jugé à l'unanimité, le 18 juin 2020, S.-J. Ayyash coupable des chefs d'accusation contenus dans l'acte d'accusation, contrairement à H.-H. Merhi, H.-H. Oneissi et A.-H. Sabra. Le 11 décembre 2020, les juges, à l'unanimité, ont prononcé le jugement condamnant M. Ayyash à cinq peines confondues d'emprisonnement à vie. Son appel a été rejeté le 29 mars 2021, la Défense n'ayant pas la possibilité d'interjeter appel de la condamnation par défaut. La phase d'appel ne concerne plus que les recours formés par l'Accusation contre les acquittements de MM. Merhi et Oneissi le 18 août 2020. La Chambre d'appel du TSL a par ailleurs programmé une audience d'appel du 4 au 8 octobre 2021 dans l'affaire Procureur c. Merhi et Oneissi (TSL-11-01). L'affaire *Ayyash* (TSL-18-10) se distingue de la précédente car elle porte sur les trois attentats perpétrés contre M. M. Hamadé, M. G. Hawi et M. E. El Murr les 1^{er} octobre 2004, 21 juin 2005 et 12 juillet 2005. Le Juge de la mise en état a estimé qu'elle présente un lien de connexité avec l'attentat contre Rafic Hariri. La date d'ouverture du procès avait été provisoirement fixée au 16 juin 2021, mais, le 3 juin 2021, la Chambre de première instance du TSL a rendu une ordonnance portant annulation de l'ouverture du procès dans l'affaire *Ayyash* (TSL18-10) et suspendu également toutes les décisions qui devaient être rendues sur les requêtes pendantes devant elle, et sur toutes requêtes à venir, jusqu'à nouvel ordre. Cette ordonnance répondait à une information du Greffier du 1^{er} juin 2021, par laquelle il informait le TSL de « la grave situation financière » que celui-ci connaissait : « l'épuisement imminent des fonds aura un impact sur la capacité du Tribunal de financer la poursuite des procédures judiciaires et

¹⁵² Celle-ci s'est une fois de plus abstenue même si la résolution demande notamment au Mécanisme d'établir « des prévisions précises et ciblées pour l'achèvement des travaux aussitôt que possible » et « de faire respecter les droits des personnes détenues sur l'ordre du Mécanisme y compris ceux relatifs aux soins de santé ». Le vote a été obtenu par 14 voix pour et une abstention (S/2020/590 et S/2020/602).

d'achever son mandat, à moins qu'il ne reçoive de nouvelles contributions dans le courant de ce mois ».

Les difficultés rencontrées par le TSL sont toujours aussi considérables puisque le principal et seul véritable accusé est toujours en fuite 16 ans après les faits, que son action est entravée faute de moyens matériels et qu'il doit parfois agir, depuis 2019, dans un contexte de guerre civile, peu propice à un exercice serein de la justice. La situation subie par les magistrats libanais, chargés de faire la lumière sur les responsabilités dans la catastrophe du port de Beyrouth, le 4 août 2020, est là pour en témoigner¹⁵³. Le TSL, dont le mandat a été renouvelé pour une période de deux ans, à compter du 1^{er} mars 2021, considère néanmoins qu'il est « à présent doté d'une structure plus efficace, d'effectifs réduits mais capables de s'adapter aux besoins, et d'un budget rigoureusement revu à la baisse pour 2021, prêt à mener à bien rapidement les procès et les appels en instance et à réduire progressivement les activités du TSL ».

III.2.2.1.3. Les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC)

Les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC) ont été créées en juin 2003 pour poursuivre les personnes présumées d'avoir commis des crimes sous le régime des Khmers rouges entre le 17 avril 1975 et le 6 janvier 1979. Sont visés les hauts dirigeants du Kampuchéa démocratique et les principaux responsables de violations graves du droit national et international¹⁵⁴.

Les faits en cause ont donc plus de 40 ans et, par là même, la justice, qui n'est parvenue à condamner que 3 personnes pour un coût de plus de 300 millions de dollars, est confrontée aux décès de certains accusés et à la volonté des pouvoirs publics cambodgiens de tourner enfin cette page de l'histoire de leur pays. Il en a résulté des tensions constantes voire des contradictions entre les magistrats cambodgiens et les magistrats internationaux statutairement associés au sein des CETC qui n'ont pas favorisé le bon fonctionnement de la justice. On en voudra pour preuve les Considérations rendues le 7 avril 2021 par la Chambre préliminaire des CETC relatives aux appels interjetés contre les ordonnances de clôture contradictoires prises par les co-juges d'instruction dans le dossier n° 003, Meas Muth. Le 28 novembre 2018, le co-juge d'instruction international avait délivré une Ordonnance de renvoi déférant Meas Muth devant la juridiction de jugement mais, le même jour, le co-juge d'instruction cambodgien avait émis une Ordonnance de non-lieu mettant fin aux poursuites engagées contre lui. La Chambre préliminaire a déclaré recevables les deux appels interjetés par la co-procureure cambodgienne et par la co-procureure internationale mais irrecevable l'appel interjeté par les avocats de Meas Muth. Ensuite, à titre préliminaire, la Chambre a jugé illégale et contraire au cadre juridique des CETC la délivrance simultanée des deux ordonnances de clôture contradictoires, et, tranchant l'opposition entre les juges cambodgiens et les juges internationaux, a conclu que, conformément aux dispositions du Règlement intérieur des CETC, la Chambre de première instance doit être saisie de l'Ordonnance de renvoi rendue par le co-juge d'instruction international. Sa décision est motivée par le fait que lorsqu'un différend non réglé oppose les deux co-juges d'instruction quant à l'opportunité de rendre une ordonnance de renvoi ou une ordonnance de non-lieu, l'ordonnance de renvoi prévaut en raison du principe de continuation des poursuites consacré par le cadre juridique des CETC. L'Ordonnance de non-lieu est donc nulle et non avenue mais l'Ordonnance de renvoi demeure valide sur le fond Meas Muth figurant parmi les principaux responsables des crimes commis par les Khmers rouges¹⁵⁵.

¹⁵³ Voir cette Chronique, la catastrophe de l'explosion survenue au port de Beyrouth, supra.

¹⁵⁴ www.eccc.gov.kh

¹⁵⁵ <https://www.eccc.gov.kh/sites/default/files/media/PRESS%20RELEASE%20CASE%20003%20FR.pdf>

Les CETC sont désormais engagées dans un processus d'achèvement de leur mission, comme le confirme l'entrée en vigueur de l'Addendum à l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement royal du Cambodge¹⁵⁶. Les Chambres extraordinaires disposent désormais d'un mandat résiduel comprenant notamment le contrôle de l'exécution des peines, la protection des témoins et des victimes, l'entretien, la préservation et la gestion des archives des CETC, et la diffusion d'informations au public ainsi que le suivi de la mise en œuvre des réparations accordées aux parties civiles. Ces fonctions commenceront à la fin de la procédure judiciaire pour une période initiale de trois ans¹⁵⁷.

Le dernier ministre encore vivant du régime des Khmers rouges Khieu Samphan, est jugé en appel depuis le 16 août 2021 dans le cadre du dossier 002-02 pour des faits de génocide commis contre la communauté vietnamienne, la communauté Cham et plusieurs minorités religieuses.

Hun Sen, Premier ministre du Cambodge, ancien Khmer rouge, s'est toutefois prononcé contre « toute nouvelle condamnation, affirmant que cela risquait de replonger le pays dans l'instabilité ».

III.2.2.2. La Cour pénale internationale

Le Statut de la Cour Pénale Internationale a été signé à Rome le 17 juillet 1998. Le Traité crée une organisation intergouvernementale dont la structure comprend l'Assemblée des États parties, la Cour proprement dite et le Bureau du Procureur. Elle dispose également d'un Fonds au profit des victimes. 123 États sont parties au Statut, et 32 en sont signataires dont les États-Unis, la Fédération de Russie, Israël et l'Iran. La Chine n'a pas signé le statut. La nouveauté de l'institution et l'étendue de ses pouvoirs ont suscité de la part des États une méfiance qui ne s'est pas totalement démentie et qui explique les difficultés qu'elle rencontre.

III.2.2.2.1. Les États-Unis face à la CPI

Les relations entre les États-Unis et la Cour Pénale Internationale ont été particulièrement troublées durant la période 2020/2021 mais cela ne pouvait surprendre car s'inscrivant dans l'hostilité pour le multilatéralisme de l'Administration Trump et plus globalement dans l'hostilité de Washington pour une organisation dont ils ne sont pourtant pas membres¹⁵⁸. L'attaque la plus directe a pris la forme, le 11 juin 2020, d'un *executive order* du président Trump visant la CPI. L'occasion lui en avait été fournie par le Bureau du Procureur, coupable de s'intéresser aux situations en Afghanistan en 2003 et 2004 et en Palestine en 2014 et 2018 à l'occasion d'opérations menées par l'armée des États-Unis et la CIA et par l'armée israélienne. Dans les deux cas, les actes commis pourraient être constitutifs de crimes de guerre. L'administration Trump avait menacé à plusieurs reprises de prendre des mesures et avait déjà annulé le visa américain de la Procureure en 2019. L'élection présidentielle approchant, l'*executive order* du 11 juin allait beaucoup plus loin, faisant de la question une urgence nationale. L'Administration pouvait alors prendre des mesures contraignantes échappant en pratique au contrôle judiciaire, à partir du moment où le Président jugeait que toute tentative d'enquêter, d'arrêter, de détenir ou de poursuivre des particuliers, servant ou ayant servi les États-Unis, était une « menace inhabituelle et extraordinaire » à la sécurité du pays. Si le décret permettait donc d'infliger des sanctions, notamment économiques, à toute personne intervenant dans une procédure mettant en

¹⁵⁶ Adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies, A/RES/75/257B.

¹⁵⁷ <https://eccc.gov.kh/sites/default/files/legal-documents/Addendum.pdf>

¹⁵⁸ Voir J. Fernandez, « A propos de la stratégie de la "pression maximale" appliquée à la Cour pénale internationale », *ThucyBlog* n° 49, 29 juin 2020.

cause des personnels américains, ses conséquences étaient potentiellement beaucoup plus larges, comme le sont fréquemment les mécanismes de sanctions mis en œuvre par les États-Unis. Les effets indirects ou par ricochet pouvaient ainsi toucher des personnes ou des entités fort éloignées des procédures visées¹⁵⁹ et ainsi poursuivre des objectifs qui n'ont rien à voir avec la justice pénale internationale. Jugé par la Procureure de la CPI comme, une « tentative sans précédent et inacceptable d'interférer avec les procédures judiciaires de la Cour », il a néanmoins été mis en œuvre le 2 septembre 2020 : le secrétaire d'État américain a annoncé le gel des avoirs de la Procureure Fatou Bensouda et de Phakiso Mochochoko, directeur de la division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération, ajoutant que les individus ou entités qui continueraient à assister matériellement la Cour s'exposaient également à de telles sanctions. Les réactions de soutien à la Cour qui s'étaient déjà manifestées lors de l'adoption de l'*executive order* se sont multipliées, et la CPI elle-même, a dénoncé des « attaques [qui] constituent une escalade et une tentative inacceptable de porter atteinte à l'état de droit et aux procédures judiciaires de la Cour. Elles sont annoncées dans le but déclaré d'influencer les actions des responsables de la CPI dans le cadre des enquêtes indépendantes et objectives et des procédures judiciaires impartiales de la Cour ».

Le 2 avril 2021, le nouveau président des États-Unis, comme il l'avait annoncé, est revenu sur les sanctions adoptées contre des membres de la CPI, son Secrétaire d'État les jugeant « inadaptées et inefficaces »¹⁶⁰. Cependant, la révocation de ces mesures ne modifie pas la position de Washington, l'Administration Biden réaffirmant son opposition aux « actions de la CPI » à l'égard des situations en Afghanistan et en Palestine, pour motif d'incompétence.

III.2.2.2.2. Accord entre la CPI et la France sur l'exécution des peines, 2 décembre 2021

La CPI et la France ont signé le 11 octobre 2021 un accord relatif à l'exécution en France des peines prononcées par la CPI, conformément à l'article 103-16a du Statut et à la Règle 200 du règlement de procédure et de preuve. Ces dispositions prévoient que les condamnés par la CPI à des peines de prison sont incarcérés dans les établissements pénitentiaires des États membres inscrits sur une liste établie au préalable par le Président de la Cour. L'inscription sur cette liste est le résultat d'accords visant à établir les droits et devoirs de la CPI, auteur de la décision d'incarcération, et de l'État chargé d'exécuter la peine. Le droit de l'exécution des peines et de la détention qui en résulte doit à la fois être conforme au Statut et respecter l'étendue de l'autonomie de l'État dans la mise en œuvre des décisions de condamnation de la Cour. En pratique, le pouvoir discrétionnaire de l'État a été sauvegardé et malgré cela peu d'États ont fait acte de candidature et parfois en imposant des restrictions. La Cour a donc vu avec faveur la possibilité que pouvait lui offrir des États acceptant directement d'accueillir des accusés dans son système pénitentiaire comme l'a fait la République Démocratique du Congo en 2015 concernant M. Germain Katanga. Elle a néanmoins relancé une procédure d'inscription sur la liste au titre de l'article 103 à laquelle a répondu la France, avec des accords progressivement harmonisés. Il reste que la mise en œuvre de cet accord est « douteuse » pour deux raisons au moins. D'une part, l'état du système pénitentiaire français et la surpopulation carcérale ne semblent pas pouvoir satisfaire aux conditions prévues par le Statut pour le placement d'un détenu dans un État hôte. D'autre part, le contrôle obligatoire de l'exécution de la peine par le CICR pourrait l'amener à constater que les « règles conventionnelles du droit international généralement

¹⁵⁹ Ce qui est très clairement démontré par J. Fernandez, *op. cit.*

¹⁶⁰ Levée des sanctions à l'encontre du personnel de la CPI, Chronique des faits internationaux, *Revue générale de droit international public*, 2021-3, pp. 583-584.

acceptées qui régissent le traitement des détenus » ne sont pas respectées en France. Celle-ci a d'ailleurs été condamnée le 30 janvier 2020 par la Cour européenne des Droits de l'Homme pour ce motif. Dès lors, même si la France veut continuer à afficher son soutien à la CPI, on ne peut que douter, comme le fait A. Brejon¹⁶¹, de sa volonté de mettre en œuvre l'accord, au moins dans un avenir proche.

III.2.2.2.3. Assemblée des États parties au Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, XX^e session, 6-10 décembre 2021

L'Assemblée des États parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (« l'Assemblée ») a tenu sa vingtième session du 6 au 10 décembre 2021, réunissant les 123 États parties, des États observateurs, des organisations internationales et régionales et des représentants de la société civile. Outre le débat général, deux réunions thématiques ont porté sur la coopération et sur la révision du système de la CPI et du Statut de Rome. L'Assemblée a par ailleurs, procédé à des élections¹⁶² et adopté cinq résolutions par consensus sur le budget-programme pour 2022, la coopération, la révision du système de la Cour pénale internationale et du Statut de Rome, les résultats des travaux du Groupe d'étude sur la gouvernance sur les recommandations du Groupe d'experts indépendants, et le renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États parties. L'Assemblée a adopté le budget programme 2022 de la Cour d'un montant total de 154 855 000 € avec un effectif de 976 membres du personnel. On notera en particulier la résolution sur la coopération qui revient sur une difficulté récurrente dans l'administration de la justice pénale internationale, à savoir la question de l'exécution des mandats d'arrêt par les États Parties, au cœur de la coopération nécessaire pour garantir la poursuite effective et rapide des crimes visés par la CPI. Tout défaut de coopération nuit en effet au bon fonctionnement de la Cour et 12 personnes font encore l'objet d'une non-exécution. Dans le même sens, l'Assemblée invite les États Parties qui ne l'ont pas encore fait « à adopter les dispositions législatives et autres mesures qui leur permettront de se conformer pleinement aux obligations que leur impose le Statut de Rome en matière de coopération et d'aide judiciaire »¹⁶³.

III.2.2.2.4. Projet de politique générale relative au patrimoine culturel, Bureau du Procureur de la CPI, 23 mars 2021

Le Bureau du Procureur de la CPI a publié, le 23 mars 2021, un Projet de politique générale relative au patrimoine culturel¹⁶⁴ afin de recueillir les observations des représentants des États parties au Statut de Rome, de la société civile et de l'ensemble des parties prenantes sur la lutte contre les crimes touchant le patrimoine culturel¹⁶⁵. L'élaboration de cette politique générale s'inscrit dans le cadre du Plan stratégique du Bureau du Procureur, avec la volonté d'enquêter sur les crimes visant ou touchant le

¹⁶¹ A. Brejon, « L'accord sur l'exécution des peines entre la France et la CPI : le nouvel acte d'une pièce de théâtre baroque », *ThucyBlog* n° 176, 2 décembre 2021.

¹⁶² Deux procureurs adjoints, neuf membres de la Commission consultative pour l'examen des candidatures et cinq autres membres du Conseil de direction du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour un mandat de trois ans.

¹⁶³ Résolution sur la coopération, adoptée à la 8^e séance ICC-CPI-20211210-PR1636.

¹⁶⁴ <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2021-03-22-otp-draft-policy-cultural-heritage-fra.pdf>

¹⁶⁵ Voir dans ce numéro, l'article de A. Baj, « Cultural heritage during armed conflict. The UN Security Council resolution 2347 (2017), its scope and its consequences ».

patrimoine culturel¹⁶⁶, et d'en poursuivre les auteurs. Ce projet de politique générale sur le patrimoine culturel s'appuie sur le Statut de Rome, (paragraphe premier du Préambule du Statut de Rome et articles 8-2-b-ix et 8-2- 8-2-b-ix et 8-2-e-iv qui ont trait aux crimes de guerre), le droit international positif et la jurisprudence internationale, notamment sur l'Affaire *Al Mahdi*¹⁶⁷, affaire très symbolique puisqu'elle portait sur des crimes ne visant que le patrimoine culturel. Le 27 septembre 2016, M. Al-Mahdi a été reconnu coupable du crime de guerre consistant à diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion et des monuments historiques à Tombouctou en 2012, crime touchant à la fois la population locale et l'ensemble de la communauté internationale, qui devait être dûment sanctionné¹⁶⁸.

Les premières consultations d'un groupe d'experts externes ont commencé en 2017, dans le cadre d'une collaboration étroite avec l'UNESCO. Les informations recueillies permettront au Bureau d'acquérir une meilleure compréhension des différentes stratégies possibles en matière de protection du patrimoine culturel mais également de renforcer la transparence et la lisibilité de son action grâce à des consultations externes. Les bonnes pratiques et l'expérience acquise dans l'affaire Al Mahdi, orienteront l'action du Bureau du Procureur dans la lutte contre cette criminalité et lui permettront de mettre fin à l'impunité grâce à la collaboration d'un vaste réseau de partenaires et d'acteurs concernés.

III.2.2.2.5. Élection d'un nouveau procureur de la CPI, 12 février 2021

Au terme d'un long processus, l'Assemblée des États parties a élu M. Karim KHAN, avocat britannique, le 12 février 2021, nouveau Procureur général de la Cour pénale internationale au terme d'une procédure qualifiée, au choix, de chaotique¹⁶⁹, ou de « grand mercato »¹⁷⁰. Il est vrai que l'enjeu est considérable, la fonction étant au cœur de la justice pénale internationale et les deux procureurs précédents n'ayant pas réussi à imposer l'institution dans la lutte universelle contre l'impunité. La responsabilité des États, Parties ou non au Statut de Rome, est, sur ce point, considérable, mais l'action, de Luis Moreno Ocampo puis de Fatou Bensouda a été aussi marquée par des échecs de l'accusation, ne parvenant pas à définir une politique pénale cohérente et à éviter l'instrumentalisation¹⁷¹.

Karim Khan a été élu à l'issue d'un processus particulièrement complexe. Après qu'un appel à candidatures ait été lancé le 31 octobre 2019 par l'Assemblée des États parties, le Comité d'élection du Procureur et un panel d'experts ont soigneusement évalué toutes les candidatures. Une « longue liste » de quatorze candidats ont été sélectionnés pour des entretiens, parmi lesquels quatre ont été identifiés comme les candidats les plus appropriés pour le poste et ont été officiellement et publiquement présélectionnés le 1^{er} juillet 2020. À ce stade, les États parties au Statut de Rome, chargés d'élire le Procureur de la CPI, ont été

¹⁶⁶ Monuments historiques ayant une dimension interreligieuse pris pour cible en Irak et en Syrie, mausolées de saints et mosquées attaquées à Tombouctou au Mali, deux sites culturels inscrits sur la liste de l'UNESCO, les capitales assyriennes de Nimroud et Ninive détruites par l'État islamique comme l'ancienne cité romaine de Palmyre et de ses environs.

¹⁶⁷ Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi ICC-01/12-01/1i.

¹⁶⁸ Condamné à 9 ans d'emprisonnement, la peine a été réduite de deux ans le 25 novembre 2011.

¹⁶⁹ Voir l'intervention de J. Hubrecht à l'occasion des 6^e Journées de la justice pénale internationale : focus sur les enjeux de l'élection du nouveau procureur, 28-29 janvier 2021, <https://www.u-paris2.fr/fr/6e-journées-de-la-justice-pénale-internationale-focus-sur-les-enjeux-de-lelection-du-nouveau#> et aussi A. Brejon, « Un nouveau procureur à la Haye : Yes He Khan ! », *ThucyBlog* n° 110, 8 mars 2021.

¹⁷⁰ S. Maupas, « Election du Procureur de la CPI : le grand mercato n'est pas terminé », 25 septembre 2020 ; <https://www.justiceinfo.net/fr/45490-election-procureur-cpi-grand-mercato-pas-terme.html>.

¹⁷¹ L'épilogue de l'Affaire Gbagbo et Blé Goudé confirme ces appréciations et M. Bensouda s'est efforcée de s'en défendre lorsqu'elle a fait le bilan de son action.

invités à trouver un consensus sur l'un des candidats présélectionnés, ce qui s'est avéré plus complexe que prévu. En raison de l'absence de consensus possible, la décision a été prise de prendre en considération tous les candidats intéressés de la longue liste.

Alors que la recherche d'un nouveau Procureur relevait jusque-là du Bureau de l'AEP, organe représentatif restreint des différentes composantes régionales de l'AEP, celle-ci lui a préféré, après l'appel à candidature lancé le 31 octobre 2019 l'intervention du Comité d'élection du Procureur assisté d'experts indépendants afin de disposer d'une procédure moins soumise aux intérêts individuels des États. Le Comité, le 30 juin 2020, a ainsi, sur les 89 candidats sélectionnés, retenu quatre personnes, l'avocat nigérian M. Anyah, la juge ougandaise S. Okalany, le procureur canadien R. Roy et l'avocat irlandais F. Gaynor. Elles n'étaient pas issues du Bureau du Procureur ou d'autres juridictions pénales internationales et aucun de ces candidats, qui faisaient figure d'« outsider » face aux favoris, pourtant non retenus comme S. Brammertz (Procureur du « Mécanisme » résiduel) et K. Khan (Précédemment membre du Bureau du Procureur du TPIY) n'a fait consensus. Le rapport du Comité reconnaissait d'ailleurs que les candidats choisis « n'ont peut-être, dans certains domaines, pas autant d'expérience réelle ou avérée qu'il ne serait souhaitable » (sic !). Ce résultat condamnait donc la procédure reposant sur le Comité, pourtant soutenue par certains États Parties. Deux camps se dessinaient ainsi, dans une procédure placée, de plus, sous la pression des ONG : tout consensus devenait impossible et l'Assemblée a dû rouvrir la procédure et recourir à un vote pour départager quatre candidats qui, hormis F. Gaynor (Irlande, avocat, ancien substitut au Bureau du Procureur du TPIR et du TPIY puis au Procureur des CETC) ne figuraient pas parmi les quatre retenus par le Comité de sélection. Il s'agissait de C. Castrejana Fernandez (Espagne, Procureur général de la Cour des comptes), F. Lo Voi (Italie, Procureur de Palerme et ancien représentant de son pays au sein du réseau européen des procureurs Eurojust) et K. Khan (Royaume Uni, Avocat). Ce dernier a été élu le 12 février 2021 au second tour à la majorité absolue de 72 voix contre 42 à M. Gaynor, 5 à M. Castresana Fernandez et 3 à M. Lo Voi¹⁷². Le choix de M. Khan confirme que la majorité des États ont souhaité, avec cette désignation, privilégier la compétence juridique et l'expérience professionnelle. Celles du nouveau Procureur sont incontestables. Outre ses fonctions au TPIY, il a participé à plusieurs équipes de Défense devant la CPI puis a été nommé chef de l'Équipe d'enquêteurs chargée de recueillir, conserver et stocker des éléments de preuve d'actes susceptibles de constituer des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide perpétrés par l'État islamique en Irak. Il est apparu aussi comme le plus apte à diriger le Bureau du Procureur et sa très bonne connaissance du système pénal international a contribué à rassurer les États¹⁷³. Il reste cependant que la fonction exige, pour faire face aux difficultés rencontrées par ses prédécesseurs, des « qualités managériales et politiques » permettant de mener « une action publique internationale » au service de la Cour¹⁷⁴ et qu'elles seront mises à l'épreuve durant le mandat du nouveau Procureur. Comme y invitait le Président de la Cour « Ne tenez pas la Cour pour acquise. Nous ne devons ménager aucun effort aussi bien pour la conserver que pour la faire mieux fonctionner parce que si nous la perdons, nous ne la retrouverons peut-être pas, en tout cas pas de sitôt »¹⁷⁵.

¹⁷² Le premier tour ayant donné 59 voix à M. Khan, 47 à M. Gaynor, 5 à M. Castresana Fernandez et 5 à M. Lo Voi.

¹⁷³ Cela traduit la volonté des États Parties de faire le choix d'un Procureur rassurant comme l'a noté A. Brejon, *op. cit.*

¹⁷⁴ Comme l'a souligné W. Schabas dans son intervention aux 6^e Journées de la justice pénale internationale : focus sur les enjeux de l'élection du nouveau procureur, *op. cit.*

¹⁷⁵ M. Eboe-Osuji, président de la CPI introduisant les travaux des 6^e Journées de la justice pénale internationale, *op. cit.*

III.2.2.2.6. L'activité judiciaire de la CPI

III.2.2.2.6.1. Bilan

Situations sous enquête

Sur renvoi d'un État partie ou du Conseil de sécurité des Nations Unies, ou encore de sa propre initiative après avoir obtenu l'autorisation des juges, le Bureau du Procureur mène des enquêtes en recueillant et en examinant des preuves, en interrogeant les individus faisant l'objet de l'enquête et des victimes et témoins, en vue de disposer d'éléments de preuve relatifs à l'innocence ou à la culpabilité du suspect. Le Bureau du Procureur demande l'aide et la coopération des États parties, des organisations internationales, et envoie des enquêteurs dans les pays concernés, afin de recueillir différents éléments de preuve. Les enquêteurs doivent veiller à ne pas mettre en danger les victimes et les témoins.

16 situations sous enquête : République Démocratique du Congo, Ouganda, Darfour/Soudan, République Centrafricaine, Kenya, Libye, Côte d'Ivoire, Mali, République Centrafricaine II, Géorgie, Burundi, État de Palestine, Bangla-Desh/Myanmar, Afghanistan, République des Philippines, Venezuela.

Examens préliminaires

Il incombe au Bureau du Procureur (le « Bureau ») de la Cour pénale internationale (la « Cour ») de déterminer si une situation répond aux critères juridiques fixés par le Statut de Rome (le « Statut ») permettant au Bureau d'ouvrir une enquête. À cette fin, le Bureau procède à l'examen préliminaire de toutes les communications et situations portées à son attention en se fondant sur les critères en question et sur les renseignements disponibles.

4 examens préliminaires : Guinée, Nigéria, Ukraine, Venezuela, Bolivie

Affaires

Affaires en appel 1

Affaires closes 18

Non confirmation des charges 8

Condamnation 5

Acquittement 4

Mandat d'arrêt annulé : 1

Affaires en phases préliminaires 15

Défendants en fuite : 11

Close pour irrecevabilité 1

Closes pour décès du défendant 3

Affaires au stade du procès : 8

Défendants détenus par la CPI 6

Défendant en fuite : 1

Défendant décédé 1

Affaires au stade des réparations/compensation : 4

Défendants condamnés 3

Défendant détenu par la CPI 1

III.2.2.2.6.2. La situation en Afghanistan devant la CPI, 8 octobre 2021

La Chambre préliminaire II de la CPI a demandé le 8 octobre 2021 au Secrétaire général de l'ONU et au Bureau de l'Assemblée des États Parties de la CPI de lui faire parvenir des informations quant à l'identification des autorités qui représentent actuellement la

République islamique d'Afghanistan¹⁷⁶. La Chambre était en effet saisie d'une requête du Procureur du 27 septembre 2021 demandant l'autorisation de reprendre l'enquête sur la situation de l'Afghanistan en vertu de l'article 18(2) du Statut de Rome malgré la demande du gouvernement afghan du 26 mars 2020 demandant que l'enquête lui soit déferée. Dans sa réponse, la Chambre a noté que l'article 18 du Statut visait le système de complémentarité qui prévoit une procédure de dialogue de nature juridique, entre la Cour et le Procureur d'une part, et l'État intéressé d'autre part. Elle ne saurait en tant que cour juridique, produire des déclarations ou émettre des hypothèses politiques. Il n'est donc pas dans la compétence de la Chambre, ni dans celle d'un quelconque organe de la Cour, de déterminer des questions de représentation étatique, ou de transition de pouvoir au sein d'un État donné. Ayant besoin de disposer d'informations fiables et actualisées concernant l'identification des autorités qui représentent actuellement l'Afghanistan elle a décidé de s'adresser au Secrétaire général des Nations Unies et au Bureau de l'Assemblée des États Parties de la CPI qui, en raison de leur mandat respectif, sont à même de lui fournir ces informations. La Chambre a rappelé par ailleurs au Procureur qu'en vertu de l'article 18(6) du Statut, il pouvait « à titre exceptionnel, demander à la Chambre préliminaire l'autorisation de prendre les mesures d'enquête nécessaires pour préserver des éléments de preuve dans le cas où l'occasion de recueillir des éléments de preuve importants ne se représentera pas ou s'il y a un risque appréciable que ces éléments de preuve ne soient plus disponibles par la suite ».

*III.2.2.6.3. Annulation du mandat d'arrêt contre Simone Gbagbo,
29 juillet 2021*

Le 29 juillet 2021, la Chambre de première instance de la Cour pénale internationale rendait publique sa décision d'annuler le mandat d'arrêt émis à l'encontre de Simone Ehiwet Gbagbo, accusée de crime contre l'humanité pour meurtre, viol, persécution et autres actes inhumains pour son implication dans les violences intervenues lors des élections présidentielles de 2010 en Côte d'Ivoire¹⁷⁷. Si L. Gbagbo avait été arrêté par les autorités ivoiriennes puis remis à la CPI en 2011, ce ne fut pas le cas de son épouse. Pour la Côte d'Ivoire, si le système judiciaire du pays était dans l'incapacité de juger l'ancien président, ce n'était pas le cas pour son épouse. Celle-ci fut ainsi condamnée en 2016 à 20 ans d'emprisonnement mais pour « atteinte à l'autorité et à la sureté de l'État », ce qui n'équivalait pas à des poursuites pour crimes contre l'humanité, contrevenant ainsi au principe de complémentarité entre la CPI et les juridictions nationales, ce que la Chambre préliminaire de la CPI a confirmé en 2014. Un nouveau procès devant la Cour d'assises d'Abidjan tenu en 2016 pour crime contre l'humanité et crimes de guerre débouchait toutefois sur un acquittement de Mme Gbagbo, par la suite amnistiée par le président Ouattara. Restait pendante la poursuite devant la CPI mais celle-ci s'est effondrée à la suite de l'acquittement de L. Gbagbo confirmé par la Chambre d'Appel le 31 mars 2021 aux motifs de l'insuffisance des preuves portant sur les actes constitutifs des crimes retenus par l'accusation. Or, la procédure avait révélé sans surprise les liens étroits existant entre les deux mandats d'arrêt. Le Procureur considérant que si son dossier était insuffisant dans le cas de M. Gbagbo, il l'était nécessairement aussi dans le cas de Mme Gbagbo et par là même trop faible pour aller jusqu'au procès. Il a donc estimé comme son « devoir » de demander la

¹⁷⁶ ICC-CPI-20211008-PR1615

¹⁷⁷ L'élection d'Alassane Ouattara, contestée par le président sortant Laurent Gbagbo, avait entraîné des violences des deux parties. Simone Gbagbo aurait contribué à mettre en place le plan qui a conduit à la mort de plus de 3 000 personnes.

levée du mandat d'arrêt contre celle-ci. L'annulation a été prononcée le 29 juillet 2021 par la Chambre de première instance.

La justice a-t-elle été sacrifiée sur l'hôtel de la réconciliation nationale en Côte d'Ivoire ? Tous les partenaires internationaux du pays ont œuvré dans ce sens. L'ex-Président Gbagbo est en effet rentré à Abidjan après dix ans d'exil, a rencontré le président Ouattara et a repris, comme son épouse, une activité politique. On doit espérer que la réconciliation s'installe dans la durée¹⁷⁸, même si les violences dues à la compétition politique subsistent et alors que le président Ouattara, de son côté, n'a jamais été pénalement inquiété. Il est donc nécessaire de rappeler qu'à tout moment, le Procureur, en raison de la résurgence de la criminalité ou de la découverte de nouveaux éléments de preuve, peut rouvrir la procédure¹⁷⁹.

*III.2.2.2.6.4. Compétence territoriale de la CPI concernant la Palestine,
Chambre Préliminaire I, 5 février 2021*

La Chambre préliminaire I de la Cour pénale internationale a décidé, le 5 février 2021 à la majorité, que la compétence territoriale de la Cour dans la situation en Palestine, État Partie au Statut de Rome, s'étend aux territoires occupés par Israël depuis 1967, à savoir Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est¹⁸⁰. Le Procureur avait annoncé, le 20 décembre 2019, concluant l'examen préliminaire de la situation en Palestine, que tous les critères définis dans le Statut de Rome pour l'ouverture d'une enquête étaient remplis. Le 22 janvier 2020, il a saisi la Chambre en vertu de l'article 19-3 du Statut de Rome, lui demandant de se prononcer uniquement sur la portée de la compétence territoriale de la Cour dans la situation dans l'État de Palestine.

Dans sa décision, la Chambre préliminaire, a été amenée à examiner la demande du Procureur, les observations déposées à titre *d'amicus curiae* par des États, des organisations et des groupes de victimes. Elle a rappelé que la CPI n'était pas compétente pour statuer sur les questions de statut d'État qui lieraient la communauté internationale. En se prononçant sur la portée de sa compétence territoriale, elle ne tranche pas un différend frontalier ni ne préjuge de la question d'éventuelles futures frontières. Elle n'a pour but que de définir la compétence territoriale de la Cour. Pour la Chambre, « conformément au sens ordinaire donné à ses termes dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du Statut », la référence à « [l'] État sur le territoire duquel le comportement en cause a eu lieu » dans l'article 12-2-a du Statut doit être interprété comme une référence à un État partie au Statut de Rome. Quel que soit son statut au regard du droit international général, l'adhésion de la Palestine au Statut a suivi la procédure régulière ordinaire menée par l'Assemblée des États Parties que la Chambre n'est pas habilitée à contester. La Palestine ayant accepté de se soumettre aux termes du Statut, elle a le droit d'être traitée comme tout autre État partie pour les questions liées à sa mise en œuvre, celle-ci devant s'étendre au « territoire d'un État de Palestine situé sur le territoire palestinien occupé depuis 1967 », c'est-à-dire à Gaza, la Cisjordanie et Jérusalem-est¹⁸¹. La décision de la Chambre Préliminaire a été adoptée à la

¹⁷⁸ Pour cela la loi d'amnistie promulguée en 2018 couvre les violences qui ont succédé aux élections de 2010 et confère ainsi une immunité à de nombreuses personnalités. et un Fonds d'assistance au Profit des victimes est prévu à la CPI.

¹⁷⁹ Comme le démontre A. Feuillâtre, « Retrait du mandat d'arrêt de Simone Gbagbo : la fin de l'ère Gbagbo à la CPI ? », *ThucyBlog* n° 1607 octobre 2021.

¹⁸⁰ ICC-CPI-202100205-PR1566

¹⁸¹ Conformément aux nombreuses résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies qui réaffirment la portée territoriale du droit du peuple palestinien à l'autodétermination et à l'indépendance.

majorité de deux voix, la juge A.-S. Alapini-Gansou et le juge M. Perrin de Brichambaut¹⁸², qui ont considéré par ailleurs que les arguments tirés des limitations de la portée des compétences palestiniennes par les Accords d'Oslo n'étaient pas pertinents pour régler la question de la compétence territoriale de la Cour. Elles pourraient être soulevées, par contre, si le Procureur présentait une demande de délivrance d'un mandat d'arrêt ou d'une citation à comparaître.

¹⁸² Ce dernier a joint une opinion partiellement séparée ; le juge président P. Kovacs a joint une opinion partiellement dissidente.

Chronique « Opérations de paix »

Daniel Ventura succède à Josiane Tercinet comme responsable coordinateur de la chronique opérations de paix. Outre sa propre contribution, sur les opérations de paix en 2020, le numéro 17 de PSEI comporte deux contributions autonomes visant à développer plus en détail des points d'actualité saillants. La première, de Chloé Peyronnet, est relative à l'opération de gestion de crise déployée à partir du printemps 2020 par l'Union européenne en mer Méditerranée EUNAVFOR MED opération IRINI. La seconde, d'Elliot Doucy, aborde les vingt ans de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité, adoptée le 31 octobre 2000.

Les opérations de paix en 2020

Daniel Ventura*

Maitre de conférences en droit public à l'Université Côte d'Azur
(Institut de la Paix et du Développement)

Résumé

L'ambition de cette contribution est de présenter de manière synthétique les informations juridiques et factuelles marquantes mettant à jour les opérations de paix. Elle ne vise pas à offrir un substitut au vivier incomparable d'informations factuelles et statistiques que constituent par exemple le répertoire de la pratique du Conseil de sécurité des Nations Unies (<https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/repertoire/subsidiary-organs-overview>) ou bien les bases de données du site internet peacekeeping.un.org, ou bien encore le *SIPRI yearbook*. Le lecteur pourra néanmoins y trouver une source complémentaire et utile d'informations juridiques relatives aux opérations de paix. La contribution abordera successivement les opérations de paix de l'ONU, qu'elles disposent ou non d'un mandat de force, les missions créées, achevées ou en transition, puis l'impact de la réforme du système onusien de maintien de la paix sur les opérations de paix et enfin les opérations menées en coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales.

Mots clés : Organisation des Nations unies, Charte des Nations unies, Conseil de sécurité, résolutions, Chapitre VII, menace à la paix et à la sécurité internationale, opération de maintien de la paix, mission de force, mission politique spéciale, processus de transition, réforme, conduite des opérations de paix, personnel, consolidation de la paix, performance, protection de civils, coopération, organisations régionales, organisations sous-régionales, organisations africaines, Union Européenne, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

Abstract

The ambition of this contribution is to present in a synthetic way the significant legal and factual information updating peace operations. It is not intended to offer a substitute for the incomparable pool of factual and statistical information that constitutes, for example, the directory of the practice of the United Nations Security Council (<https://www.un.org/securitycouncil/en/content/directory/subsidiary-organs-overview>) or the databases of the website peacekeeping.un.org, or even the *SIPRI yearbook*. The reader will nevertheless be able to find there a complementary and useful source of legal information relating to peace operations. The contribution will successively address the UN peace operations, whether or not they have a force mandate, the missions created, completed or in transition, then the impact of the reform of the UN peacekeeping system. on peace operations and finally operations carried out in cooperation between the United Nations and regional and sub-regional organizations.

Keywords : United Nations Organization, Charter of the United Nations, Security Council, resolutions, Chapter VII, threat to peace and international security, peacekeeping operation, mission of force, special political mission, transition process, reform, conduct of peace operations, personnel, peacebuilding, performance, protection of civilians, cooperation, regional organizations, sub-regional organizations, african organizations, European Union, North Atlantic Treaty Organization

Introduction

L'actualité des opérations de paix en 2020 est riche. Elle est marquée par le déploiement au sein des opérations de paix des effets de la restructuration du pilier « Paix et sécurité » de l'ONU et de la mise en œuvre de l'initiative « Action pour le maintien de la paix ». Cette actualité ne peut pas être indifférente non plus au contexte inédit de pandémie, qui a obligé l'Organisation à s'adapter et gérer les effets induits par la COVID-19 sur le déploiement, la relève et le rapatriement du personnel, ainsi que l'évolution des mandats des opérations en cours.

Si elle s'intéresse en premier lieu aux opérations de paix de l'ONU qui sont créées par le Conseil de sécurité sur le fondement de l'article 29 de la Charte des Nations Unies et qui constituent à ce titre des organes subsidiaires du Conseil de sécurité « opérant sur le terrain »¹, cette contribution porte également sur les opérations établies par d'autres organisations internationales, régionales ou sous-régionales ou bien même par certains États, en vertu d'un mandat ou d'une autorisation du Conseil de sécurité, que ce mandat ou cette autorisation soient explicitement fondés ou non sur le Chapitre VIII de la Charte. Ces deux grandes catégories d'opérations jalonnent ainsi cette contribution générale : la première, dédiée aux opérations de paix des Nations Unies en 2020 (I) et la seconde, relative aux autres opérations, à la coopération régionale et sous-régionale (II).

I. Les opérations de paix de l'ONU en 2020

L'actualité des opérations de paix de l'ONU en 2020 suppose de passer en revue un certain nombre d'informations importantes concernant l'actualisation des mandats de certaines opérations de paix onusiennes (I.1.). Cette actualité ne serait pas complète toutefois sans tenir compte du contexte particulier de réforme du système onusien du maintien de la paix. Il convient à ce titre de s'arrêter sur les textes, positions, faits relatifs à cette réforme, tant du point de vue de la gestion globale des opérations de paix (appréciation des situations de conflit, planification des opérations et remédiation aux causes profondes des conflits) que de la mise en œuvre concrète d'actions à l'échelle des opérations de paix en tant que telles (I.2.).

¹ Sur l'utilisation de cette classification, voir par exemple le *Répertoire de la Pratique du Conseil de Sécurité*, 2019, Part X, *Subsidiary organs of the Security Council : peacekeeping operations and special political missions*, p. 4.

I.1. Éléments notables concernant certaines opérations de paix onusiennes

Le tableau récapitulatif suivant montre qu'au cours de l'année 2020, le Conseil de sécurité des Nations Unies a prorogé les mandats de quinze opérations dont les mises à jour présentent des niveaux d'intérêt variables (I.1.1.). Deux processus de transition sont également à dénombrer et concernent la fin du mandat du BINUGBIS (Guinée-Bissau) et de la MINUAD (Soudan) (I.1.2.).

| Opération de paix Les opérations avec * font l'objet de développements spécifiques ci-dessous Les opérations avec ** concernent les processus de transition et font également l'objet de développements spécifiques | Région de déploiement | Résolutions pertinentes | Nature de l'opération |
|--|------------------------------|---|--|
| BINUGBIS** (Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau) | Guinée-Bissau | S/RES/2512, 28 février 2020, unanimité Met fin au mandat au 31 décembre 2020 | Transition d'une Mission politique spéciale vers une « Équipe de pays » |
| BINUH* (Bureau intégré des Nations Unies à Haïti) | Haïti | S/RES/2547, 15 octobre 2020, abstentions : Chine, Russie : Prorogation technique d'un an | Mission politique spéciale |
| FINUL* (Force intérimaire des Nations Unies au Liban) | Liban | S/RES/2539, 28 août 2020, unanimité : prorogation d'un an | Opération de maintien de la paix (mandat de force) |
| FISNUA* (Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei) | Soudan et Soudan du Sud | S/RES/2519, 14 mai 2020, unanimité : prorogation technique de 6 mois S/RES/2550, 12 novembre 2020, unanimité : prorogation de 6 mois | Opération de maintien de la paix (créée sur le fondement du Chapitre VII et bénéficiant d'un mandat de force) |
| FNUOD (Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement) | Syrie (Plateau du Golan) | S/RES/2530, 29 juin 2020, unanimité : prorogation de 6 mois S/RES/2555, 18 décembre 2020, unanimité : prorogation de 6 mois | Opération de maintien de la paix |
| MANUA* (Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan) | Afghanistan | S/RES/2543, 15 septembre 2020, unanimité Prorogation d'un an | Mission politique spéciale |
| MANUI (Mission d'assistance des Nations Unies en Irak) | Irak | S/RES/2522, 29 mai 2020, unanimité : prorogation d'un an | Mission politique spéciale |
| MANUL* (Mission d'appui des Nations Unies en Libye) | Libye | S/RES/2542, 15 septembre 2020, unanimité : prorogation d'un an | Mission politique spéciale |
| MANUSOM (Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie) | Somalie | S/RES/2516, 30 mars 2020, unanimité : prorogation technique de 3 mois S/RES/2540, 28 août 2020, prorogation d'un an | Mission politique spéciale |

| | | | |
|---|----------------------------------|---|---|
| MINUAAH (Mission des Nations Unies en appui à l'Accord sur Hodeïda) | Yémen | S/RES/2505, 13 janvier 2020, unanimité : prorogation technique de 6 mois S/RES/2534, 14 juillet, unanimité : prorogation d'un an | Mission politique spéciale |
| MINUAD/MINUATS** | Soudan | S/RES/2559, 22 décembre 2020 : fin du mandat de la MINUAD à compter du 31 décembre 2020 S/RES/2524, 3 juin 2020 : création de la MINUATS | Transition d'une Opération de maintien de la paix avec mandat de force (MINUAD) vers une Mission politique spéciale (MINUATS) |
| MINURSO (Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental) | Sahara occidental | S/RES/2548, 30 octobre 2020, Abstentions : Russie ; Afrique du Sud : prorogation d'un an | Opération de maintien de la paix |
| MINUSCA* (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine) | République centrafricaine | S/RES/2552, 12 novembre 2020, unanimité : prorogation d'un an | Opération de maintien de la paix (créée sur le fondement du Chapitre VII et bénéficiant d'un mandat de force) |
| MINUSMA* (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies au Mali) | Mali | S/RES/2531, 29 juin 2020, unanimité : prorogation d'un an | Opération de maintien de la paix (créée sur le fondement du Chapitre VII et bénéficiant d'un mandat de force) |
| MINUSS* (Mission des Nations Unies au Soudan du Sud) | Soudan du Sud | S/RES/2514, 12 mars 2020, unanimité : prorogation d'un an | Opération de maintien de la paix (créée sur le fondement du Chapitre VII et bénéficiant d'un mandat de force) |
| MONUSCO* (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo) | République Démocratique du Congo | S/RES/2556, 18 décembre 2020, Abstention : Russie : prorogation d'un an | Opération de maintien de la paix (créée sur le fondement du Chapitre VII et bénéficiant d'un mandat de force) |
| UNFICYP* (Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre) | Chypre | S/RES/2506, 30 janvier 2020, unanimité : prorogation de 6 mois S/RES/2537, 28 juillet 2020, unanimité : prorogation de 6 mois | Opération de maintien de la paix |

I.1.1. Les mises à jour des mandats des opérations de paix onusiennes en 2020

Les mises à jour des mandats des opérations onusiennes en 2020 concernent très principalement les volets de « protection des civils » et de soutien aux processus politiques. À ce titre, ces mises à jour illustrent parfaitement la logique onusienne consistant à donner la primauté à la politique dans la prévention et la résolution des conflits (voir *infra* I.2.). Elles seront présentées ci-dessous en distinguant selon que l'opération dispose d'un mandat de force (I.1.1.1.) ou non (I.1.1.2.).

I.I.I.I. Les opérations disposant d'un mandat de force

Au cours de l'année 2020, le Conseil de sécurité des Nations Unies a prorogé les mandats de force de sept opérations onusiennes en cours. Les mandats dits « robustes » et/ou « efficaces » concernent toujours la MONUSCO en République démocratique du Congo (S/RES/2556, § 27), la MINUSS au Soudan du Sud (S/RES/2414, § 7), la MINUSMA au Mali (S/RES/2531, § 18) et la MINUSCA en République centrafricaine (S/RES/2552, § 31). Chacune d'entre elles demeure autorisée à prendre « toutes les mesures nécessaires » ou bien à « user de tous les moyens nécessaires » pour mener à bien l'ensemble des activités inscrites dans leurs mandats et non pas uniquement la protection des civils face aux menaces qui pèsent sur ces derniers dans les zones de déploiement des missions. D'autres opérations ne disposent que d'un « mandat de force » plus relatif, aux fins de l'exécution de certains aspects seulement du mandat, en particulier la protection des civils et du personnel de la mission. C'est le cas au Soudan de la MINUAD (S/RES/2525, §§ 3 et 4) et de la FISNUA (S/RES/2550, § 12) ainsi que de la FINUL au Liban (S/RES/2539, préambule).

FINUL (Liban)

Le mandat de la FINUL demeure défini dans la résolution 1701 (2006). Il consiste toujours principalement à contrôler la cessation des hostilités dans le sud du pays et notamment le long de la ligne bleue mais aussi à accompagner et appuyer les forces armées libanaises à mesure de leur déploiement dans tout le sud, y compris le long de la ligne bleue, pendant qu'Israël retire ses forces armées du Liban.

Pour autant, dans le contexte des conséquences dramatiques des explosions dévastatrices survenues à Beyrouth le 4 août 2020, la résolution 2539 du 28 août 2020 autorisait la FINUL à prendre des mesures temporaires spéciales pour aider le Liban et son peuple². La résolution autorisait également la réduction à 13 000 militaires du plafond des effectifs fixé depuis 2006 à 15 000 militaires, ce seuil de 13 000 n'étant en tout état de cause pas atteint actuellement³.

FISNUA (Soudan et Soudan du Sud)

La FISNUA a été chargée par la résolution 1990 (2011) du 27 juin 2011 de surveiller et de vérifier le redéploiement de toutes les forces armées soudanaises et de l'Armée populaire de libération du Soudan ou de son successeur de la zone frontalière d'Abyei. Par sa résolution 2024 (2011) du 14 décembre 2011, le Conseil élargissait le mandat de la FISNUA pour y inclure une aide au Soudan et au Sud-Soudan pour assurer le respect de leur accord sur la sécurité des frontières et le soutien des activités opérationnelles du mécanisme conjoint de vérification et de surveillance des frontières.

Le mandat de la FISNUA est demeuré très largement identique depuis 2011. Par sa résolution 2469 (2019), le CSNU soulignait que l'évolution de la menace dans la zone d'Abyei justifiait de ramener le plafond des troupes autorisées de 4 140 à 3 550. Parallèlement, le Conseil portait les effectifs de police de 345 à 640. Ces plafonds ont été maintenus dans la Résolution 2550 (2020).

Le Conseil de sécurité a amorcé dans sa résolution 2550 le processus de retrait de la FISNUA, dans un contexte de détente relative des relations entre les deux États. Il a demandé en ce sens au SGNU de tenir des consultations conjointes avec les gouvernements soudanais, sud-soudanais et éthiopiens en ce qui concerne la stratégie de sortie de la FISNUA et

² S/RES/2539, 28 août 2020, § 28.

³ *Ibid.*, § 29.

d'élaborer des options en vue d'en permettre le retrait d'ici au 31 mars 2021⁴. Pour autant, la dégradation de la situation dans les premiers mois de l'année 2021 et les besoins croissants du Soudan du Sud en aide humanitaire ont rendu cette perspective temporairement caduque⁵.

MINUSCA (République centrafricaine)

Les tâches prioritaires de la MINUSCA ont évolué en 2019 pour tenir compte des conséquences de la signature, le 6 février 2019, de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine par les autorités de la République centrafricaine et 14 groupes armés⁶. Ces dernières sont demeurées identiques en 2020, à savoir, a) la protection des civils, b) le recours aux bons offices et l'appui au processus de paix, y compris à la mise en œuvre de l'Accord de paix, c) l'appui aux élections prévues en 2020 et 2021 ; d) l'aide à la mise en place de conditions de sécurité favorables à l'acheminement immédiat, complet, en toute sécurité et sans entrave de l'aide humanitaire⁷.

La principale nouveauté du mandat de la MINUSCA réside dans l'intégration d'une nouvelle Mission d'observateurs militaires de l'Union africaine en République centrafricaine (MOUACA) au titre des interlocuteurs de la MINUSCA avec lesquels cette dernière doit se coordonner afin de mettre en œuvre la réforme du secteur de la sécurité en Centrafrique⁸.

Mise en place par le Conseil de la paix et de la sécurité de l'Union africaine en juillet 2020⁹, la MOUACA a pour fonction de superviser le déploiement et les activités des Unités spéciales mixtes de sécurité, lesquelles sont formées par la mission militaire de formation de l'Union européenne en République centrafricaine (EUTM RCA)¹⁰. La MOUACA et la MINUSCA signaient le 8 mai 2020 un protocole d'accord (MoU) précisant les procédures de déploiement, de sûreté et de sécurité, ainsi que de soutien logistique pour les activités assignées par le Conseil de la paix et de la sécurité de l'Union africaine¹¹.

MINUSMA (Mali)

Dans sa déclaration du 3 avril 2019, le Président du Conseil de sécurité déplorait les retards pris dans l'application de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, notant de surcroît que ces délais concourraient « à un vide politique et sécuritaire qui met en péril la sûreté et la sécurité du Mali, ainsi que la viabilité de l'accord »¹². Suggérant une possible « adaptation significative de la MINUSMA », le Président du CSNU plaidait en faveur d'un renforcement de l'efficacité de l'action de la MINUSMA qui prenne en compte « l'insécurité

⁴ S/RES/2550, 12 novembre 2020, § 31.

⁵ Voir en ce sens, S/RES/2575(2021), 11 mai 2021.

⁶ S/RES/2499, 15 novembre 2019, § 32.

⁷ S/RES/2552, 12 novembre 2020, § 31.

⁸ *Ibid.*, § 32 b) i).

⁹ Union africaine, Communiqué pour la 936^e réunion du Conseil de paix et de sécurité tenue le 10 juillet 2020, sur la situation en République centrafricaine, disponible en ligne : <https://www.peaceau.org/fr/article/communiqué-pour-la-936eme-reunion-du-cps-tenue-le-10-juillet-2020-sur-la-situation-en-republique-centrafricaine>.

¹⁰ Voir en ce sens : S/PV.8646, La situation en République centrafricaine.

¹¹ Union africaine, communiqué de presse, 22 mai 2020, disponible en ligne : <https://unoau.unmissions.org/mou-signed-between-african-union-observer-mission-central-african-republic-mouaca-and-united-nations>.

¹² Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 3 avril 2019, S/PRST/2019/2.

extrême, y compris dans le centre du Mali, et la menace que représentent les groupes terroristes »¹³.

Les options présentées par le Secrétaire général dans son rapport du 31 mai 2019 avaient une double teneur politique et sécuritaire. Sous l'angle politique, d'une part, le SGNU affirmait que la MINUSMA devait « continuer à accorder la priorité aux efforts visant à faciliter le rétablissement de l'administration de l'État, notamment en apportant son appui au redéploiement des Forces de défense et de sécurité maliennes dans le centre du pays et à la protection des civils »¹⁴. À cette fin, il recommandait l'adoption d'un plan global de redéploiement progressif des Forces de défense et de sécurité maliennes reconstituées et restructurées dans le nord et le centre du Mali, dans le cadre plus large d'une grande réforme du secteur de la sécurité¹⁵. Sous l'angle sécuritaire, d'autre part, le Secrétaire général recommandait que certaines unités de la MINUSMA soient reconfigurées, et que des capacités supplémentaires soient déployées, le tout en agissant de manière « plus souple et plus agile, et en adoptant une attitude proactive dans toutes [l]es zones de déploiement »¹⁶.

Par sa résolution 2480 adoptée le 28 juin 2019, le Conseil de sécurité a modifié le mandat de la Mission en tenant compte, de la double dynamique qui se dégage des recommandations du SGNU. Il a notamment ajouté une deuxième priorité stratégique au Mandat, à savoir faciliter la mise en œuvre d'une « stratégie malienne globale », dirigée par les autorités politiques et visant à protéger les civils, à réduire la violence intercommunautaire et à rétablir l'autorité et la présence de l'État ainsi que les services sociaux de base dans le centre du Mali¹⁷. Il a adapté par ailleurs la démarche du déploiement de la MINUSMA en l'axant sur « le dynamisme, la fermeté, la flexibilité et l'adaptabilité »¹⁸.

En 2020, la résolution 2531 adoptée le 29 juin a conservé cette nouvelle priorisation des tâches¹⁹. Entre-temps, le gouvernement malien avait adopté en décembre 2019 la « stratégie malienne globale » souhaitée par le CSNU, à savoir, la « Stratégie de stabilisation du centre du Mali » qui succède au « Plan de sécurisation intégrée des régions du centre » datant de 2017. Reprenant les recommandations du SGNU, cette nouvelle stratégie pour le centre du Mali se concentre moins sur l'aspect sécuritaire pour mettre au contraire l'accent sur les aspects politiques, la protection des civils, la réduction des violences intercommunautaires et le rétablissement et la présence de l'État ainsi que les services sociaux de base²⁰. Dans le même temps, la résolution 2531 fait une nouvelle fois évoluer les termes employés pour caractériser la démarche de la MINUSMA, employant désormais explicitement l'adjectif « robuste » qui n'apparaissait pas jusque-là²¹.

Parallèlement à cette évolution, la Résolution 2531 (2020) prorogeait encore l'autorisation donnée aux forces françaises déployées au Mali dans le cadre de l'opération Barkhane d'« user de tous moyens nécessaires » pour intervenir à l'appui d'éléments de la MINUSMA en cas de menace grave et imminente²². La résolution 2531 se « félicite »

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, 31 mai 2019, S/2019/454, § 84.

¹⁵ *Ibid.*, § 43.

¹⁶ *Ibid.*, § 78.

¹⁷ S/RES/2480, 28 juin 2019, § 20.

¹⁸ *Ibid.*, § 22.

¹⁹ S/RES/2531, 29 juin 2020, § 19.

²⁰ Voir en ce sens le Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, 30 décembre 2019, S/2019/983, § 9.

²¹ S/RES/2531, 29 juin 2020, § 21. Le paragraphe 21 de résolution 2480 faisait référence au « dynamisme, la fermeté, la flexibilité et l'adaptabilité ».

²² *Ibid.*, § 41.

également de la mise en place de la task-force « Takuba », créée dans le sillage du sommet de Pau du 13 janvier 2020, qui est intégrée au commandement de l'opération Barkhane et composée de forces spéciales européennes.

MINUSS (Soudan du Sud)

Le mandat de la MINUSS, prorogé en mars 2020 pour une durée d'un an par la résolution 2514, reprend les priorités arrêtées en 2019, dans le contexte positif de la conclusion de l'« Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud » du 12 septembre 2018 signé entre les parties au conflit et décrétant un cessez-le-feu permanent²³. Ces priorités sont la protection des civils, l'appui à la fourniture de l'aide humanitaire, le soutien à la mise en œuvre de l'accord de paix, et la surveillance de la situation en matière de droits de l'homme et la conduction d'enquêtes, le cas échéant²⁴.

Dans un contexte de progrès encourageants, le Conseil de sécurité insiste sur le recours aux mesures de confiance²⁵ ainsi que sur la nécessité d'accorder la priorité au renforcement de la mobilité de la force, à des fins humanitaires et de protection des civils²⁶. Les discussions au sein du Conseil de sécurité, en marge du vote de la résolution 2514, montrent la volonté de ses membres de conserver pour un an au moins un mandat identique, le temps de constater la direction que prend le processus de paix, avant d'envisager au mieux la phase de consolidation de la paix²⁷.

MONUSCO (République démocratique du Congo)

En 2019 et dans le contexte de l'élection à la Présidence de Félix Tshisekedi, le CSNU avait redéfini les priorités stratégiques du mandat de la MONUSCO, en conservant la priorité stratégique de protection des civils et en remplaçant celle dédiée au soutien au processus électoral par un soutien à la stabilisation et au renforcement des institutions de l'État ainsi qu'aux principales réformes en matière de gouvernance et de sécurité²⁸.

Le mandat de protection des civils contenu dans la résolution 2556 (2020) invite notamment la MONUSCO à renforcer ses dispositifs d'alerte rapide et d'intervention, « notamment par l'enregistrement et l'analyse systématiques de son taux d'intervention », tout en veillant à ce que le risque de violences sexuelles en période de conflit « soit pris en compte dans les systèmes de collecte de données, d'analyse des menaces et d'alerte rapide de la Mission »²⁹.

La résolution 2556 aborde également le retrait futur de la MONUSCO. En ce sens, le CSNU y « approuve la stratégie commune de retrait progressif et échelonné de la MONUSCO et les grandes lignes du projet de transition, ainsi que les retraits planifiés du Kasai, en 2021, et, progressivement, du Tanganyika, en 2022, le renforcement graduel de la présence de la MONUSCO dans les trois provinces où des conflits ouverts persistent »³⁰. Il est patent, néanmoins que la résolution 2556 proroge pour l'heure le mandat d'intervention de la Brigade d'intervention de protection des civils et de neutralisation des groupes armés créée par la résolution 2098 (2013), tout en rappelant une nouvelle fois son caractère

²³ Voir en ce sens la résolution S.RES/2459 du 15 mars 2019.

²⁴ S/RES/2514, 12 mars 2020, § 8.

²⁵ *Ibid.*, § 15.

²⁶ *Ibid.*, § 16.

²⁷ Voir par exemple, S/PV.8741, 4 mars 2020, exposé du représentant de la France, p. 8.

²⁸ S/RES/2463, 29 mars 2019, § 29 ii).

²⁹ S/RES/2556, 18 décembre 2020, § 29, i) h).

³⁰ *Ibid.*, § 49.

« exceptionnel » et donc « sans créer de précédent ni remettre en cause les principes convenus régissant les opérations de maintien de la paix »³¹.

Le nombre maximal de personnel militaire demeure stabilisé dans la résolution 2556 après avoir été réduit de 16,215 à 14,000 par sa résolution 2502 (2019)³². Le nombre maximal de personnel de police est passé quant à lui de 391 à 591 alors que le CSNU invitait le Secrétariat à envisager de réduire encore les effectifs militaires et la zone d'opérations de la MONUSCO, compte tenu de l'évolution positive de la situation sur le terrain³³.

Le CSNU prie enfin le Secrétaire général de lui fournir d'ici à septembre 2021 un plan de transition dans lequel il définira les modalités pratiques de transfert des tâches au Gouvernement de la République démocratique du Congo, à l'équipe de pays des Nations Unies et aux parties concernées³⁴.

La résolution 2556 a été adoptée avec l'abstention de la Russie³⁵. La Russie considère en effet que les paragraphes de la résolution relatifs à l'aide humanitaire d'urgence « diluent » les principes directeurs établis par la résolution de l'AGNU 46/182 en date du 19 décembre 1991 dénommée « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies ». En vertu de ces principes, l'aide « devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché »³⁶. Or, la résolution 2556 « enjoint à toutes les parties » d'autoriser l'acheminement rapide de l'aide humanitaire « dans de bonnes conditions de sécurité et sans entrave et sans délai » et « dans le respect des dispositions applicables du droit international »³⁷. Il est notable que les États-Unis, sans pour autant s'abstenir, ont également émis une réserve quant à ce paragraphe qui « donne à penser qu'un accès humanitaire sûr, rapide et sans entrave est requis par le droit international, sans exception », alors que la position américaine consiste à affirmer que n'existe aucune obligation juridique internationale universelle et illimitée en ce sens³⁸.

I.1.1.2. Les autres opérations

BINUH (Haïti)

Le Bureau intégré des Nations Unies à Haïti est une Mission politique spéciale établie par la résolution 2476 (2019) du 25 juin 2019 pour une durée initiale d'un an, à compter de la fermeture de la Mission des Nations Unies pour l'appui à la justice en Haïti (MINUJUSTH). Le BINUH a été chargé de conseiller le Gouvernement haïtien afin de promouvoir et de renforcer la stabilité politique et la bonne gouvernance, de préserver et de favoriser un environnement pacifique et stable, et de protéger et de promouvoir les droits humains.

La résolution 2547 adoptée par le CSNU le 15 octobre 2020 n'effectue qu'une prorogation technique du mandat de la BINUH pour une nouvelle durée d'un an. Les membres du CSNU

³¹ *Ibid.*, § 22.

³² *Ibid.*, § 23.

³³ *Ibid.*, § 23.

³⁴ *Ibid.*, § 50.

³⁵ Lettre datée du 19 décembre 2020, adressée au Secrétaire général et aux Représentants permanents des membres du Conseil de sécurité par le Président du Conseil de sécurité, S/2020/1265, annexe XVII, p. 38.

³⁶ A/RES/46/182, « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies », 19 décembre 1991, annexe, § 3.

³⁷ S/RES/2556, 29 mars 2019, §35.

³⁸ Lettre datée du 19 décembre 2020, adressée au Secrétaire général et aux Représentants permanents des membres du Conseil de sécurité par le Président du Conseil de sécurité, S/2020/1265, annexe XVIII, p. 39.

ont toutefois adopté à son égard des vues divergentes quant à son efficacité. La Chine et la Russie, qui se sont abstenues, considèrent que le mandat de la BINUH n'est pas à la hauteur de l'impasse politique dans laquelle se trouve Haïti, de la détérioration des conditions de sécurité et de la dégradation de ses moyens de subsistance³⁹. Bien qu'ayant voté en faveur de la Résolution, la République dominicaine a également regretté que les discussions n'aient pas abouti à un mandat multidimensionnel plus solide, axé sur la lutte contre la corruption et la violence des gangs et « comprenant au moins le renforcement des garanties des droits de l'homme et du principe de responsabilité en Haïti »⁴⁰. La France et les États-Unis ont considéré de leur côté que les travaux du BINUH étaient cruciaux et son mandat bien dimensionné pour renforcer l'état de droit, promouvoir la stabilité et à protéger les droits humains⁴¹.

MANUA (Afghanistan)

Le mandat de la MANUA consiste principalement à apporter une aide, par ses bons offices, au processus de paix mené par les Afghans, à appuyer les processus électoraux, soutenir la coopération régionale, promouvoir les droits de l'homme ainsi qu'appuyer l'action du Gouvernement afghan pour améliorer la gouvernance et renforcer l'état de droit.

Dans le contexte des négociations intra-afghanes débutées à Doha le 12 septembre 2020, la résolution 2543 en date du 15 septembre a légèrement renforcé le mandat de la MANUA en mettant l'accent sur la réalisation de mesures de confiance pour réduire davantage la violence, avec pour horizon la conclusion par les parties au conflit d'un cessez-le-feu permanent et global. Le CSNU demande notamment à la MANUA de renforcer ses moyens de signaler les violations et atteintes contre des enfants, et de dialoguer avec l'ensemble des parties au conflit pour les amener à prendre des engagements et mesures concrets afin de faire cesser et prévenir les violations et atteintes contre les enfants⁴².

UNFICYP (Chypre)

Le mandat de l'UNFICYP est demeuré inchangé en 2020. Néanmoins, la demande répétée du Conseil de sécurité auprès de l'UNFICYP consistant à ce qu'elle crée un mécanisme efficace en vue de contacts militaires directs entre les deux parties et toutes les parties concernées⁴³ a donné lieu à une proposition déposée le 1^{er} mai 2020 qui ne s'était toutefois pas encore concrétisée en janvier 2021⁴⁴.

Le mandat de l'UNFICYP se déploie dans un contexte de regain de tensions notamment dû à la prospection d'hydrocarbures en Méditerranée orientale. En l'espèce, la réunion trilatérale des dirigeants chypriotes et du Secrétaire général du 25 novembre 2019 à Berlin n'avait pas permis de relancer les pourparlers de paix.

MANUL (Libye)

Le mandat de la MANUL consiste à soutenir les efforts déployés par la Libye pour rétablir la sécurité et l'ordre publics, à promouvoir l'État de droit, engager un dialogue politique et favoriser la réconciliation nationale, à étendre l'autorité de l'État, à promouvoir et à

³⁹ CSNU, 8768^e séance, jeudi 15 octobre 2020, S/PV.8768, intervention de Vassili Nebenzia (Russie) et de Zhang Jun (Chine).

⁴⁰ *Ibid.*, intervention de Singer Weisinger (République dominicaine).

⁴¹ *Ibid.*, interventions de Nicolas de Rivière (France) et de Kelly Craft (États-Unis).

⁴² S/RES/2543, 15 septembre 2020, § 6 g. Voir, par comparaison la résolution 2489(2019), § 5 g.

⁴³ Cette demande était notamment renouvelée dans sa résolution 2506 du 30 janvier 2020, § 6.

⁴⁴ Rapport du Secrétaire général, *Opération des Nations Unies à Chypre*, 8 janvier 2021, S/2021/4, § 15.

protéger les droits de l'homme et à soutenir la justice de transition, à amorcer le redressement économique et à coordonner le soutien international.

Dans le contexte du regain d'hostilités toujours en cours en Libye, la résolution 2486 (2019) avait ajouté au mandat de la MANUL la mission d'appuyer un éventuel cessez-le-feu⁴⁵. La résolution 2542 (2020) reproduit intégralement le mandat défini en 2019. Elle modifie néanmoins l'ordre des priorités en intégrant directement au sein des tâches principales, celles d'entre elles qui étaient présentées jusqu'alors comme applicables « sous réserve des contraintes opérationnelles et des conditions de sécurité ». Il en va notamment de l'appui aux principales institutions libyennes, de la coordination de l'assistance internationale et de la surveillance de la situation des droits de l'homme qui intègre explicitement les violences sexuelles fondées sur le genre et liées aux conflits⁴⁶.

La résolution 2542 a été adoptée malgré l'abstention de la Russie et de la Chine⁴⁷. La Russie reproche au CSNU de demander au Secrétaire-général de lui faire des propositions pour assurer une surveillance efficace du cessez-le-feu, le cas échéant, sous les auspices de l'ONU⁴⁸. Invoquant le « principe fondamental » du consentement des parties intéressées, la Russie considère que la surveillance de la cessation des hostilités ne doit pas y déroger et que l'ensemble des parties libyennes doit consentir aux solutions proposées pour la Libye⁴⁹. La position de la Chine est identique mais étend la problématique du consentement de toutes les parties aux questions relatives aux droits de l'homme et à l'égalité des sexes⁵⁰.

I.1.2. Les créations, achèvements de missions et les transitions

La restructuration du pilier « Paix et sécurité » de l'Organisation des Nations Unies, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, a incontestablement favorisé la gestion efficace des transitions de mission. En regroupant les divisions régionales au sein de structures régionales uniques et communes au Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et au Département des opérations de paix, la réforme engagée par le Secrétaire général en 2017 a permis de surmonter les obstacles que posait antérieurement le transfert de responsabilités d'un département du siège vers un autre⁵¹. Ces nouvelles structures ont été à l'œuvre pour gérer les deux processus de transition dénombrés en 2020.

- Processus de transition de la MINUAD (OMP) vers la MINUATS (Mission politique spéciale)

La résolution 2559 du 22 décembre 2020 a mis fin au mandat de la MINUAD à compter du 31 décembre 2020, soit un peu moins de trois mois après la signature de l'Accord de paix de Djouba, le 3 octobre 2020, par le Gouvernement soudanais, le Front révolutionnaire soudanais et la faction Minni Minawi du Mouvement de libération du Soudan.

Le retrait puis la liquidation de la MINUAD étaient déjà envisagés dans la résolution 2494 du 31 octobre 2019. Le Document constitutionnel sur la mise en place d'un nouveau

⁴⁵ S/RES/2486, 12 septembre 2019, § 1 iv.

⁴⁶ S/RES/2542, 15 septembre 2020, § 1.

⁴⁷ CSNU, 8758^e séance, mardi 15 septembre 2020, S/PV.8758.

⁴⁸ S/RES/2542, 15 septembre 2020, §§ 4 et 5.

⁴⁹ CSNU, 8758^e séance, mardi 15 septembre 2020, S/PV.8758, intervention de Vassili Nebenzia, Représentant permanent de la Fédération de Russie auprès des Nations Unies.

⁵⁰ *Ibid.*, intervention de Geng Shuang, Représentant permanent adjoint de la République populaire de Chine auprès des Nations Unies.

⁵¹ Voir en ce sens le Rapport du Secrétaire général « Examen de la mise en œuvre de la réforme du dispositif de paix et de sécurité » 20 juillet 2020, A/75/202, § 23.

gouvernement de transition avait en effet été signé le 19 août 2019 et des négociations de paix avaient débuté le 14 octobre 2019. La transition politique étant devenue l'objectif fondamental et primordial au Soudan, il était justifié qu'un mécanisme spécifiquement dédié à cette tâche, centré sur le soutien politique et technique, remplace la mission de maintien de la paix « robuste », compte tenu du stade avancé de la transition au Darfour⁵².

L'option recommandée fut donc la mise en place d'une présence intégrée de soutien politique mais également de soutien à la consolidation de la paix sans avoir recours aux armes, pouvant capitaliser sur plusieurs atouts de la MINUAD et notamment son expérience, son savoir-faire et ses acquis en matière d'appui à l'instauration et à la consolidation de la paix. La résolution 2524 adoptée le 3 juin 2020 a créé la Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan (MINUATS) et priait cette dernière d'établir un mécanisme de liaison avec les États fondé sur les enseignements tirés du mécanisme propre à la MINUAD⁵³.

Le mandat de la MINUATS, défini au paragraphe 2 de la résolution 2524, consiste à soutenir la transition politique et les avancées vers une gouvernance démocratique ; à appuyer les processus de paix et la mise en œuvre des futurs accords de paix ; à appuyer la consolidation de la paix, la protection des civils et l'état de droit au Darfour et dans les Deux Zones et appuyer la mobilisation de l'assistance économique et de l'aide au développement et la coordination de l'aide humanitaire.

Le retrait progressif des effectifs de la composante militaire et de la composante Police de la MINUAD devait s'achever le 30 juin 2021, tout en autorisant, pour la durée du retrait et de la liquidation de la MINUAD, le maintien d'une unité de garde composée d'effectifs existants de la MINUAD, afin de protéger le personnel, les installations et les biens de l'Opération⁵⁴.

La phase de transition de la MINUAD à la MINUATS est voulue « graduelle, échelonnée et efficace », fondée sur un calendrier précis de transfert progressif des responsabilités concernant les activités pour lesquelles les deux missions ont des priorités et des objectifs stratégiques communs au Darfour, ainsi que sur un échange systématique d'informations et d'analyses⁵⁵.

- Processus de transition du BINUGBIS (Mission politique spéciale) vers l'équipe de pays des Nations Unies

La résolution 2512 du CSNU adoptée le 28 février 2020 a mis fin au mandat du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BINUGBIS) au 31 décembre 2020. Elle vient clore un cycle de trois phases élaboré par le Secrétaire général en décembre 2018⁵⁶ : une phase électorale jusqu'en juin 2019 au cours de laquelle le BINUGBIS avait pour priorité d'apporter un appui aux élections législatives et présidentielles prévues en 2019 ; une phase postélectorale intégrant la mise en place d'un plan de transition et la fermeture des bureaux régionaux du BINUGBIS avant le 31 décembre 2019 ; enfin, une phase de transition incluant la réduction progressive des effectifs, le transfert des tâches à l'équipe de pays des Nations Unies, au Bureau des Nations Unies pour

⁵² Voir en ce sens, le Rapport spécial du Président de la Commission de l'Union africaine et du Secrétaire général de l'ONU sur l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) et la présence de suivi de l'Opération, S/2020/202, 12 mars 2020, § 66.

⁵³ S/RES/2524, 3 juin 2020, § 7.

⁵⁴ S/RES/2559, 22 décembre 2020, § 3.

⁵⁵ *Ibid.*, § 8.

⁵⁶ Rapport spécial du Secrétaire général – Évaluation stratégique du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, 6 décembre 2018, S/2018/1086.

l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS) et aux partenaires internationaux jusqu'au 31 décembre 2020.

Le mandat du BINUGBIS donnait la priorité au soutien au dialogue politique et au processus de réconciliation nationale, au renforcement des institutions et à l'assistance à la Commission de consolidation de la paix des Nations unies. Le BINUGBIS bénéficiait de la présence militaire parallèle de la Mission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest en Guinée-Bissau (ECOMIB) qui lui a fourni une solide garantie de sécurité jusqu'à son retrait en septembre 2020.

Dans le contexte de la reconnaissance de la victoire d'Umaro Sissoco Embalo à l'élection présidentielle de décembre 2019, la résolution 2512 prépare le processus de transition de la BINUGBIS à l'équipe de pays des Nations Unies, afin de consolider les acquis obtenus par le BINUGBIS et minimiser le risque de rechute dans une crise politique ou sécuritaire. Il est notable que l'équipe de pays des Nations Unies en Guinée-Bissau collaborait déjà avec le BINUGBIS depuis sa création en 2009, ce qui facilite d'autant le transfert de responsabilité.

Le changement de configuration de la présence des Nations Unies en Guinée-Bissau symbolise le déplacement du curseur des priorités, de la paix et la sécurité vers le développement de l'État à plus long terme. Une telle transition signifie d'ailleurs que le CSNU a vocation à se dessaisir de la situation dans son agenda⁵⁷.

1.2. L'impact de la réforme du système onusien de maintien de la paix sur les opérations de paix

La réforme structurelle du pilier « Paix et sécurité » de l'ONU, présentée par le secrétaire général des Nations Unies dans son rapport du 1^{er} mars 2018⁵⁸, a abouti à la création, au 1^{er} janvier 2019, du Département des opérations de paix et du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix. Les modifications structurelles apportées au pilier « Paix et sécurité » ne constituent néanmoins qu'une facette seulement de la réforme plus globale de l'architecture onusienne du maintien de la paix. Comme l'a exposé le SGNU, « les changements structurels importent moins que leurs effets sur les contextes où le pilier Paix et sécurité mène ses activités »⁵⁹. C'est à ce titre que le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le Département des opérations de paix ont recensé en 2020 neuf initiatives réunies en trois objectifs afin d'accroître l'efficacité du pilier Paix et sécurité⁶⁰ :

Le premier objectif est centré sur l'« approche intégrée » des acteurs du maintien de la paix, autour de processus politiques. Cela signifie d'une part de privilégier le maintien de la paix comme outil politique en renforçant en ce sens les mandats politiques et de bons offices des OMP. Cela signifie d'autre part d'intégrer l'ensemble des parties prenantes à cette fin, en renforçant par exemple les partenariats avec les organisations régionales, ou bien en facilitant les transitions de mission.

⁵⁷ Pour une étude récente sur le processus de transition des Missions politiques spéciales aux Équipes de pays des Nations Unies, voir A. Sarfati, « Transitions from UN Special Political Missions to UN Country Teams », International Peace Institute, Avril 2021, 11p. Disponible en ligne : https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2021/04/2104_Transitions-from-SPMs.pdf.

⁵⁸ Rapport du Secrétaire général sur les prévisions budgétaires révisées au titre de la réforme du dispositif de paix et sécurité, 1^{er} mars 2018, A/72/772.

⁵⁹ Rapport du Secrétaire général, Examen de la mise en œuvre du dispositif de paix et de sécurité, Rapport du Secrétaire général, 20 juillet 2020, A/75/202, § 55.

⁶⁰ *Ibid.*, annexe, p. 21.

Le second objectif concerne l'amélioration de la coordination du pilier « paix et sécurité » avec les acteurs du développement. Il suppose d'accroître l'impact de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU, du Fonds pour la consolidation de la paix, et de renforcer le partenariat avec la Banque mondiale.

Le troisième objectif, enfin, consiste à « garantir la cohérence, la souplesse et l'efficacité de l'organisation » en faisant en sorte que les deux Départements nouvellement créés partagent systématiquement une approche identique quant à la finalité de leur action.

Aux initiatives relatives au pilier « Paix et sécurité » dans son ensemble répond plus spécifiquement la « Déclaration d'engagements communs concernant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies » qui est axée quant à elle sur le fonctionnement même des opérations de paix. Structurée en huit volets thématiques, elle vise à « renforcer la capacité qu'a l'Organisation d'honorer ses mandats en réformant la gestion, pour ainsi amplifier les effets du maintien de la paix »⁶¹.

Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix, chargé d'étudier toutes questions liées au fonctionnement des OMP s'est extensivement penché en 2020 sur les moyens de mettre en œuvre la Déclaration d'engagements. Elle n'avait pu adopter de recommandations en 2019, faute de consensus sur certaines questions, dont celles des capacités africaines de maintien de la paix et du financement du Fonds pour la paix de l'Union africaine. En mars 2020, le Comité a pu adopter par consensus son Rapport à l'issue de sa session de fond tenue du 17 février au 12 mars 2020 en reprenant les huit thèmes énoncés dans la Déclaration d'engagements communs⁶². Le Secrétaire général s'est par la suite prononcé en novembre 2020 sur l'application des recommandations du Comité spécial⁶³.

Les principaux chantiers de réforme concernent la conduite des OMP et du personnel de maintien de la paix (I.2.1.), la consolidation et la pérennisation de la paix (I.2.2.), le renforcement de la « performance » des opérations de paix (I.2.3.), le renforcement de la protection des civils (I.2.4.) et la lutte contre la pandémie de COVID-19 (I.2.5.).

I.2.1. Conduite des OMP et du personnel de maintien de la paix

- En matière de normes de conduite applicables à l'exploitation et atteintes sexuelles

Le Comité spécial des OMP s'est appuyé sur la liste des politiques et directives de l'ONU applicables à la conduite des OMP et de leur personnel pour établir une liste de propositions visant à renforcer leur régime de responsabilité⁶⁴. Au nombre de ces politiques et directives figurent la Politique « prévenir et combattre la violence sexuelle liée aux conflits dans le cadre des missions des Nations Unies » (2019, Réf. PK/G/2019.35), le Régime de responsabilité en matière de déontologie et de discipline dans les missions (2015, Réf. PK/G/2015.10), la Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme en cas d'appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes (2011, Réf. PK/G/21844) ou bien

⁶¹ Déclaration d'engagement communs concernant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, disponible en ligne : <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-fr.pdf>.

⁶² Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19.

⁶³ Rapport du Secrétaire général, *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, 3 novembre 2020, A/75/563.

⁶⁴ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, §§ 31 et s.

encore la Circulaire du Secrétaire général sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels (2003, Réf. ST/SGB/2003/13).

S'appuyant sur la politique de tolérance zéro du Secrétaire général à l'égard de l'exploitation et des atteintes sexuelles, les recommandations du Comité spécial concernent en particulier les mécanismes de prévention. Le Comité plaide en ce sens pour que des cours de formation obligatoires, efficaces et ciblés sur l'exploitation et les atteintes sexuelles soient mis en place avant le déploiement des contingents. Il invite en outre les missions à proposer régulièrement à toutes les catégories de personnels des séminaires organisés sur place, en complément de la formation obligatoire⁶⁵.

Par ailleurs, dans le cadre de l'élaboration d'un cadre intégré de mesure de la performance des opérations (voir *infra* III.3.), le Comité considère que « la création et le maintien de conditions propres à prévenir toute forme de faute doivent faire partie des objectifs de performance fixés à tous les membres du personnel civil, et plus particulièrement aux hauts responsables »⁶⁶.

En ce qui concerne l'assistance aux victimes, le SGNU indiquait dans son rapport sur l'application des recommandations du Comité spécial de novembre 2020 que le Système de suivi de l'assistance aux victimes créé en juin 2018 avait été déployé dans l'ensemble des missions, afin de collecter des informations sur l'assistance et le soutien apportés aux victimes d'exploitation et d'abus sexuels dans les opérations de paix de l'ONU⁶⁷.

- En matière de pratiques culturelles et religieuses

Dans le cadre de la priorité donnée aux processus politiques, le Comité spécial souligne que la bonne exécution d'un mandat suppose que « la mission connaisse les spécificités culturelles et religieuses de la zone où elle est déployée ». Le Comité invite en ce sens le SGNU à continuer de mener des initiatives en ce sens, l'objectif étant de « prévenir tout fait susceptible d'entamer la confiance que ces populations accordent à une mission des Nations Unies »⁶⁸.

- En matière d'utilisation de nouvelles technologies

L'utilisation de nouvelles technologies tend à se généraliser dans les opérations de maintien de la paix. En l'absence, pour l'heure, de stratégie onusienne globale visant à ce que l'utilisation des nouvelles technologies soit mise à profit des opérations, le Comité appuie les travaux en cours du SGNU et rappelle l'impératif de transparence, de respect de la vie privée et de confidentialité⁶⁹. Notons que le Département des opérations de paix a déjà mis au point, en 2019, une politique sur le renseignement dans le cadre du maintien de la paix (*Policy on peacekeeping-intelligence*) visant à encadrer l'acquisition, la collecte, l'analyse, l'utilisation et la diffusion de données traitées par les OMP⁷⁰.

⁶⁵ *Ibid.*, § 41.

⁶⁶ *Ibid.*, § 40.

⁶⁷ Rapport du Secrétaire général, *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, 3 novembre 2020, A/75/563, § 136.

⁶⁸ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, § 44.

⁶⁹ *Ibid.*, § 46.

⁷⁰ UN, Department of Peace Operations, *Policy on Peacekeeping-Intelligence*, Ref. 2019.08, disponible en ligne : <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/401051/Annex%20D%20-%20UN%20PKI%20Policy%20DPO%202019.pdf?sequence=34&isAllowed=y>.

1.2.2. Consolidation et pérennisation de la paix

Le Comité spécial a mis l'accent sur deux processus distincts, de forme et de fond, en ce qui concerne les activités de consolidation et de pérennisation de la paix. Le premier, de forme, concerne les stratégies de transition des missions de maintien de la paix vers les équipes de pays des Nations Unies et les autorités de l'État ; le second, de fond, concerne la priorité donnée à l'appui aux programmes de réforme au sein des États hôtes dans les secteurs de l'état de droit, de la gouvernance et de la sécurité.

À propos de la planification et de l'élaboration des stratégies de transition, le Comité spécial encourage le SGNU à se pencher sur la question « bien avant que ne soient réduits les effectifs d'une mission de maintien de la paix » et insiste pour « qu'une collaboration soit rapidement mise en place avec l'équipe de pays des Nations Unies et les autorités de l'État hôte concernant le transfert progressif des responsabilités à ces dernières, notamment pour ce qui est de la réalisation périodique d'évaluations conjointes des progrès accomplis en matière de renforcement des capacités et des moyens des institutions nationales »⁷¹. La collaboration entre les missions onusiennes et les gouvernements hôtes, dès les premiers pas de leur déploiement est considérée comme un vecteur de renforcement de la connaissance des besoins de développement à long terme des États hôtes⁷².

Concernant l'appui aux programmes de réformes d'autre part, le Comité spécial engage le SGNU à veiller à ce que les opérations qui en ont le mandat cherchent à remédier aux causes profondes du conflit, en fournissant aux États hôtes un appui plus poussé au renforcement de leurs capacités en matière de prestation de services de base, à la création de débouchés économiques pour les populations et à la mise en œuvre de réformes dans le domaine de l'état de droit et de la gouvernance⁷³. La promotion de l'état de droit est d'autant plus priorisée que le Comité spécial encourage à mettre ce principe au cœur des mandats des missions⁷⁴.

1.2.3. Renforcement de la « performance » des opérations de paix

La « performance » est au cœur du processus de réforme du fonctionnement des opérations de maintien de la paix, l'objectif étant de renforcer la souplesse et la réactivité des missions. À cette fin le SGNU a achevé en 2020 l'élaboration du « Système complet d'évaluation de la performance ». Celui-ci consiste d'une part en des outils d'évaluation et de contrôle des résultats obtenus par les opérations de maintien de la paix et permet d'assurer la collecte de données centralisées sur l'exécution de ces opérations afin d'en améliorer la planification et l'évaluation. Il comporte d'autre part des mesures visant à garantir l'application du principe de responsabilité et à motiver le personnel en reconnaissant notamment, les « performances exceptionnelles », le renforcement des capacités, les mesures correctives et administratives pour le personnel civil et d'autres mesures appropriées concernant tous les aspects du déploiement⁷⁵.

Selon le Secrétaire général, le Système complet d'évaluation de la performance avait été mis en place, en novembre 2020, dans huit missions : la MINUSCA, la MINUSS, la FINUL, l'UNFICYP, la MONUSCO, la MINUSMA, la MINUK et la Mission des Nations Unies pour

⁷¹ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, § 73.

⁷² *Ibid.*, § 81.

⁷³ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, § 74.

⁷⁴ *Ibid.*, § 75.

⁷⁵ *Ibid.*, § 88.

l'organisation d'un référendum au Sahara occidental – et est en cours de déploiement virtuel à la MINUAD⁷⁶. Ces missions ont commencé à recueillir des données trimestrielles, afin de repérer des tendances, de mesurer leur évolution dans le temps, et de pouvoir adresser des recommandations en vue d'améliorer l'exécution efficace des mandats.

Le renforcement des obligations en matière de performance ne concerne pas uniquement le fonctionnement de la mission en tant que telle mais encore l'ensemble de son personnel⁷⁷. En ce sens, le Département des opérations de paix et le Département de l'appui opérationnel ont élaboré un nouveau Programme de formation à destination du personnel civil et des membres de l'équipe de direction. Ce Programme met en œuvre le nouveau « Cadre d'appui opérationnel » qui vise à améliorer l'exécution des mandats par la délégation de pouvoirs, la décentralisation, l'intégration et la simplification du cadre réglementaire⁷⁸. En ce qui concerne la performance du personnel « en tenue », le SGNU indiquait dans son rapport de novembre 2020 que le dispositif de préparation au déploiement avait lui aussi été renforcé, « afin d'aider les pays fournisseurs de contingents et de personnel de police et ses propres services à assurer un déploiement rapide des unités militaires et des unités de police dûment entraînées »⁷⁹.

I.2.4. Renforcement de la protection des civils

Les mandats de protection des civils, apparus en 1999 dans le cadre du déploiement de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL), ont considérablement évolué en une vingtaine d'années, tant du point de vue des activités prévues par ces mandats, de leurs moyens et outils à disposition que de la doctrine et des orientations qui leur sont sous-jacentes.

À ce titre, le Département des opérations de paix des Nations Unies a publié en novembre 2019 sa Politique révisée sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies⁸⁰. Cette Politique vise à faire évoluer le cadre conceptuel et les principes directeurs régissant la mise en œuvre des mandats de protection des civils, tout en intégrant la Déclaration d'engagements communs concernant les OMP de 2018. Elle s'organise autour de trois volets qui reflètent les meilleures pratiques et les enseignements tirés des opérations de maintien de la paix et de l'évolution de la pratique : I) « protéger par le dialogue et le contact » ; II) « assurer la protection physique » ; III) « créer un environnement protecteur ». Cette nouvelle Politique a été détaillée plus avant dans le *Handbook on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping* paru en mai 2020⁸¹.

Le volet « protection par le dialogue et le contact » vise à prévenir, atténuer et contrer les menaces pesant sur les OMP en prenant par exemple des mesures de confiance, en menant des projets à effet rapide ou en tenant des consultations avec la société civile locale. Ce volet est ainsi parfaitement conforme à la volonté de faire primer les processus politiques qu'exprimaient les Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le

⁷⁶ Rapport du Secrétaire général, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 3 novembre 2020, A/75/563, § 72.

⁷⁷ *Ibid.*, § 75.

⁷⁸ *Ibid.*, § 75.

⁷⁹ *Ibid.*, § 84.

⁸⁰ Département des opérations de paix, *Politique sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Réf. 2019.17, disponible en ligne : http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/400958/2019.17%20Protection%20of%20Civilians%20Policy_FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

⁸¹ Département des opérations de paix, *Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Handbook*, 2020, 229 p., disponible en ligne : https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo_poc_handbook_final_as_printed.pdf.

Département des opérations de paix afin d'accroître l'efficacité du pilier « Paix et sécurité »⁸². Le Comité spécial des OMP exhorte à ce titre les opérations à renforcer le dialogue avec la population pour mettre en œuvre les mandats de protection des civils⁸³. À titre d'exemple, le Secrétaire général indique que les dialogues directs menés par la MINUSCA avec des groupes armés en République centrafricaine ont permis de créer, localement, des zones exemptes d'armes⁸⁴. Plus généralement, le SGNU ajoute que les assistants chargés de la liaison avec les populations locales jouent un rôle essentiel pour appuyer les initiatives de dialogue et donc la mise en œuvre des mandats de protection des civils⁸⁵.

Le second volet, « assurer la protection physique », regroupe les activités menées par toutes les composantes de la mission pour protéger l'intégrité physique des civils. Il peut être mis en œuvre en recourant à une démonstration ou un emploi de la force, une menace de le faire, une simple présence visible dans des lieux stratégiques ou bien encore en aidant des individus à trouver refuge⁸⁶. Les évolutions les plus notables concernent le suivi et le signalement systématiques des violations des droits humains et se manifestent par une amélioration des méthodes de recueil et d'analyse des données. Ces données servent à l'évaluation complète des risques et des menaces ainsi qu'à l'élaboration de plans opérationnels et d'urgence pour la protection des civils. Le Secrétaire général cite par exemple les outils élaborés par la MINUSS, la MINUSMA, la FISNUA et la MINUAD afin de repérer en temps réel des zones de tension ou à risque, évaluer l'impact des opérations menées par sa force, ou bien encore recenser les facteurs de conflit liés aux questions de genre⁸⁷.

Le troisième volet, enfin, « créer un environnement protecteur », concerne en particulier les activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix plutôt que de cessation des conflits. Ces activités prennent la forme d'un appui à l'état de droit et d'un soutien aux autorités de l'État pour les aider à s'acquitter de leur responsabilité de protéger les civils. Elles peuvent se matérialiser par exemple par la réforme du secteur de la sécurité, ou bien des systèmes administratifs destinés à faciliter la prestation de services publics ou bien encore par le soutien aux juridictions pénales⁸⁸. En 2020, la MINUSCA a par exemple continué d'aider les autorités de la République centrafricaine à mettre en œuvre sa stratégie d'extension de l'autorité de l'État, que ce soit par la réforme de la sécurité et le plan national de défense, en étroite coordination avec l'EUTM-RCA, l'EUAM-RCA et la Mission d'observation de l'UA en République centrafricaine (MOUACA), ou bien en concourant à

⁸² Rapport du Secrétaire général, Examen de la mise en œuvre du dispositif de paix et de sécurité, Rapport du Secrétaire général, 20 juillet 2020, A/75/202, annexe, p. 21.

⁸³ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, § 129.

⁸⁴ Rapport du Secrétaire général, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 3 novembre 2020, A/75/563, § 45.

⁸⁵ *Ibid.*, § 45.

⁸⁶ Voir en ce sens, Département des opérations de paix, *Politique sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Réf. 2019.17, § 54, disponible en ligne : http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/400958/2019.17%20Protection%20of%20Civilians%20Policy_FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

⁸⁷ Rapport du Secrétaire général, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 3 novembre 2020, A/75/563, § 47.

⁸⁸ Département des opérations de paix, *Politique sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Réf. 2019.17, §§ 71-77, disponible en ligne : http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/400958/2019.17%20Protection%20of%20Civilians%20Policy_FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

l'opérationnalisation et le bon fonctionnement de la Cour pénale spéciale chargée d'instruire les crimes les plus graves⁸⁹. Selon le Secrétaire général, l'appui de la MINUSCA à la Cour pénale spéciale a permis de juger 49 affaires graves et d'examiner près de 300 affaires grâce à des audiences itinérantes tenues à proximité des sites de protection des civils, avec l'appui de la MINUSS⁹⁰.

Pour synthétiser, le caractère éminemment transversal du renforcement de la protection des civils suppose d'intégrer systématiquement les mandats de protection dans l'ensemble des activités de développement des capacités des pays hôtes, ce que recommandait *in fine* le secrétaire général dans son rapport sur l'application des recommandations du Comité spécial des OMP⁹¹.

1.2.5. Lutte contre la pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a nécessité de suspendre temporairement le mouvement de plus de 58 000 membres de contingent entre avril et juillet 2020. Le déploiement, la relève et le rapatriement du personnel n'a pu reprendre par la suite que dans des conditions très strictes (formation sur la COVID-19, mise en quarantaine de 14 jours dans le pays d'origine avant le déploiement, application des règles de distanciation physique et utilisation des équipements de protection individuelle notamment)⁹².

Dans ce contexte complexe, le Secrétaire général a toutefois relevé que la lutte contre la pandémie a été un terrain d'observation favorable des effets bénéfiques de la réforme institutionnelle du pilier « maintien de la paix », si ce n'est par la création rapide d'un groupe d'appui commun aux deux nouveaux départements et servant de cadre commun de coordination aux présences sur le terrain et au Siège pour proposer des solutions aux problèmes liés à la pandémie. Ce groupe d'appui a été pourvu de quatre objectifs : « aider, dans la mesure du possible, les autorités nationales à combattre la pandémie ; protéger le personnel des Nations Unies et préserver sa capacité de poursuivre les opérations critiques ; contribuer à endiguer et à atténuer la propagation du virus et veiller ainsi à ce que le personnel des Nations Unies ne soit pas un vecteur de contagion ; aider à protéger les communautés vulnérables et à poursuivre l'exécution des mandats »⁹³.

Jugeant que l'ampleur sans précédent de la pandémie de COVID-19 risquait de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité exigeait dans sa résolution 2532 du 1^{er} juillet 2020 la cessation générale et immédiate des hostilités dans toutes les situations dont il est saisi (à l'exception des opérations militaires dirigées contre les groupes terroristes) et demandait à toutes les parties à des conflits armés de prendre part à une pause humanitaire durable, de façon à permettre l'acheminement sûr de l'aide humanitaire et aux entités onusiennes de faire appliquer les objectifs du groupe d'appui dédié à la lutte contre la COVID⁹⁴.

La pandémie de COVID-19 a également eu un impact conséquent en matière d'évaluation et de formation du personnel des missions. Elle a par exemple précipité la suspension des visites d'inspection sur place, obligeant le SGNU à élaborer un ensemble de procédures

⁸⁹ S.RES/2552, 12 novembre 2020, § 31.

⁹⁰ Rapport du Secrétaire général, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 3 novembre 2020, A/75/563, § 51.

⁹¹ *Ibid.*, § 52.

⁹² Rapport du Secrétaire général, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 3 novembre 2020, A/75/563, § 11.

⁹³ Rapport du Secrétaire général, Examen de la mise en œuvre du dispositif de paix et de sécurité, Rapport du Secrétaire général, 20 juillet 2020, A/75/202, § 43.

⁹⁴ S/RES/2532, 1^{er} juillet 2020.

provisaires de validation à distance des compétences militaires, de l'instruction et de l'entraînement préalable au déploiement ainsi que des évaluations de déontologie et de discipline⁹⁵. Tout porte à croire que l'expérience acquise à cette occasion servira à élaborer dans un avenir proche des modules d'évaluation à distance plus pérennes⁹⁶. Sous l'angle de la formation, la suspension et le report des activités « présentielles » à destination du personnel militaire et de police a permis au Département des opérations de paix de commencer la refonte de ses supports de formation, mettant l'accent sur la formation des formateurs, issus des pays fournisseurs de contingents et de personnel de police⁹⁷.

II. Les autres opérations, la coopération régionale et sous-régionale en 2020

Cette seconde partie est dédiée aux opérations menées par des organisations régionales ou sous-régionales dont le mandat peut avoir été décidé, d'une part, par le CSNU en vertu du Chapitre VII de la Charte. Ces opérations entrent dans le champ de l'article 53, § 1 (première phrase) du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. C'est le cas par exemple de l'AMISOM en Somalie qui est mise en œuvre par l'Union africaine, ou bien d'EUNAVFOR MED IRINI en Méditerranée et qui est dirigée par l'Union européenne. À cette première catégorie d'opérations s'adjoignent également, d'autre part, les opérations autorisées par le CSNU mais dont il n'est pas l'initiateur et dont le mandat est défini par l'organisation régionale elle-même. Ces opérations entrent alors dans le cadre de l'article 53, § 1 (deuxième phrase) du Chapitre VIII. Il en va ainsi de l'EUFOR-ALTHEA en Bosnie Herzégovine⁹⁸ ; de la mission de l'OTAN « soutien résolu » en Afghanistan ; ou bien encore du G5 Sahel déployé au Mali en 2017 après son autorisation par décision du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. Les opérations de paix englobent aussi les missions décidées et opérées par un ou plusieurs États, en dehors d'instances régionales, puis autorisées par le CSNU sur le fondement du Chapitre VII de la Charte comme c'est par exemple le cas de la Force Barkhane menée au Mali par l'armée française.

Les grandes tendances de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales en 2020 méritent quelques développements spécifiques (II.1.) avant de voir plus précisément l'actualité de la coopération entre l'ONU et les organisations africaines (II.2.) ; l'Union européenne (II.3.) et l'OTAN (II.4.).

⁹⁵ Rapport du Secrétaire général, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 3 novembre 2020, A/75/563, § 85.

⁹⁶ *Ibid.*, § 85.

⁹⁷ Rapport du Secrétaire général, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 3 novembre 2020, A/75/563, §§ 90-91.

⁹⁸ Voir à ce titre l'Annexe à la lettre datée du 19 novembre 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies : « Lettre datée du 18 novembre 2004, adressée au Secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) par le Haut Représentant de l'Union européenne », dans laquelle l'UE et l'OTAN rendent compte du fait qu'ils « disposer[ont] toutes deux des pleins pouvoirs aux termes des annexes 1-A et 2 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine » et confirment « que la Force de maintien de la paix de l'Union européenne (EUFOR) agira en vertu de l'Action commune 2004/570/CFSP du 12 juillet 2004 », S/2004/916, 19 novembre 2004.

II.1. La coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales

Le très faible nombre de références au Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies en 2020 dans les Résolutions du CSNU est un indicateur trompeur de l'importance que revêt la coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales. Nous en recensons deux. La résolution 2553 du 3 décembre 2020 évoque le Chapitre VIII dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité. Son paragraphe 21 promeut les partenariats et la coopération avec « les organisations et les accords régionaux et sous régionaux visés au chapitre VIII [...] pour contribuer à la réforme du secteur de la sécurité et inciter les régions à s'investir davantage dans cette entreprise ». La résolution 2520 adoptée le 29 mai 2020 fait quant à elle référence au chapitre VIII dans le contexte des opérations de soutien à la paix dirigées par l'Union africaine, en particulier l'AMISOM, et insiste spécifiquement « sur la nécessité de rendre le financement de ces opérations plus prévisible, durable et souple »⁹⁹.

Ces mentions, quoique rares, donnent une idée assez juste des enjeux actuels de la coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales : des enjeux politiques d'une part puisque la finalité principale des partenariats conclus actuellement entre l'ONU et les organisations régionales concerne plus volontiers les processus politiques et l'apaisement par la médiation plutôt que le recours aux armes ; des enjeux de financement d'autre part, invitant à repenser la forme des mécanismes de coopération et de la participation financières des États membres au maintien de la paix.

Au nombre des terrains politiques de coopération entre l'ONU et les organisations régionales en 2020 figurent par exemple,

- La participation des femmes aux opérations de maintien de la paix : La résolution 2538 adoptée le 28 août 2020 est la première à être spécifiquement dédiée à la question. Le CSNU y appelle les États membres, le SGNU et les organisations régionales à coopérer pour soutenir la participation pleine, effective et réelle des femmes en uniforme et des civiles aux OMP, « à tous les niveaux, et dans toutes les fonctions, y compris à des postes d'encadrement de haut niveau »¹⁰⁰. Nous renvoyons à ce sujet à la contribution d'Elliot Doucy dans cette même chronique.
- La protection des enfants en temps de conflit armé : Dans sa déclaration du 10 septembre 2020, le Président du Conseil de sécurité demandait aux États Membres, aux opérations de paix et aux organismes régionaux et sous régionaux, dans le cadre de leurs mandats respectifs et en étroite coopération avec les gouvernements des pays concernés, de continuer à mettre au point et appliquer des mécanismes de coordination appropriés pour l'échange d'information et la coopération en matière de protection de l'enfance, en particulier les contextes transfrontières¹⁰¹.
- La protection du personnel des OMP : À ce titre, la résolution 2518 relative au fonctionnement des OMP et adoptée le 30 mars 2020 réaffirme la détermination du CSNU « pour prendre des mesures concrètes pour resserrer encore les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales dans les domaines de la sûreté et de la sécurité du personnel de maintien de la paix »¹⁰².

⁹⁹ S/RES/2520, 29 mai 2020, § 25.

¹⁰⁰ S/RES/2538, 28 août 2020, §§ 1 ; 2f) ; 5.

¹⁰¹ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 10 septembre 2020, S/PRST/2020/8, pp. 4-5.

¹⁰² S/RES/2518, 30 mars 2020, § 7.

La coopération entre l'ONU et les organisations régionales demeure freinée par des questions récurrentes de financement. Les montants budgétaires prévus pour les OMP pour l'exercice 2019-2020¹⁰³, de l'ordre de 6,63 milliards de dollars américains poursuivent leur baisse sensible. Selon l'observatoire Boutros-Ghali de maintien de la paix, ce montant est inférieur de 382,2 millions de dollars par rapport au montant approuvé pour l'exercice 2018/2019 et de 859,2 millions de dollars par rapport au montant défini pour l'exercice 2017/2018¹⁰⁴. C'est dans ce contexte que le Comité spécial des OMP invitait encore en 2020 les États et organisations régionales et sous-régionales à envisager des contributions « intelligentes » (*smart pledging*) en matière de partenariats non militaire afin de rationaliser autant que possible les coûts. Il citait par exemple les partenariats triangulaires ou bien les déploiements conjoints pour renforcer les capacités des pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police¹⁰⁵. Les partenariats triangulaires rendent compte d'une meilleure division des tâches entre l'ONU, les pays fournisseurs de contingents et les autres États membres. L'ONU intervient au stade de la planification, de l'exécution et de la direction de la mission ; les pays fournisseurs de contingents reçoivent une formation spécialisée avant d'être déployés dans les missions ; et les autres États membres fournissent les formations, le matériel, un financement ou d'autres sources d'appui.

II.2. L'ONU et les organisations régionales et sous-régionales en Afrique

Les organisations régionales et sous-régionales africaines ont été évoquées au cours de différentes séances du CSNU en 2020. Dans sa déclaration du 4 décembre 2020, le président du Conseil de sécurité félicitait l'Union africaine pour « les efforts qu'elle ne cesse de déployer afin de renforcer son rôle et celui des organisations sous-régionales dans la prévention, l'apaisement par la médiation et le règlement des conflits sur le continent africain »¹⁰⁶.

La question de la prévisibilité et de la durabilité du financement des opérations africaines a notamment fait l'objet de nombreux débats, par exemple à l'occasion d'une visioconférence tenue le vendredi 4 décembre 2020¹⁰⁷. Malgré la redynamisation récente du Fonds pour la consolidation de la paix du SGNU, abondé par les contributions volontaires de différentes catégories de bailleurs de fonds, différents participants à cette conférence et en particulier le Président de l'Afrique du Sud exhortaient une nouvelle fois l'ONU et l'UA pour qu'ils accélèrent les discussions visant à ce que les opérations de soutien à la paix dirigées

¹⁰³ Assemblée générale, cinquième commission, *Montats budgétaires prévus pour les opérations de maintien de la paix pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2019 au 30 juin 2020*, 23 avril 2019, A/C.5/73/20.

¹⁰⁴ Voir en ce sens les données de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, disponible en ligne : <https://www.observatoire-boutros-ghali.org/ressources-documents-officiels/financement>.

¹⁰⁵ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, § 54.

¹⁰⁶ Déclaration du Président du Conseil de sécurité du 4 décembre 2020, S/PRST/2020/11, 4 décembre 2020. Précisons que le partenariat entre l'ONU et l'UA s'est notamment formalisé en 2017 avec le Cadre commun ONU-UA pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité et, en 2018, par le Cadre UA-ONU pour la mise en œuvre de l'Agenda 2063 et du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

¹⁰⁷ Conseil de sécurité, Lettre datée du 8 décembre 2020, adressée au Secrétaire général et aux Représentants permanents des membres du Conseil de sécurité par le Président du Conseil de sécurité, 9 décembre 2020, S/2020/1179.

par l'UA et autorisées par le CSNU soient financées au moyen du budget de l'ONU¹⁰⁸. Cette préoccupation quant au financement des opérations dirigées par l'UA et autorisées par le CSNU était partagée par le Comité spécial des opérations de maintien de la paix dans son rapport du 20 mars 2020¹⁰⁹. Le Comité y insiste notamment sur le problème du remboursement des pays fournisseurs de contingents pour leur contribution au maintien de la paix et encourage en ce sens « les États Membres à réfléchir à des mécanismes de financement pratiques pour répondre aux besoins croissants de formation au maintien de la paix »¹¹⁰.

Au-delà de la question du financement, les relations entre l'ONU et les organisations africaines se sont manifestées par exemple dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité. Nous avons vu en ce sens (*supra* I.2.) que la résolution 2552 (2020) concernant la situation en République centrafricaine intégrait la Mission d'observateurs militaires de l'Union africaine en République centrafricaine (MOUACA) dans le mandat donné à la MINUSCA pour mettre en œuvre la stratégie nationale de réforme du secteur de la sécurité et le plan national de défense. En Somalie, l'AMISOM collabore également avec la MANUSOM dans sa mission d'appui au gouvernement somalien pour mettre en œuvre les réformes du secteur de la sécurité¹¹¹. À ce titre, le Conseil de sécurité des Nations Unies a également prorogé d'un an le mandat de force de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) notamment en vue des élections qui devaient originellement s'y tenir fin 2020 ou début 2021 et qui n'avaient pas encore eu lieu au mois de juin 2021¹¹². Le Conseil autorise l'AMISOM à prendre « toutes les mesures nécessaires » à l'exécution de son mandat¹¹³, tout en poursuivant le processus stratégique de transfert à la Somalie des responsabilités relatives à la sécurité afin de permettre aux institutions somaliennes chargées de la sécurité de prendre la direction des opérations d'ici à 2021.

L'Union africaine et l'ONU œuvrent encore au Darfour à la bonne exécution du mandat de la MINUAD et coopèrent désormais pour assurer son retrait dans les délais prévus. La coopération entre l'UA et l'ONU est également au cœur du mandat de la toute nouvelle Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan (MINUATS)¹¹⁴. Au Soudan toujours, La Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA) coordonne ses travaux avec l'Union africaine pour mettre en place des arrangements provisoires pour l'administration et la sécurité de la zone d'Abyei et pour appuyer le processus de réconciliation ou mettre en œuvre des activités de sensibilisation¹¹⁵. Au Soudan du Sud, la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) coopère avec l'Union africaine et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) pour la mise en œuvre de l'accord sur la cessation des hostilités signé le 21 décembre 2017. En matière de lutte contre le terrorisme, le Président du Conseil de sécurité a également salué les progrès accomplis par l'Union africaine et d'autres organisations régionales et sous-régionales pour contrer le terrorisme et l'extrémisme

¹⁰⁸ Conseil de sécurité, Lettre datée du 8 décembre 2020, adressée au Secrétaire général et aux Représentants permanents des membres du Conseil de sécurité par le Président du Conseil de sécurité, 9 décembre 2020, S/2020/1179, p. 13.

¹⁰⁹ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, § 57.

¹¹⁰ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, § 60.

¹¹¹ S/RES/2540, 28 août 2020, § 5 e).

¹¹² S/RES/2520, 29 mai 2020, § 9.

¹¹³ *Ibid.*, § 10.

¹¹⁴ S/RES/2524, 3 juin 2020, § 13.

¹¹⁵ S/RES/2550, 12 novembre 2020, § 10.

violent pouvant conduire au terrorisme, dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité et conformément au Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies¹¹⁶.

En ce qui concerne l'action de la CEDEAO au Mali, enfin, le SGNU a évoqué le renforcement de la collaboration de l'organisation sous-régionale ouest africaine avec les partenaires internationaux, dont la MINUSMA, pour exercer leurs bons offices, à la suite du coup d'État du 18 août 2020, aboutissant à l'adoption d'une charte de transition, la nomination d'un gouvernement de transition et la levée des sanctions de la CEDEAO¹¹⁷. Le 15 octobre 2020, le Président du Conseil de sécurité engageait encore la CEDEAO et l'Union africaine « à renforcer leur soutien pour que les parties prenantes maliennes puissent poser les fondements d'un pays plus stable et plus paisible »¹¹⁸.

II.3. L'ONU et l'Union européenne

La collaboration entre l'ONU et l'Union européenne pour le maintien de la paix n'a pas fait l'objet de discussions ou de résolutions spécifiques au sein du Conseil de sécurité en 2020.

Il est notable que le Conseil de sécurité a renouvelé l'autorisation de recourir à la force de l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (EUFOR-ALTHEA) et du mandat donné à la Force navale européenne en mer Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI).

En ce qui concerne EUFOR ALTHEA d'une part, sa présence et ses missions ont été autorisées pour une nouvelle période de 12 mois¹¹⁹, ouvrant droit aux États membres des Nations Unies de prendre, « à la demande de l'EUFOR ALTHEA ou du quartier général de l'OTAN, toute mesure nécessaire pour défendre l'EUFOR ALTHEA ou la présence de l'OTAN et pour aider ces deux entités à remplir leur mission, et reconnaît à l'une comme à l'autre le droit de prendre toute mesure de protection nécessaire en cas d'attaque ou de menace »¹²⁰.

En ce qui concerne EUNAVFOR MED IRINI d'autre part, l'autorisation donnée par le Conseil de sécurité concerne tant les mesures coercitives de lutte contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains en mer Méditerranée¹²¹, que les mesures visant à mettre en œuvre l'embargo onusien sur les armes visant la Libye¹²². Précisons à ce propos que le Conseil de l'Union européenne n'avait pas doté EUNAVFOR MED SOPHIA – à laquelle IRINI a succédé le 31 mars 2020 – d'une compétence pour mettre en œuvre les mesures imposées par le respect de l'embargo onusien, ce sur quoi le Conseil est revenu avec IRINI¹²³. Nous renvoyons à ce titre à la contribution de Chloé Peyronnet spécifiquement dédiée à EUNAVFOR MED, dans cette même chronique.

En dehors des mandats de force, le Conseil de sécurité engage à nouveau les missions de formation (EUTM Mali) et de soutien aux capacités de sécurité intérieure maliennes (EUCAP

¹¹⁶ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 11 mars 2020, S/PRST/2020/5.

¹¹⁷ Rapport du Secrétaire général, *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, 3 novembre 2020, A/75/563, § 122.

¹¹⁸ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 15 octobre 2020, S/PRST/2020/10.

¹¹⁹ S/RES/2549, 5 novembre 2020, § 4.

¹²⁰ *Ibid.*, § 6.

¹²¹ S/RES/2546, § 2, qui reconduit pour douze mois les autorisations en ce sens visées aux paragraphes 7 à 10 de la résolution 2240(2015).

¹²² S/RES/2526, § 1, qui prolonge pour douze mois les autorisations visées dans la résolution 2473 (2019).

¹²³ Décision (PESC) 2020/472 du Conseil du 31 mars 2020 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), JOUE n° L 101 du 1^{er} avril 2020 et décision (PESC) 2021/542 du Conseil du 26 mars 2021 portant modification de la décision (PESC) 2020/472 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée, JOUE n° L 108 du 29 mars 2021, p. 57.

Sahel Mali) à continuer d'aider les autorités maliennes aux fins de la réforme du secteur de la sécurité et du rétablissement de l'autorité et de la présence de l'État sur tout le territoire malien¹²⁴. En Centrafrique, la mission militaire de formation de l'Union européenne en République centrafricaine (EUTM-RCA) ainsi que la mission de conseil de l'Union européenne en République centrafricaine (EUAM-RCA) œuvrent à la mise en œuvre de la stratégie nationale de réforme du secteur de la sécurité et du plan national de défense, en étroite coopération avec la MINUSCA et la Mission d'observation de l'Union africaine en République centrafricaine (MOUACA)¹²⁵.

Un texte d'importance a par ailleurs été conclu le 29 septembre 2020 en ce qui concerne les modalités de la coopération entre les opérations de l'ONU et de l'UE. L'accord-cadre « pour la fourniture d'un soutien mutuel dans le cadre de leurs missions et opérations respectives sur le terrain »¹²⁶ formalise l'ambition des deux organisations exprimée dans une déclaration conjointe du 7 juin 2007 de renforcer leur coopération mutuelle et la coordination de leurs activités dans le domaine de la gestion des crises. Cet accord-cadre institue un cadre global de soutien mutuel en matière de logistique, d'administration et de sécurité pour les missions ONU et les opérations de l'UE qui interviennent dans des situations de crise et d'après-conflit sur le terrain.

Rappelons qu'en 2015, l'Union européenne se dotait d'un mécanisme commun de gestion des coûts induits par les opérations de l'Union menées au titre de la PSDC et disposant de la capacité de coordonner ses activités avec les institutions internationales tierces (le mécanisme ATHENA)¹²⁷. L'accord-cadre du 29 septembre 2020 attribue à ATHENA la compétence de conclure avec l'ONU des arrangements techniques pour la fourniture d'un soutien mutuel en matière de logistique, d'administration et de sécurité¹²⁸. Les mesures de soutien concernent (non exhaustivement) la fourniture de biens ; le transfert d'équipements ; la construction ; la remise à neuf et/ou la mise à disposition d'infrastructures ; la fourniture de services de sécurité ou de protection pour le personnel ou bien, et l'échange d'informations classifiées¹²⁹. L'accord-cadre ne s'applique pas aux arrangements antérieurs ni aux arrangements qui n'ont pas pour objet la fourniture d'un soutien en matière de logistique, d'administration et de sécurité.

Par principe et sauf s'il en est disposé autrement par les parties, l'accord prévoit que « le soutien de l'une des parties à l'autre partie au titre du présent accord est fourni contre remboursement des coûts »¹³⁰, après mise en œuvre ou fourniture du soutien. Il est précisé en outre que l'échange d'informations classifiées entre les opérations de l'Union européenne et les missions de l'ONU ne peut entraîner aucun coûts¹³¹.

L'accord prévoit encore une clause d'exonération de responsabilité de l'une ou l'autre des parties (y compris leurs fonctionnaires, leur personnel et leurs agents) pour toute opération

¹²⁴ S/RES/2531, 29 juin 2020, § 42.

¹²⁵ S/RES/2552, 12 novembre 2020, § 32, b) i) et iii).

¹²⁶ Accord-cadre entre l'Union européenne et les Nations Unies pour la fourniture d'un soutien mutuel dans le cadre de leurs missions et opérations respectives sur le terrain, JOUE L 389/2, 19 novembre 2020.

¹²⁷ Décision PESC 2015/528 du 27 mars 2015 « créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena), et abrogeant la décision 2011/871/PESC », JOUE L 84/39.

¹²⁸ *Ibid.*, article 3.1.

¹²⁹ Accord-cadre entre l'Union européenne et les Nations Unies pour la fourniture d'un soutien mutuel dans le cadre de leurs missions et opérations respectives sur le terrain, JOUE L 389/2, 19 novembre 2020, article 5.

¹³⁰ *Ibid.*, article 7, § 2.

¹³¹ *Ibid.*, article 7, § 10.

menée par l'autre partie sur la base de cet accord¹³². Par ailleurs, sauf « négligence grave ou faute intentionnelle de l'autre partie », chacune des parties n'est compétente que pour statuer sur les actions en responsabilité liées à leurs propres fonctionnaires, membres du personnel ou agents, dès lors que ces actions concernent *inter alia* un décès, un accident, ou tout dommage lié à la mise en œuvre de l'accord.

II.4. L'ONU et l'OTAN

Le 2 avril 2020, les ministres des Affaires étrangères de l'OTAN adoptaient un ensemble de mesures de « renforcement des capacités de défense et des capacités de sécurité se rapportant à la défense » (DCB) à l'appui des missions de maintien de la paix onusiennes et dans le contexte de la mise en œuvre de l'initiative « Action pour le maintien de la paix ».

Les mesures concernaient en particulier la mise à disposition de professionnels de la santé, de lits d'hôpital et d'équipement médical essentiel, ainsi que l'échange de bonnes pratiques et d'idées sur les moyens de combattre la COVID-19¹³³. Elles ne s'y limitaient néanmoins pas. Le paquet « DCB » adopté en avril 2020 contient également des engagements en matière de formation du personnel de maintien de la paix, d'aide aux processus d'évaluation des performances militaires, de lutte contre les engins explosifs improvisés, ainsi que de transmissions et de télécommunications. Selon les informations de l'OTAN, ce paquet de mesures « DCB » doit contribuer notamment à renforcer les capacités du Centre de services régional d'Entebbe (Ouganda) qui constitue une plateforme de formation des missions de maintien de la paix onusiennes en Afrique¹³⁴.

Conclusion

Prioriser la prévention et la pérennisation de la paix, rationaliser les activités de maintien de la paix, exalter la « performance » : deux catégories principales d'objectifs semblent se dégager des évolutions des pratiques, de la culture et des procédures qu'induisent la restructuration du pilier « Paix et sécurité » et la réforme des opérations de paix.

La première est d'ordre curatif et vise incontestablement à faire face, bon an mal an, aux défis du financement et à la crise latente du multilatéralisme qui exacerbe l'enlisement de conflits « dont les grandes puissances ne veulent pas ou plus s'occuper »¹³⁵. Il s'agit en définitive de faire mieux avec moins, en composant avec la plus ou moins bonne volonté des États membres à mettre en œuvre la Déclaration d'engagements communs concernant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Cette dynamique ressort particulièrement des propositions faites en matière de conduite des OMP et du personnel de maintien de la paix, de renforcement de leur « performance » et de renforcement des mandats de protection des civils.

La seconde catégorie d'objectifs est d'ordre prospectif. Elle repose sur le constat implicite mais indéniable du Secrétaire général selon lequel les failles du « maintien de la paix » dans

¹³² *Ibid.*, article 9, § 1.

¹³³ Déclaration des ministres des affaires étrangères des pays de l'OTAN, 2 avril 2020, communiqué de presse (2020)040.

¹³⁴ OTAN, « Initiative de renforcement des capacités de défense et des capacités de sécurité s'y rapportant », Dossiers de l'OTAN, disponible en ligne : https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_132756.htm (version mise à jour le 15 juin 2021).

¹³⁵ Voir en ce sens la contribution de P. Moreau Defarges, « L'ONU : une utopie égalitariste ? », *Questions internationales*, n° 105, 2021, pp. 24-30.

sa dimension la plus classique, supposent de faire évoluer les missions onusiennes autour d'activités de prévention et de consolidation de la paix. La première caractéristique de cette évolution est la volonté de renforcer autant que possible les phases de transition de missions : des OMP aux Missions politiques spéciales puis, le cas échéant, de ces mêmes missions aux équipes de pays des Nations Unies. La seconde caractéristique, palliative, consiste à renforcer la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales en leur « sous-traitant » de manière accrue les activités nécessitant de recourir à la force. La troisième caractéristique, enfin, consiste à intégrer toujours plus les acteurs du développement à l'agenda de la paix, en accroissant pour cela l'impact de la Commission de consolidation de la paix et le partenariat avec la Banque mondiale. La mise en œuvre de ces objectifs prospectifs ne fait bien évidemment pas disparaître la question récurrente du financement. En attestent les revendications financières légitimes de l'Union africaine pour renforcer le déploiement de ses missions. Néanmoins, l'autonomie opérationnelle accrue en matière de recours à la force offre aux organes onusiens la possibilité de pouvoir se recentrer sur des activités de prévention et de développement plus consensuelles, éminemment moins sujettes aux attermoissements que génèrent au contraire les opérations « robustes » ou d'imposition de la paix.

EUNAFVOR MED opération IRINI à l'épreuve des défis contemporains de l'Union de la région de Méditerranée centrale

Chloé Peyronnet

Doctorante en droit européen à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas

Résumé

2021 a marqué la fin première année d'activité d'EUNAFVOR MED opération IRINI, présentée en 2020 comme rompant avec feu EUNAVFOR MED opération Sophia. Cette dernière était en effet centrée sur le contrôle migratoire. La comparaison des bases juridiques et des documents programmatiques de Sophia et d'IRINI montre un renforcement des missions d'EUNAVFOR MED relatives à l'application des résolutions onusiennes prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de la Libye, lequel s'accompagne d'une redéfinition de sa zone d'opération incluant les eaux territoriales libyennes. Si la nomenclature du mandat d'IRINI diffère de celle du mandat de Sophia, leurs missions en matière de contrôle migratoire se révèlent similaires, l'éloignement géographique des eaux territoriales italiennes ayant pour effet de limiter l'obligation de recherche et le sauvetage de l'Union et de ses États membres au profit de l'appui aux autorités libyennes. Alors que la contribution d'IRINI à l'application des résolutions onusiennes est rendue difficile par l'entremêlement des défis auxquels l'Union européenne fait face dans la région de Méditerranée centrale, le volet migratoire de son mandat trouve un appui renouvelé dans une coopération UE-Libye préétablie que le conflit libyen n'a pas remise en question.

Mots-clés : Union européenne, politique de sécurité et de défense commune, Méditerranée, Libye, Italie, opération Sophia, opération Irini, trafic des êtres humains, migrations, Nations Unies, embargo sur les armes, Conseil de sécurité des Nations unies, résolution, marine, garde-côtes, sauvetage, exportations illicites de pétrole, haute mer, eaux territoriales, territoire sûr, Conseil national de transition, Gouvernement d'entente nationale, Turquie, Convention de Montego Bay, hydrocarbures, Mission d'appui des Nations Unies en Libye, EUBAM Libya

Abstract

2021 saw the end of the first year of activity of operation EUNAFVOR MED IRINI, displayed in 2020 as breaking with the late EUNAVFOR MED operation Sophia which has been focused on migration control. The comparison of the legal bases and programmatic documents of Sophia and IRINI shows a

· L'autrice remercie chaleureusement Edward O'Dwyer pour les entretiens qu'il lui a accordés, Daniel Ventura, Amaury Cravarezza et Andrea Krachler pour leurs précieuses relectures, et Nour Hedjazi pour les discussions stimulantes qui ont contribué à affiner la teneur de cet article.

strengthening of the missions of EUNAVFOR MED regarding the implementation of UN resolutions providing for restrictive measures against Libya, which goes along with a redefinition of its operational area including Libyan territorial waters. Certainly the nomenclature of IRINI's mandate differs from that of Sophia's. However, their missions regarding migratory control turn out to be identical, their remoteness from Italian territorial waters having the effect of limiting the search and rescue obligation of the EU and its member States in aid of the support to the Libyan authorities. While IRINI's contribution to the implementation of UN resolutions is made difficult by the intertwining of the challenges the EU is facing in the central Mediterranean region, the migratory component of its mandate finds renewed support in a preset EU-Libya cooperation that the Libyan conflict did not call into question.

Keywords: European Union, Common Security and Defense Policy, Mediterranean, Libya, Italy, Operation Sophia, Operation Irini, Human Trafficking, Migration, United Nations, Arms Embargo, United Nations Security Council, Resolution, Navy, coast guard, salvage, illicit oil exports, high seas, territorial waters, safe territory, National Transitional Council, Government of National Accord, Turkey, Montego Bay Convention, hydrocarbons, United Nations Support Mission in Libya, EUBAM Libya

I. Introduction

Sophia et IRINI sont deux opérations militaires de gestion de crise relevant de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union (PSDC). EUNAVFOR MED, la Force navale de l'Union européenne en Méditerranée, a été créée en 2015 pour mener l'opération Sophia qui, après avoir été prorogée jusqu'au 31 mars 2020, a cédé la place à l'opération IRINI. Cette dernière est programmée jusqu'au 31 mars 2023¹. La lecture des mandats de Sophia et d'IRINI fait apparaître des missions principales bien distinctes. En effet, celle de Sophia était de contribuer « à démanteler le modèle économique des réseaux de trafic de clandestins et de traite des êtres humains dans la partie sud de la Méditerranée centrale »², quand celle d'IRINI consiste à appuyer « la mise en œuvre de l'embargo sur les armes imposé par les Nations unies à la Libye, à l'aide de moyens aériens, satellitaires et maritimes »³. En revanche, toutes deux sont rapprochées par leurs missions annexes. Ainsi Sophia devait-elle, au titre de ses « tâches de soutien », « contribuer au développement des capacités et à la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne en matière d'opérations répressives en mer » et, comme IRINI, « contribuer à la mise en œuvre en haute mer, au

¹ Décision (PESC) 2020/472 du Conseil du 31 mars 2020 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), JOUE n° L 101 du 1^{er} avril 2020 et décision (PESC) 2021/542 du Conseil du 26 mars 2021 portant modification de la décision (PESC) 2020/472 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée, JOUE n° L 108 du 29 mars 2021, p. 57.

² Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), JOUE n° L 122 du 19 mai 2015, p. 31, art. 1.

³ Décision (PESC) 2020/472 du Conseil du 31 mars 2020 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), JOUE n° L 101 du 1^{er} avril 2020, art. 2.

large des côtes libyennes, de l'embargo des Nations unies sur les armes »⁴. De même, les « tâches secondaires » d'IRINI sont d'une part la « contribution à la mise en œuvre des mesures des Nations unies contre les exportations illicites de pétrole en provenance de la Libye », et d'autre part, comme Sophia, le « développement des capacités et [de] la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne en matière d'opérations répressives en mer, en particulier pour prévenir le trafic de migrants et la traite des êtres humains »⁵.

Peut-on alors parler de rupture entre les deux temps d'EUNAVFOR MED marqués par le passage de Sophia à IRINI ? S'agissant des opérations répressives en mer liées à la contribution à la paix internationale, oui. L'élévation de la « tâche de soutien » de Sophia relative à l'embargo sur les armes au rang de mission principale d'IRINI s'accompagne du bénéfique du mandat de force qui, sous l'empire de Sophia, ne s'étendait pas à l'appui de l'embargo onusien sur les armes. Comme l'a relevé le Groupe d'expert sur la Libye créé par le Conseil de sécurité pour assurer le suivi des mesures d'embargo, cette dernière n'avait en la matière qu'un rôle de surveillance et de collecte d'informations⁶. La nature de la mission s'en trouve donc modifiée, ce qui s'est traduit concrètement par les « 2340 interrogations de navires (*hailings*), 94 approches amicales (*friendly approach*) [et] 8 abordages (*boarding*) » dont il était fait état un an après le lancement d'IRINI⁷. De plus, la « tâche secondaire » relative à la lutte contre les exportations illicites de pétrole est une nouveauté qui vient appuyer la mission principale. Il en va autrement s'agissant de l'appui des autorités libyennes en matière d'opérations répressives en mer aux fins de contrôle migratoire qui, en dépit de son absence des supports de communication officiels⁸, a fait l'objet d'une évolution, et non d'une disparition. Celle-ci consiste essentiellement dans une redéfinition de la zone d'opération d'IRINI, qui diffère de celle de Sophia. Cette dernière incluait les eaux territoriales italiennes, quand IRINI opère en « haute mer au large des côtes libyennes »⁹ et, dans certains cas, dans les eaux territoriales libyennes¹⁰. Cette modification fait suite à une demande de l'Italie¹¹ qui, au-delà des prises de positions médiatiques de Matteo Salvini,

⁴ Décision (PESC) 2016/993 du Conseil du 20 juin 2016 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 162 du 21 juin 2016, p. 18, art. 1 créant les art. 2 bis et 2 ter.

⁵ Décision (PESC) 2020/472 du Conseil du 31 mars 2020 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), JOUE n° L 101 du 1^{er} avril 2020, art. 3-4.

⁶ Rapport final du Groupe d'experts sur la Libye créé par la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité, 8 mars 2021, S/2021/229, p. 24.

⁷ Nicolas Gros-Verheyde, « Un an d'opération pour Irini. Et un bilan dont les Européens n'ont pas à rougir », *Bruxelles 2*, 18 mars 2021.

⁸ L'opération IRINI fait l'objet d'un site Internet, d'une chaîne Youtube, de comptes LinkedIn, Facebook et Twitter ainsi que d'une galerie photo sur le réseau Flickr, lesquels sont entièrement expurgés du contenu relatif aux missions de Sophia dans le domaine migratoire. Ces espaces numériques dédiés, qui mettent l'accent sur les ressources humaines d'IRINI, sont par ailleurs dépourvus de toute référence à ses actions relatives au contrôle migratoire. Sur la chaîne Youtube d'IRINI, un clip met ainsi en scène une vue lointaine de navire figurant le déroulé d'une inspection pour conclure sur « *well done guys* ». Celui-ci côtoie plusieurs diaporamas musicaux mêlant vues de bâtiments militaires, d'hélicoptères, de couchers de soleil et photos de chorégraphies, le tout sur fond de musique romantique ou dansante. D'autres sont consacrés à la promotion de la stratégie pour l'égalité des genres.

⁹ La base juridique d'IRINI renvoie à cette formule issue de CSNU, résolution 2292 (2016) du 14 juin 2016, pt. 3.

¹⁰ *V. infra.*

¹¹ « Le déplacement du domaine d'intervention [...] placera les navires dans des zones très décentralisées par rapport aux itinéraires des trafiquants d'êtres humains et devrait donc réduire considérablement la composante recherche et sauvetage de la nouvelle opération par rapport à Sophia ». Sénat italien, STUD, Dossier n° 45, site Internet du Sénat italien, trad. Daniel Ventura.

assumait un rôle majeur s'agissant de la gestion européenne des migrations *via* la Méditerranée centrale. En effet, le droit de la mer oblige les États à organiser le secours de tout navire en détresse qui leur est signalé¹² et à débarquer les personnes secourues dans un « lieu sûr », soit « un endroit où la vie des survivants n'est plus menacée et où l'on peut subvenir à leurs besoins fondamentaux (tels que des vivres, un abri et des soins médicaux) » et « à partir duquel peut s'organiser le transport des survivants vers leur prochaine destination ou leur destination finale »¹³. Sous Sophia, les navires d'EUNAVFOR MED opéraient dans une zone où se trouvaient régulièrement des navires en détresse transportant des personnes désireuses de formuler une demande de protection internationale en Europe. Bien que Sophia n'ait pas été mandatée pour procéder à des opérations de *search and rescue* (SAR)¹⁴, le droit de la mer commandait à ses navires d'intervenir et de débarquer les personnes secourues dans le « lieu sûr » le plus proche, soit en pratique un port maltais ou italien¹⁵. La redéfinition de la zone d'opération d'EUNAVFOR MED dans le cadre d'IRINI doit lui permettre de ne pas se trouver dans une zone SAR commandant un débarquement dans les ports européens, tandis que sa mission annexe lui permet d'appuyer l'intervention prioritaire d'autorités libyennes par le biais de formations et de dotations en matériel. Ces dernières sont ainsi censées être plus à même de mener des opérations SAR. Ainsi, si les autorités procédant aux opérations SAR sont libyennes, le choix du lieu de débarquement n'est plus imputable à l'Union ou à ses États membres, lesquels sont dédouanés d'un débarquement en Libye dont aucun des ports ne peut être considéré comme « lieu sûr »¹⁶.

Le fait qu'aucun endroit du territoire libyen ne puisse être considéré comme « sûr » est la raison d'être de la mission principale d'IRINI, laquelle s'inscrit dans le cadre des résolutions 1970 et 1973 du Conseil de sécurité imposant un embargo sur les armes, un embargo sur l'exportation illicite de pétrole en provenance de la Libye et des mesures restrictives ciblées¹⁷. Celles-ci ont été adoptées en 2011 dans le but de juguler la violence déployée contre la population civile par le régime de Mouammar Kadhafi menacé par les protestations massives du « Printemps arabe ». En permettant aux États de prendre toutes les mesures nécessaires au nom de la « responsabilité de protéger », la résolution 1973 a conduit au renversement de ce régime. Le Conseil national de transition (CNT), organe constitué par l'élite révolutionnaire quelques mois plus tôt et reconnu comme autorité

¹² OMI, « Directives sur le traitement des personnes secourues en mer », résolution MSC.167(78) du 20 mai 2004, appendice, pt. 1 et Convention des Nations unies sur le droit de la mer, signé le 10 décembre 1982 à Montego Bay, art. 98.

¹³ OMI, « Directives sur le traitement des personnes secourues en mer », résolution MSC.167(78) du 20 mai 2004, pt. 6.12 ; Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, signée le 27 avril 1979 à Hambourg (Convention SAR), annexe, pt. 1.3.2.

¹⁴ Terme consacré par la Convention éponyme pour désigner les opérations de recherche et de sauvetage en mer.

¹⁵ Sur l'évolution du mandat de l'opération Sophia et ses enjeux, v. Jean-Christophe Martin, « Les mesures visant à sauver les vies humaines en mer », in Josiane Auvret-Finck, Anne-Sophie Millet-Devalle (dir.), *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ?*, Paris, Pedone, 2017, pp. 97-114.

¹⁶ Fin 2021, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a mis en évidence l'existence de « motifs raisonnables » de croire que le traitement réservé en Libye aux personnes interceptées en mer par les autorités ou milices libyennes répondait à la qualification de crime contre l'humanité. V. OHCHR, « Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya », 29 novembre 2021, A/HRC/48/83. Pour une enquête approfondie sur les prisons libyennes dans lesquelles sont détenues les personnes interceptées, v. URBINA I, « La Libye, garde-chiourme de l'Europe face aux migrants », *Le Monde Diplomatique*, janvier 2022, pp. 1-5.

¹⁷ CSNU, résolution 1970 (2011) du 26 février 2011 et résolution 1973 (2011) du 17 mars 2011.

libyenne légitime par la communauté internationale¹⁸, n'a pas pu empêcher la cristallisation des rivalités locales croisant intérêts privés, affinités tribales et affrontement *by proxy* de puissances étrangères. La création de la Mission d'appui des Nations unies en Libye (MANUL) n'y a pas non plus suffi. Le dernier processus de réconciliation nationale en date a consisté dans l'élection d'un Gouvernement exécutif transitoire (GET) le 5 février 2021 par le Forum du dialogue politique libyen (FDPL)¹⁹. Il incombait dès lors au GET d'assurer la tenue d'élections nationales le 24 décembre 2021²⁰. Cette échéance irréaliste, rapidement condamnée du fait des contestations entourant les candidatures à l'élection présidentielle²¹, a été reportée au 24 janvier 2022²² avant d'être abandonnée jusqu'à nouvel ordre²³. La fragilité de la situation a motivé plusieurs reconductions techniques du dixième mandat de la MANUL²⁴, le renouvellement des mesures d'embargo sur l'export illicite de pétrole depuis la Libye²⁵ et de multiples appels au retrait des combattants étrangers²⁶. Avant même que l'échéance de décembre soit officiellement abandonnée, le Groupe d'expert sur la Libye de l'ONU dressait un constat sans appel : « l'embargo sur les armes est d'une inefficacité totale. Les violations commises par les États Membres qui appuient directement les parties au conflit sont généralisées et flagrantes et témoignent d'un mépris total à l'égard des mesures de sanctions »²⁷. Ces différents éléments témoignent à la fois d'une situation locale sur laquelle il n'est possible de fonder aucune certitude d'apaisement et de l'interférence de

¹⁸ Depuis le 16 septembre 2011, il occupait le siège de la Libye au Conseil de sécurité. « Le CNT récupère le siège de la Libye à l'ONU », *Le Monde*, 16 septembre 2011.

¹⁹ « Libye : l'ONU se félicite de la sélection d'un exécutif provisoire unifié », *ONU info*, 5 février 2021. Le FDPL a été ouvert le 9 novembre 2020 à Tunis en vue de l'élection d'un gouvernement exécutif transitoire et de l'organisation ultérieure d'élections présidentielles et législatives. Contrairement au GNA, son prédécesseur, le GET a obtenu le vote de confiance de la chambre de représentants et a donc pu entrer officiellement en fonctions. « Libye : le Parlement vote la confiance au gouvernement Dabaiba », *Jeune Afrique*, 10 mars 2021.

²⁰ CSNU, résolution 2570 (2021) du 16 avril 2021.

²¹ Pour les plus importants, il s'agit de Seif Al-Islam Kadhafi, fils de Mouammar Kadhafi faisant l'objet d'un mandat d'arrêt international et dont la Cour pénale internationale demande toujours la remise, de Khalifa Haftar, qui tend à délaissier la lutte armée pour investir l'arène politique formelle, d'Abdel Hamid Dbeibah, qui en tant que premier ministre du GET s'était engagé à ne pas se présenter, et de Fathi Bachagha, ancien membre du gouvernement d'union nationale de Fayyez El-Sarraj qu'avait soutenu par la Turquie contre Khalifa Haftar et candidat déchu au poste de premier ministre du GET.

²² En 2021, le Parlement libyen avait adopté une loi contestée par le Haut Conseil d'État libyen repoussant les élections législatives d'au moins un mois. « Libye : les élections législatives reportées en janvier », *France 24*, 5 octobre 2021.

²³ Le mois de juin 2022 aurait été évoqué dans l'enceinte onusienne. V. Samy Magdy, « UN official : Libya elections could be rescheduled for June », site Internet d'Associated Press, 17 janvier 2022, ressource indexée en ligne.

²⁴ Fin 2020, le mandat de la MANUL avait été prorogé et adapté pour la dixième fois malgré l'abstention de la Chine et de la Russie. Or fin 2021, les membres du Conseil de sécurité n'ont pas pu s'accorder sur une nouvelle modification du fond du mandat, de sorte que sont depuis adoptées des « reconductions techniques » de quelques mois permettant essentiellement la continuation du dixième mandat (dernièrement jusqu'au 30 avril 2022). CSNU, résolution 2542 (2020) du 15 septembre 2020 prorogeant le mandat de la MANUL jusqu'au 15 septembre 2021 ; CSNU, résolution 2619 (2022) du 31 janvier 2022 sur l'extension du mandat de la MANUL.

²⁵ CSNU, résolution 2571 (2021) du 16 avril 2021.

²⁶ À la résolution 2570 du Conseil de sécurité se sont ajoutés de nombreux appels de la part de chefs d'États et de gouvernement.

²⁷ Rapport final du Groupe d'experts sur la Libye créé par la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité, 8 mars 2021, S/2021/229, p. 2.

multiples enjeux de relations internationales avec la bonne application des mesures onusiennes.

Dans ce contexte régional marqué par l'instabilité et l'entremêlement des défis sécuritaires et migratoires, la contribution d'IRINI à l'application des résolutions onusiennes concernant la Libye est d'autant plus difficile que l'Union européenne fait face dans la région à des défis sécuritaires interférant avec son agenda migratoire (II.). À l'inverse, sa participation à l'implication des autorités libyennes dans le contrôle migratoire s'inscrit dans un dispositif de coopération préétabli dont son mandat doit permettre d'assurer la continuité (III.).

II. Une difficile contribution à l'application des résolutions onusiennes concernant la Libye

Les actions de l'opération IRINI devant contribuer à l'application des résolutions onusiennes doivent composer avec la multiplication des enjeux sécuritaires régionaux que la guerre civile libyenne aura catalysés (I.1.), et ce d'autant plus que l'Union poursuit dans la région un agenda migratoire défavorable à l'apaisement des tensions régionales (II.2.).

II.1. La difficulté posée par les défis sécuritaires régionaux

IRINI est doublement liée à la question des hydrocarbures. Elle l'est juridiquement du fait de sa tâche secondaire relative à « la mise en œuvre des mesures des Nations unies contre les exportations illicites de pétrole en provenance de la Libye », qui vise à réduire le pouvoir politique et la capacité d'acquisition d'armements des acteurs indépendants du gouvernement transitoire finançant leur autonomie – voire des actions armées – par la vente de pétrole en dehors du circuit officiel²⁸. Surtout, elle l'est en pratique du fait qu'elle intervient dans une région où les hydrocarbures représentent un enjeu important pour l'Union européenne. Membre de l'OPEP depuis 1962, la Libye abrite les plus vastes gisements d'hydrocarbures du continent africain et 4,1 % des ressources mondiales²⁹. La qualité reconnue et la relative proximité géographique des ressources pétrolières libyennes les rendent particulièrement attractives pour les États membres de l'Union européenne³⁰, qui n'en bénéficie à ce jour que très peu³¹. Cette donnée doit être mise en perspective avec la

²⁸ En Libye, la sécurité des champs pétrolifères est sous-traitée au corps armé indépendant des *petroleum facilities guards* (PFG). Le contexte de la guerre civile a favorisé son autonomisation et son pouvoir de chantage vis-à-vis des autorités centrales sur un modèle « blocus d'un champ pétrolier contre meilleur salaire ou rançon ». Certains sous-groupes sont ralliés à l'ANL de Khalifa Haftar, tandis que d'autres sont au contraire en concurrence avec lui pour le contrôle des champs pétrolifères. V. chronologiquement Irina Slav, « LNA Wrestles Control of Three Libyan Oil Ports from PFG », *Oilprice.com*, 12 septembre 2016 ; « Tracking fires at Oil Crescent facilities damaged by fighting between rival armed groups using OSINT », site Internet du CEOBS, 18 juin 2018 ; « Libya's NOC Urges Government to Pay PFG Salaries », *Libya Review*, 1^{er} février 2021.

²⁹ V. le graphique « OPEC share of the world crude oil reserves – 2018 », site Internet de l'OPEP.

³⁰ Mathieu Galtier, « Pétrole : la Libye mise à sec », *Jeune Afrique*, 26 novembre 2013.

³¹ Si les groupes français et italien ENI et Total sont bien présents en Libye, (v. « Eni : réaffirme son engagement en Libye », *Cercle Finance*, 22 mars 2021, ainsi que la page « Libye : accord entre la NOC et Total sur la participation du Groupe dans les concessions de Waha », site Internet du groupe Total), cela ne signifie pas que le pétrole qu'ils exploite soit exportée vers l'Union européenne. V. les chiffres de Barthélémy Gaillard, « La dépendance énergétique dans l'Union européenne », 14 avril 2021, site Internet *Toute l'Europe*.

dépendance énergétique de l'Union européenne à la Russie³², dans le contexte des rebondissements de la crise ukrainienne qui avait motivé l'adoption par le Conseil de mesures restrictives affectant indirectement le secteur des hydrocarbures³³. En effet, la guerre civile libyenne a donné l'occasion à la Russie d'investir la Libye au service de différents objectifs stratégiques, parmi lesquels figure la volonté de limiter l'accès de l'Union européenne aux hydrocarbures nord-africains afin de demeurer la meilleure pourvoyeuse de l'Union³⁴. Par ailleurs, la Turquie a mobilisé sa capacité de soutien militaire au profit du Gouvernement d'entente nationale (GNA), précédent gouvernement reconnu par l'ONU, pour assurer sa mainmise sur les importantes réserves de gaz *offshore* situées au large des côtes libyennes³⁵. Le 27 novembre 2019, ces deux parties ont conclu deux mémorandums d'ententes : le premier a trait à la coopération militaire et à la sécurité, l'autre à la délimitation des compétences maritimes entre la Libye et la Turquie. Les deux textes ont formalisé un marchandage impliquant le soutien diplomatique et militaire au GNA contre la reconnaissance à la Turquie d'une vaste zone économique exclusive en vue de l'extraction d'hydrocarbures *offshore*. Ainsi, ils faisaient fi du mode de délimitation des eaux territoriales et des zones économiques exclusives issues de la Convention de Montego Bay³⁶ et défiaient le projet de gazoduc israléo-grec du Forum du gaz de la Méditerranée orientale (EMGF), qui comprend pour l'Union européenne l'Italie, la Grèce, Chypre et, depuis le 9 mars 2021, la France³⁷. Par la suite, la Turquie a poursuivi en réalisant des forages en vue de l'extraction d'hydrocarbures dans les eaux territoriales de Chypre³⁸. Si le mandat d'IRINI n'implique pas d'assurer les intérêts européens en matière d'hydrocarbures, l'entrecroisement des enjeux énergétiques de l'Union et des obligations diplomatiques liées à l'implication de la Turquie dans le contrôle migratoire créent un contexte diplomatique à même de rendre plus difficile la contribution d'IRINI à l'application des résolutions onusiennes concernant la Libye.

À ces enjeux de sécurité énergétique s'ajoutent des enjeux de sécurité intérieure. En effet, du point de vue européen, la nature du pouvoir libyen est perçue de longue date par le

³² Barthélémy Gaillard, « La dépendance énergétique dans l'Union européenne », 14 avril 2021, site Internet *Toute l'Europe*. Pour une étude approfondie, v. Luis Martinez, « Les usages mafieux de la rente pétrolière », *Politique africaine*, n° 125, 2012/1, pp. 23 à 42, spéc. p. 28 s.

³³ Pour une vue d'ensemble de ces mesures restrictives, v. « Mesures restrictives de l'UE en réaction à la crise en Ukraine », site Internet du Conseil européen et du Conseil. Sur leur impact sur le secteur des hydrocarbures en Russie, v. Régis Genté, « Russie : les patrons de l'énergie face aux sanctions occidentales », IFRI, juillet 2020, ressource indexée en ligne. Sur la mise en perspective avec la crise ukrainienne, v. Guillaume Lasconjarias, « Les initiatives de l'Otan depuis le début de la crise ukrainienne », *Les Champs de Mars*, n° 29, 2017/1, pp. 59-81 et Nicolas Mazzucchi, « Les enjeux énergétiques de l'annexion de la Crimée », *Les Champs de Mars*, n° 29, 2017/1, pp. 205-2013.

³⁴ Nour Hedjazi, « Les ambitions méditerranéennes de la Russie en Libye », *Moyen-Orient*, n° 49, pp. 39-44, spéc. p. 39.

³⁵ Contrairement à la Russie, la Turquie est très dépendante sur le plan énergétique. V. « Turkey's international energy policy », site Internet du ministère des affaires étrangères turc. V. également V. Galip Dalay, « La tactique turque en Libye paie... pour l'instant », *Middle East Eye*, 26 mai 2020 ainsi que Marc-Antoine Eyl-Mazzega, « EastMed, le projet de gazoduc destiné à contrer la Turquie », 3 janvier 2020, Site Internet de l'IFRI.

³⁶ Convention des Nations unies sur le droit de la mer, signé le 10 décembre 1982 à Montego Bay. Contrairement aux États membres de l'Union, la Turquie n'y est pas partie.

³⁷ Les États-Unis en font également partie en tant qu'État observateur. Sur l'EMGF, v. Tarek Megerisi *et al.*, « Deep sea rivals : Europe, Turkey, and new eastern Mediterranean conflict lines », mai 2020, site Internet de l'ECFR.

³⁸ Décision (PESC) 2020/275 du Conseil du 27 février 2020 modifiant la décision (PESC) 2019/1894 concernant des mesures restrictives en raison des activités de forage non autorisées menées par la Turquie en Méditerranée orientale, JOUE n° LI 56 du 27 février 2020, p. 5.

prisme de la lutte anti-terroriste. Dans les années 90, la Libye de Mouammar Kadhafi s'est illustrée par son soutien au terrorisme, ce à quoi le Conseil de sécurité avait réagi par des mesures d'embargo³⁹. Après les attentats du 11 septembre 2011, le président libyen avait entrepris une politique de distanciation vis-à-vis de l'« axe du mal » et déployé une diplomatie pétrolière assurant à son régime une relative bienveillance internationale⁴⁰. Dans le même temps, le développement de sa collaboration avec l'Italie et l'Union dans le domaine des migrations l'a positionné comme partenaire plutôt que comme adversaire. Cependant, le caractère protéiforme de la révolution de 2011, les convictions politiques rivales des parties prenantes à la guerre civile et la présence de l'État islamique sur le sol libyen ont remis la lutte anti-terroriste au premier plan⁴¹. En effet, en Libye comme ailleurs, les Frères musulmans se sont impliqués dans un camp prônant tant la justice sociale que l'islam politique, en l'espèce celui de l'Ouest (GNA). *A contrario*, le camp de l'Est, en partie inféodé à l'Armée nationale libyenne (ANL) menée par Khalifa Haftar, s'est toujours montré hostile à l'islam politique. Cependant, il s'est illustré par des initiatives guerrières prises sans consulter ses soutiens étrangers, le rendant imprévisible⁴². Ainsi, bien que favorables à l'islam politique, l'Arabie Saoudite, les Émirats arabes unis et l'Égypte ont fait front derrière le camp de l'Est, les Frères musulmans étant perçus par leurs gouvernements comme de potentiels ferments. La Turquie, dont le président Recep Tayyip Erdogan est issu de la mouvance des Frères musulmans, a soutenu le camp de l'Ouest, de même que le Qatar dont les liens avec la Turquie sont solides. Du point de vue de l'Union, l'équation s'est montrée plus difficile à résoudre, d'où un positionnement européen fragmenté. Bien que l'Union se soit officiellement inscrite dans le sillage de l'ONU en soutenant le GNA, certains États membres voyant en Khalifa Haftar un stabilisateur politique crédible et rassurant ont à peine masqué leur soutien officieux à l'ANL⁴³. La France, soutien semi-officieux de Khalifa Haftar, s'est notamment montrée particulièrement sensible à la nature du pouvoir exercé en Libye du fait de son implication militaire majeure au Sahel⁴⁴, où l'opération extérieure « Barkhane » a mobilisé des milliers de soldats⁴⁵. L'élection par le Forum du dialogue politique libyen (FDPL) d'un Gouvernement exécutif transitoire dirigé par un homme de l'Ouest a d'ailleurs perturbé les prévisions françaises et rebattu les cartes pour l'ensemble des États membres. Les actions d'IRINI doivent ainsi s'articuler avec la nécessité d'entretenir des relations sécurisantes avec un pouvoir libyen non encore stabilisé. En dépit de ce contexte, l'Union a maintenu en matière migratoire un agenda régional défavorable à l'apaisement des tensions diplomatiques à même de fragiliser IRINI.

³⁹ V. Luis Martinez, « Les usages mafieux de la rente pétrolière », *Politique africaine*, n° 125, 2012/1, pp. 23-42.

⁴⁰ CSNU, résolution 748 (1992) du 31 mars 1992. V. également Luis Martinez, « Les usages mafieux de la rente pétrolière », *Politique africaine*, n° 125, 2012/1, pp. 23-42.

⁴¹ Aude Thomas, « Libye / Enjeux des affrontements armés en Tripolitaine : la résurgence de l'État islamique », note de la FRS n° 14, 9 septembre 2019.

⁴² Nour Hedjazi, « Les ambitions méditerranéennes de la Russie en Libye », *Moyen-Orient*, n° 49, pp. 39-44.

⁴³ Barah Mikail, « De Kadhafi à Haftar : les raisons d'une passion française », *Middle East Eye*, 25 avril 2019.

⁴⁴ Sur l'impact de la guerre civile libyenne au Sahel, v. Mathieu Pellerin, « Le Sahel et la contagion libyenne », *Politique étrangère*, 2012/4, pp. 835-847.

⁴⁵ Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, rapport d'information sur l'opération Barkhane, n° 4089, 14 avril 2021. En juin 2021, le président Emmanuel de Macron a annoncé la fin de l'opération, le retrait des troupes devant être effectué progressivement. Indépendamment de la nature d'une opération extérieure post-Barkhane, la France maintient un engagement indirect sur place dans le cadre de sa contribution à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et à la Mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM Mali).

II.2. La difficulté posée par l'agenda migratoire de l'Union en Méditerranée centrale

Malgré la fragilité de la nouvelle donne politique libyenne, les représentants et représentantes de l'Union ont à cœur de faire valoir l'agenda migratoire de cette dernière auprès des États impliqués dans la gestion de ses frontières extérieures. La Libye et la Turquie sont les premières concernées, aux côtés de la plus conciliante Egypte. À Tripoli comme à Ankara, les visites effectuées en avril 2021 par le président du Conseil européen Charles Michel et la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen ont posé la problématique migratoire comme une priorité, évoquant dans le cas de la Turquie un « engagement crucial » vis-à-vis de l'Union⁴⁶. Quant à la Libye, sa mobilisation par l'Union, largement relayée par l'Italie, n'a pas décliné pendant la guerre civile. À ce jour, le Gouvernement exécutif transitoire n'a rien à gagner à la remettre en question. En revanche, le rôle croissant que l'Union a donné à la Turquie dans la gestion de ses frontières extérieures permet à cette dernière de limiter fortement le champ des possibles s'agissant de sanctionner ses agissements en Méditerranée centrale. En témoigne la timidité de la réaction européenne aux forages réalisés par la Turquie dans les eaux territoriales de Chypre, consistant dans l'adoption de mesures de gel des avoirs à l'encontre de deux dirigeants de l'entreprise impliquée⁴⁷. Bien que le prétexte officiel en soit la stagnation de l'Union sur la question de l'exemption de visas, la décision du président turc consistant à précipiter des milliers de réfugiés syriens à la frontière grecque intervenue le mois suivant a suffi à rappeler aux Européens les cartes qu'il avait en mains et à neutraliser toute avancée dans le régime de sanctions⁴⁸.

La Turquie est liée de longue date par des accords de réadmission conclus avec l'Union et la Grèce⁴⁹. En 2016, la déclaration UE-Turquie, accord à la nature juridique contestée⁵⁰, est allée plus loin en organisant la reprise par la Turquie de groupes spécifiques de demandeurs et demanderesse d'asile débarquant sur les côtes grecques sans justifier de l'impossibilité de demander l'asile en Turquie⁵¹. Cette implication turque en matière migratoire a un coût politique élevé, dont les deux mémorandums turco-libyens de 2019 constituent une preuve éclatante⁵². Alors que les tensions diplomatiques entre la Turquie et la Grèce ont pu laisser craindre une tournure militaire et que plusieurs ministres des affaires étrangères les ont

⁴⁶ « Déclaration de la Présidente von der Leyen à la suite de la rencontre avec le Président turc Erdoğan », 6 avril 2021, site Internet de la Commission.

⁴⁷ Décision (PESC) 2020/275 du Conseil du 27 février 2020 modifiant la décision (PESC) 2019/1894 concernant des mesures restrictives en raison des activités de forage non autorisées menées par la Turquie en Méditerranée orientale, JOUE n° LI 56 du 27 février 2020, p. 5.

⁴⁸ De multiples articles de presse relatent cet épisode. V. par ex. Nicolas Cheviron, « À la frontière turco-grecque, les migrants sont piégés par les fausses promesses d'Erdogan », *Mediapart*, 5 mars 2020.

⁴⁹ Décision du Conseil du 14 avril 2014 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, JOUE n° L 134 du 7 mai 2014, p. 1. Cet accord faisait suite à un protocole bilatéral de réadmission conclu entre la Grèce et la Turquie en 2002.

⁵⁰ Le Tribunal a jugé qu'il ne pouvait en contrôler la légalité du fait qu'il s'agissait d'une « déclaration » non contraignante. Tribunal, 28 février 2017, *NF c. Conseil européen*, aff. T-192/16, EU:T:2017:128.

⁵¹ Pour une étude extensive, v. Sénat, Michel Billout, « Accord UE-Turquie du 18 mars 2016 : une réponse fragile, ambiguë et partielle à la question migratoire », rapport d'information n° 38, 14 octobre 2016.

⁵² Convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay. Contrairement aux États membres de l'Union, la Turquie n'y est pas partie.

déclaré « nuls et non avenues »⁵³, les représentants et représentantes de l'Union se sont montrés particulièrement timides vis-à-vis des deux parties, comme en témoigne la teneur des visites officielles d'avril 2021 effectuées à Ankara et à Tripoli⁵⁴. Par ailleurs, bien que le rapport du Groupe d'experts sur la Libye du 8 mars 2021 pointe les multiples violations par la Turquie de l'embargo onusien sur les armes et circonstancie une entrave directe à l'exécution du mandat d'IRINI par des frégates turques⁵⁵, le communiqué relatant la visite officielle de l'Union à Ankara se borne à mentionner les « mesures unilatérales prises à l'encontre d'États membres de l'UE tels que la Grèce ou Chypre » en tant que « mauvais signal » à propos duquel l'Union « n'hésitera jamais à signaler de nouvelles évolutions négatives »⁵⁶.

Se dessine ainsi l'établissement d'un périmètre informel, mais opérant, au-delà des limites duquel le discours et les actes de l'Union ne sauraient s'aventurer. Dans ce contexte, les perspectives d'IRINI relatives au contrôle migratoire semblent vouées à déborder le cadre de « tâche secondaire » assigné à cet aspect de son mandat.

III. Une consolidation de la contribution d'EUNAVFOR MED au contrôle de la route migratoire de Méditerranée centrale

En dépit de sa qualification de « tâche secondaire », la mission d'IRINI relative à l'implication des autorités libyennes est placée en haut de l'agenda européen dans la région. Marqueur de continuité de l'action d'EUNAVFOR MED (II 2.), elle s'inscrit dans le cadre d'une coopération UE-Libye préétablie, historiquement centrée sur la gestion des frontières extérieures de l'Union (II 1).

III.1. L'appui d'une coopération UE-Libye préétablie en matière migratoire

Depuis le début des années 2000, la « gestion intégrée des frontières extérieures » est un concept central du droit de l'Union s'agissant de la régulation des flux migratoires externes⁵⁷. Il se traduit par le développement de partenariats protéiformes entre l'Union (ou un État membre) et des États tiers identifiés comme États de départ ou de transit, lesquels ont en commun de concourir à l'objectif de filtrage anticipé des personnes à même

⁵³ Communiqué final de la Réunion des ministres des affaires étrangères de l'Égypte, de la France, de Chypre et de la Grèce sur la situation en Méditerranée orientale et l'action de la Turquie, 8 janvier 2020, ressource indexée en ligne.

⁵⁴ V. « Intervention du président Charles Michel à l'issue de sa rencontre à Tripoli avec le Premier ministre Dbeibah et la ministre des Affaires étrangères Mangouch », 4 avril 2021, site Internet du Conseil européen et « Déclaration de la Présidente von der Leyen à la suite de la rencontre avec le Président turc Erdoğan », 6 avril 2021, site Internet de la Commission.

⁵⁵ Le pt. 73 du rapport relate la mise en échec de trois tentatives d'inspections d'IRINI par trois frégates d'escorte turques, qui ont permis au navire visé de décharger clandestinement sa cargaison à Mistrata. L'évènement, daté du 10 juin 2020, avait à l'époque été relevé par la presse. V. Henri Verner, « La Libye au cœur d'une passe d'armes entre la France et la Turquie », *Le Parisien*, 24 juin 2020.

⁵⁶ « Déclaration de la Présidente von der Leyen à la suite de la rencontre avec le Président turc Erdoğan », 6 avril 2021, site Internet de la Commission.

⁵⁷ Conclusions du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, annexe I, « Le programme de la Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne ».

d'atteindre les frontières extérieures de l'Union⁵⁸. En Méditerranée centrale, ce schéma fait de la Libye une actrice de premier plan⁵⁹. Ainsi, l'Italie de Silvio Berlusconi et la Libye de Mouammar Kadhafi signaient en 2008 un traité « d'amitié, de partenariat et de coopération » prévoyant notamment le déploiement dans les eaux territoriales libyennes de patrouilles maritimes et d'un dispositif de surveillance satellitaire, le tout financé avec l'aide de l'Union⁶⁰. Pendant la guerre civile libyenne, son application s'est poursuivie sous l'égide du CNT⁶¹, et a été actualisée suite à la formation du GNA par un mémorandum « sur la coopération dans les domaines du développement, la lutte contre l'immigration illégale, la traite des êtres humains et la contrebande de carburant et sur le renforcement de la sécurité des frontières »⁶². Cet accord se réfère expressément au traité de 2008 et l'adapte aux migrations en Méditerranée centrale du contexte post-Printemps arabe. Charles Michel, accompagné de plusieurs ministres des affaires étrangères des États membres, a d'ailleurs commencé à œuvrer à sa reprise par le nouvel exécutif provisoire libyen⁶³. En tout état de cause, la poursuite de la coopération UE-Italie-Libye n'est aucunement remise en cause par l'Union : au fil de la dernière décennie, le Conseil européen et la Commission n'ont cessé de mettre l'accent sur l'importance de l'implication libyenne dans le domaine migratoire⁶⁴.

La promotion de la coopération UE-Libye en matière de contrôle migratoire se traduit non seulement par des déclarations, mais également par des mesures concrètes et chiffrées. Une illustration parlante en est le « plan d'action concernant des mesures visant à soutenir l'Italie », que la Commission a présenté en 2017⁶⁵. En pratique, il organisait les modalités d'un transfert de responsabilité vers la Libye des opérations SAR qui, en application de la Convention SAR⁶⁶, relevaient de l'Italie. Cela impliquait l'établissement d'un centre de coordination de sauvetage (RCC) à Tripoli, ainsi que l'accélération de la formation et la

⁵⁸ Dernièrement : Commission européenne, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n°767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/81, 23 septembre 2020, COM(2020) 612 final.

⁵⁹ C'est également le cas de la Turquie, dont il a été question plus haut, ainsi que de l'Égypte, régulièrement félicitée par la Commission pour n'avoir laissé advenir aucun départ clandestin depuis ses côtes.

⁶⁰ V. Natalino Ronzitti, « The Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation between Italy and Libya: New Prospects for Cooperation in the Mediterranean? », *Bulletin of Italian Politics*, n° 1, 2009/1, pp. 125-133.

⁶¹ En 2011, la Haute représentante Catherine Ashton présentait un budget de 30 millions d'euros destiné à soutenir l'action du CNT en faveur de la stabilisation de la Libye dans le domaine des communications, de la société civile et de la gestion des frontières. Service européen pour l'action extérieure (EEAS), « Catherine Ashton, Haute Représentante de l'UE, visite Tripoli et inaugure une délégation de l'Union européenne », 12 novembre 2011, site Internet de l'EEAS.

⁶² Mémorandum sur la coopération dans les domaines du développement, la lutte contre l'immigration illégale, la traite des êtres humains et la contrebande de carburant et sur le renforcement de la sécurité des frontières entre l'État de Libye et la République italienne, signé à Rome le 2 février 2017. La capacité du GNA à signer ce mémorandum a été contestée devant les tribunaux libyens, qui ont prononcé sa suspension sans que cela ne prête toutefois à conséquence dans les faits. V. « Libye: la Cour d'appel suspend l'accord avec l'Italie sur l'immigration », 24 mars 2017, site Internet de la RTBF.

⁶³ « Intervention du président Charles Michel à l'issue de sa rencontre à Tripoli avec le Premier ministre Dbeibah et la ministre des affaires étrangères Mangouch », 4 avril 2021, site Internet du Conseil européen.

⁶⁴ V. par ex. « Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations : remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale », 3 février 2017, site Internet du Conseil européen et du Conseil.

⁶⁵ Commission européenne, « Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean (sic) route and increase solidarity », 4 juillet 2017, SEC(2017) 339.

⁶⁶ Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, signée le 27 avril 1979 à Hambourg.

fourniture en matériel des garde-côtes libyens. En dépit du fait que les ports libyens ne répondent pas à la définition de « lieu sûr »⁶⁷ et que les autorités locales ne s'acquittent pas de missions SAR au large des côtes libyennes⁶⁸ mais plutôt d'interceptions⁶⁹, le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique a été mobilisé à hauteur de 46 à 48 millions d'euros pour financer ces mesures⁷⁰. Ainsi, bien que l'Italie endosse historiquement la responsabilité juridique des accords avec la Libye, c'est bien l'Union qui, depuis les années 2000, en finance l'application. EUNAVFOR MED trouve sa place dans cette coopération UE-Libye tournée vers le contrôle migratoire, qui inclut l'externalisation de la responsabilité juridique du secours en mer dans un cadre dépourvu de tout mécanisme de *due diligence*⁷¹. La période de transition amorcée en 2021 n'augure pas nécessairement de changements positifs à cet égard, la nécessité de consolider l'assise du gouvernement exécutif transitoire en vue de l'organisation d'élections nationales pouvant conduire à une moindre attention portée aux mécanismes visant à mesurer le respect des droits fondamentaux. Dans les termes du chef adjoint du bureau régional du UNHCR en Méditerranée centrale, « cette période de transition va de pair avec une prévalence de la *realpolitik* se traduisant concrètement par une aggravation des violations des droits fondamentaux en Libye »⁷².

III.2. La continuité entre Sophia et IRINI s'agissant d'assurer le contrôle de la route migratoire de Méditerranée centrale

Depuis le début de la guerre civile libyenne, l'Union a déployé deux types d'opérations de PSDC visant à impliquer la Libye dans la gestion de ses frontières extérieures. En 2013, elle a créé la Mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya)⁷³, opération extérieure civile mandatée pour assurer la formation et encadrer les opérations des garde-frontières libyens ainsi que pour contribuer à la définition d'« une stratégie nationale libyenne de gestion intégrée des frontières »⁷⁴. De par

⁶⁷ Pour un état des lieux récent, v. Amnesty International, « Entre la vie et la mort. Les personnes réfugiées et migrantes prises dans la tourmente des violences en Libye », septembre 2020.

⁶⁸ Ce constat vaut toujours : au cours du mois d'avril 2021, l'association SOS Méditerranée a notamment signalé un naufrage sans précédent au large des côtes libyennes. V. Site Internet de SOS Méditerranée.

⁶⁹ V. par ex. cet article récapitulatif : Charlotte Oberti, « Qu'advient-il des migrants interceptés en mer par les garde-côtes libyens ? », 1^{er} avril 2021, site Internet *Infomigrants*.

⁷⁰ Commission européenne, « Cinquième rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration », 6 septembre 2017, COM(2017) 471 final, p. 13. Sur les usages de ce fonds, v. Cour des comptes européenne (CCE), « Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique : un instrument souple, mais pas assez ciblé », rapport spécial n° 32/2018, 5 décembre 2018, site Internet de la CCE.

⁷¹ Un récent rapport du Haut-commissariat des Nations unies pour les droits de l'Homme est spécifiquement dédié à la responsabilité de l'Union vis-à-vis des pratiques de contrôle migratoire sous couvert de missions SAR en Méditerranée centrale, et condamne fermement sa « négligence mortelle ». V. OHCHR, *Lethal Disregard*, mai 2021, 35 p.

⁷² Dans le cadre de cet article, l'autrice a mené deux entretiens avec Edward O'Dwyer, chef adjoint du bureau régional du UNHCR en Méditerranée centrale. Ces propos sont extraits de celui du 13 mai 2021 et cités avec l'accord exprès de l'intéressé. Ils engagent uniquement ce dernier et ne préjugent en aucun cas de la position du UNHCR ou de ses autres membres.

⁷³ Décision 2013/233/PESC du Conseil du 22 mai 2013 relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 138 du 24 mai 2013, p. 15.

⁷⁴ Décision 2013/233/PESC du Conseil du 22 mai 2013 relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 138 du 24 mai 2013, p. 15, art. 2-3. Son mandat a été prorogé jusqu'au 30 juin 2021. V. décision (PESC) 2020/903 du

sa nature civile, EUBAM Libya est dépourvue de mandat de force. Ce complément lui a été apporté par la création d'EUNAVFOR MED opération Sophia, dont le mandat (phase 2) consistait à procéder à « l'arraisonnement, à la fouille, à la saisie et au déroutement en haute mer des navires et des embarcations soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants »⁷⁵ via la formation des autorités de sécurité maritime. S'agissant des navires et embarcations situés dans les eaux territoriales d'un État tiers, le mandat de Sophia lui permettait de procéder soit avec l'accord de l'État concerné, soit en application d'une résolution du Conseil de sécurité. En l'occurrence, dès 2011, la résolution 1973 du Conseil de sécurité constituait une base juridique s'agissant des eaux territoriales de la Libye. C'est en 2016 que Sophia s'est vue adjoindre la tâche de soutien liée « au développement des capacités et à la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne en matière d'opérations répressives en mer »⁷⁶. Elle reprend donc l'une des missions d'EUBAM Libya, pour sa part recentrée sur le soutien à la MANUL⁷⁷, en lui adjoignant le bénéfice du mandat de force. Si le Groupe d'expert sur la Libye se félicite de ce que l'opération IRINI ait permis d'étendre le mandat de force d'EUNAVFOR MED à la contribution à la mise en œuvre des mesures d'embargo onusiennes, l'intégration dans son mandat de l'ensemble des missions de Sophia relative aux opérations répressives en mer des autorités libyennes aux fins de contrôle migratoire témoigne de la continuité de ses missions s'agissant de l'implication de la Libye dans la gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union. Un rapport confidentiel du Service européen pour l'action extérieure (EEAS) révélé par la presse en janvier 2022 démontre qu'une prise de distance n'est pas à l'ordre du jour, l'opération IRINI étant activement mobilisée pour l'élaboration d'un nouveau mémorandum de coopération avec les garde-côtes libyens et la marine libyenne portant spécifiquement sur l'immigration clandestine⁷⁸.

De Sophia à IRINI, EUNAVFOR MED s'inscrit dans les outils mobilisés pour contribuer à la performance des autorités libyennes sur le front maritime en vue d'empêcher que les ressortissants et ressortissantes de certains pays tiers puissent formuler une demande de protection internationale sur le sol européen et, ultimement, dédouaner l'Union de la responsabilité juridique du débarquement de personnes en détresse dans un lieu non sûr. Dans le même temps, l'agenda migratoire de l'Union en Méditerranée centrale s'inscrit au rang des principales sources de tensions diplomatiques à même de fragiliser la contribution d'IRINI à la paix internationale : si cette dernière est bien réelle et marque une rupture effective par rapport à Sophia, ses « tâches secondaires » traduisent une logique de continuité en matière de contrôle migratoire. Si une rupture existe à cet égard, c'est uniquement celle de la communication.

Conseil du 29 juin 2020 modifiant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 207 du 30 juin 2020, p. 32.

⁷⁵ Décision (PESC) 2016/993 du Conseil du 20 juin 2016 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 162 du 21 juin 2016, p. 18, art. 2.

⁷⁶ Décision (PESC) 2016/993 du Conseil du 20 juin 2016 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 162 du 21 juin 2016, p. 18, art. 1 créant l'art. 2 bis.

⁷⁷ Décision (PESC) 2018/2009 du Conseil du 17 décembre 2018 modifiant et prorogeant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L322 du 18 décembre 2018, p. 25.

⁷⁸ EEAS, Note de présentation 5029/22, « Libyan Coast Guard and Navy monitoring / Four months report August - November 2021 », 4 janvier 2022, disponible dans Renata Briko, Frank Jordans, Lorne Cook, « Migrant abuses continue in Libya. So does EU border training », site Internet d'Associated Press, 25 janvier 2022, ressource indexée en ligne.

Les femmes, la paix et la sécurité en 2020 : un bilan des 20 ans de la Résolution 1325 (2000) du CSNU

Elliot Doucy

Doctorant en Droit international à l'Université Nice Côte d'Azur
(Institut de la Paix et du Développement)

Résumé

Cette contribution a pour finalité de présenter le bilan des 20 ans de la Résolution 1325 (2000), dans le contexte de l'agenda « femmes, paix et sécurité » de l'ONU. Après avoir rappelé les contours de ce programme politique (I), elle fait le bilan des 20 ans de la Résolution 1325, autour de deux axes : la prévention et la lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits armés (II), et la participation des femmes aux processus de paix (III). En identifiant les avancées, les obstacles et les défis propres à ces thèmes, elle conclut sur une note d'incertitude quant aux progrès accomplis et à venir (IV).

Mots-clés : Résolution 1325, femmes, paix et sécurité, Conseil de Sécurité des Nations Unies, Secrétaire Général des Nations Unies, participation des femmes, violences sexuelles

I. La Résolution 1325 (2000) et ses suites : un agenda très ambitieux

À l'occasion de la journée internationale des casques bleus, le 28 mai 2021, le Secrétaire Général des Nations Unies Antonio Guterres a tenu à remercier l'ensemble du personnel investi dans des opérations de maintien de la paix (ci-après « OMP »)¹. Aux jeunes femmes impliquées dans ces opérations, il a indiqué en particulier que « *[o]ne of our greatest strengths is our own young peacekeepers, in particular young women peacekeepers who*

¹ Les opérations de maintien de la paix, d'un point de vue fonctionnel sont définies, d'après la doctrine Capstone développée par le Département des Opérations de Maintien de la Paix à travers trois fonctions essentielles :

- a) « Créer un milieu sûr et stable tout en cherchant à restaurer la capacité de l'État à maintenir la sécurité dans le respect de l'État de droit et des droits de l'homme ;
- b) Faciliter le processus politique en promouvant le dialogue et la réconciliation et en appuyant la création d'institutions de gouvernance légitimes et efficaces ; et
- c) Servir de cadre pour assurer que les Nations Unies et d'autres acteurs internationaux mènent leurs activités dans le pays de façon cohérente et coordonnée ».

In Département des opérations de maintien de la paix, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et orientations*, 2010, consulté en ligne le 6 mai 2021, disponible en ligne : https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_doctrine_fr.pdf.

contribute every day to debunking deeply entrenched gendered stereotypes and inspire young women and girls to seek non-traditional paths and opportunities »². Cet hommage s'explique, de manière conjoncturelle, par le fait que cette journée était dédiée cette année à la jeunesse. De manière structurelle, il fait référence à la politique onusienne portant sur les femmes, la paix et la sécurité. Celle-ci est développée par l'ensemble des organes et des agences spécialisées des Nations Unies pertinents en la matière, sous l'égide du Conseil de Sécurité, depuis le milieu des années 1990.

La conférence mondiale sur les femmes de 1995 a été le principal moteur de l'élaboration d'une politique onusienne sur les femmes, la paix et la sécurité, au travers de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing³. Cette amorce a révélé la pluralité des enjeux qui concernent l'implication des femmes dans la construction d'une paix durable à l'échelle mondiale, régionale et nationale. Cinq ans plus tard, la Résolution 1325⁴, adoptée à l'unanimité par le Conseil de Sécurité, a constitué la première pierre de l'édifice que l'on dénomme aujourd'hui l'Agenda « femmes, paix, sécurité » (FPS). Le CSNU enjoint à l'ensemble des acteurs pertinents, à savoir les États membres, les organisations internationales et les institutions onusiennes (le Secrétaire général en particulier) ainsi que la Société civile d'adopter une dynamique proactive et « sexospécifique ». Cette dynamique repose sur quatre piliers interdépendants : la prévention, la participation, la protection et la consolidation de la paix et le redressement.

Le premier chantier mis en avant est l'accroissement de la participation et de la représentation des femmes dans le règlement des différends et dans les OMP, ainsi que dans la reconstruction post-conflit⁵. À cette fin, sont notamment évoquées la nomination d'un plus grand nombre de femmes Représentantes spéciales dans les processus de bons offices, la consultation d'organisations féminines locales, mais aussi la création de composantes femmes dans les OMP.

Le deuxième chantier est l'appui financier et politique demandé aux États membres et au Secrétaire général pour le développement d'activités de formation et de sensibilisation concernant la protection, les droits et les besoins particuliers des femmes, et la promotion de la parité⁶.

Le troisième chantier repose enfin sur le cadre normatif de droit international humanitaire de protection des femmes et des petites filles en tant que civiles dans les conflits armés⁷. Le Conseil demande aux parties à un conflit armé de tenir compte des

² Nations Unies, Secrétaire Général Antonio Guterres, *Journée internationale des casques bleus*, 29 mai 2021, disponible en ligne : <https://minusca.unmissions.org/en/international-day-united-nations-peacekeepers-secretary-general>.

³ Conférence mondiale sur les femmes, *Déclaration et Plan d'action de Beijing*, 1995, disponible en ligne : https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_f_final_web.pdf?la=en&vs=1206. Notons qu'un Sommet avait déjà eu lieu en 1985 à Nairobi sur les femmes, où les « Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme » avaient été établies. De plus, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée en 1979, fait partie du cadre normatif de l'agenda Femmes Paix et Sécurité, étayée par les Recommandations générales n°19 et n°30.

⁴ Résolution 1325 du Conseil de Sécurité, (31 octobre 2000), disponible ici : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/19/PDF/N0072019.pdf?OpenElement>.

⁵ Résolution 1325 du Conseil de Sécurité, *Femmes, paix et sécurité* (31 octobre 2000) §1, §2, §3, §4, §5, §8b) et c), et §15.

⁶ Résolution 1325 du Conseil de Sécurité, *Femmes, paix et sécurité* (31 octobre 2000) §6, §7.

⁷ Cette volonté de défense de l'état de droit, et donc du respect du droit international par les parties à un conflit armé, mais aussi les États membres et les organisations internationales, s'envisage d'ailleurs ici

spécificités de genre, et de ne pas commettre de violences sexistes, et met l'accent sur la lutte contre l'impunité en matière d'abus sexuels⁸.

Pour plus de clarté quant à la réflexion critique sur la réalisation des objectifs et des recommandations formulées dans cette fameuse Résolution 1325, cette contribution effectuera le bilan des 20 ans de son existence en distinguant d'une part la lutte contre les violences sexuelles dans les conflits armés et d'autre part la participation des femmes aux processus de paix. Bien que cette distinction puisse apparaître artificielle, c'est bien sur ces deux thèmes interconnectés que l'ONU a orienté son action de manière spécifique ou globale.

Ainsi, il faut comprendre le caractère multidimensionnel du sujet à travers deux axes complémentaires. D'abord, l'impact disproportionné des conflits sur les femmes et les petites filles, particulièrement en termes de violences sexuelles et d'exploitation dans les conflits et l'indispensable lutte qu'il faut mener contre celles-ci. Ensuite, la place insuffisante que les femmes ont occupée et occupent dans les processus décisionnels de paix et dans le personnel militaire, de police et civil des OMP. Partant de ce double constat, il convient de revenir sur l'efficacité de l'action menée par les institutions onusiennes et leurs agences, à l'aube du 21^e anniversaire de la Résolution 1325.

II. La lutte contre les violences sexuelles dans les conflits armés : Un aveu de relative impuissance

La violence sexuelle liée au conflit est définie⁹ de la manière suivante dans les rapports du Secrétaire général :

« (...) actes ou types de violations sexuelles tels que le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution, la grossesse et la stérilisation forcées, ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable, perpétrés contre des femmes, des hommes ou des enfants. Ces actes ou types de violations interviennent en période de conflit ou d'après conflit ou dans d'autres situations graves »¹⁰.

dans une acception large, regroupant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, les Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels, ainsi que le droit international des droits de l'homme. Le préambule de la Résolution comporte de nombreuses références à ce cadre plus général.

⁸ Résolution 1325 du Conseil de Sécurité, *Femmes, paix et sécurité* (31 octobre 2000), §11.

⁹ À noter que la définition a évolué au gré des rapports. L'expression « violences sexuelles liées aux conflits » recouvre des actes tels que le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, les grossesses forcées, l'avortement forcé, la stérilisation forcée, le mariage forcé, ainsi que toute autre forme de violence sexuelle d'une gravité comparable, perpétrés contre des femmes, des hommes, des filles ou des garçons, et ayant un lien direct ou indirect avec un conflit. Ce lien peut tenir à plusieurs éléments : le profil de l'auteur, qui est souvent rattaché à un groupe armé, étatique ou non, entités et réseaux terroristes compris ; le profil de la victime, qui souvent appartient ou est soupçonnée d'appartenir à une minorité politique, ethnique ou religieuse persécutée, ou est prise pour cible en raison de son orientation sexuelle ou de son identité de genre, réelle ou supposée ; l'existence d'un climat d'impunité, qui est généralement associé à l'effondrement de l'État ; la présence de phénomènes transfrontaliers (déplacement, traite) ; la violation de dispositions d'un accord de cessez-le-feu. Le terme renvoie également à la traite des personnes à des fins de violences ou d'exploitation sexuelles lorsqu'elle s'inscrit dans des situations de conflit.

¹⁰ Secrétaire général des Nations unies, *Violence sexuelle liée aux conflits : Rapport A/66/657* 13 janvier 2012, §3.

Dès 2002, un état des lieux a été mené dans le premier rapport du Secrétaire général sur les femmes, la paix et la sécurité, sur les multiples conséquences dramatiques des violences sexuelles. Les risques de contracter des maladies sexuellement transmissibles, l'absence des hommes et des garçons en raison de leur service dans les forces armées, les difficultés d'accès aux biens de première nécessité comme l'alimentation ou les médicaments conduisent à un climat délétère et propice à l'occurrence de ces violences.

Plusieurs résolutions ont poursuivi l'initiative de la Résolution 1325 (2000)¹¹. L'action des Nations Unies, pour enrayer le phénomène, s'est orientée sur une pluralité de volets : la prévention, la protection des victimes et la répression des violences, eux-mêmes subdivisés en de nombreuses activités comme la formation et la sensibilisation, le *monitoring* et le *reporting* des violences, la lutte contre l'impunité et l'assistance technique et financière à une réponse pénale appropriée.

Il est indéniable que la prise en main du problème par les institutions onusiennes, les États et la Société civile a eu un impact fort sur la visibilité de ces enjeux, et la promotion du cadre normatif pertinent. Cette démarche du Conseil de Sécurité s'est en effet vue renforcée par les multiples rapports du Secrétaire général rendus depuis 2002¹². Si le sujet a pu être abordé dans le cadre des rapports annuels sur les femmes, la paix et la sécurité, de 2002 à 2012, un rapport annuel est rendu depuis 2012 par le SG au CSNU spécifiquement sur les questions de violences sexuelles dans les conflits. Le dernier en date a été publié le 30 mars 2021¹³, et rend compte de la situation sur l'année 2020.

Le caractère foisonnant de la documentation onusienne à ce sujet est d'ailleurs notable. Cette documentation provient cependant d'un ensemble d'acteurs institutionnels assez disparate, qui rend plus complexe la lisibilité des actions mises en œuvre. Pour répondre à ce problème, les Nations Unies ont tenté de réformer l'architecture des acteurs de l'agenda FPS, en simplifiant son organigramme¹⁴ et en harmonisant et en coordonnant le travail de départements, comités et institutions sur la thématique¹⁵.

¹¹ La résolution 1820, adoptée en 2008, entérine la reconnaissance de la violence sexuelle en tant que tactique de guerre et entrave au rétablissement de la paix et de la sécurité internationale, et rappelle le principe de sa possible qualification en droit pénal international. Elle renforce l'interdiction d'appliquer des mesures d'amnistie à ces crimes, et demande des rapports plus systématiques et réguliers sur ces questions. Avec les résolutions 1888 et 1889 de 2009, le CS a mis en place un cadre de coordination de l'action de l'ONU contre la violence sexuelle, avec l'établissement d'indicateurs pour le monitoring de la mise en œuvre de la Résolution 1325, d'un Représentant spécial du Secrétaire général sur les violences sexuelles en lien avec les conflits armés, et la mise sur pied d'une équipe de spécialistes de l'état de droit qui aura pour finalité d'être dépêchée rapidement pour lutter contre l'impunité lorsque des violences sexuelles sont commises. En 2010, la résolution 1960 du CSNU engage le SG à dresser la liste des parties à un conflit armé soupçonnées de commettre ou d'être responsables de violences sexuelles dans ses rapports annuels, et met à sa charge la mission d'établir la coordination de l'information sur les violences sexuelles liées aux conflits. Cette résolution, ainsi que la résolution 2106 (2013), rappellent le besoin de lutter contre l'impunité en matière de violences sexuelles, et font le lien entre la participation des femmes aux OMP et la lutte contre celles-ci.

¹² Le Secrétaire général a rendu plus de trente rapports faisant état de la situation au Conseil de Sécurité, et parfois à l'Assemblée Générale. Ces rapports sont disponibles en totalité sur le site de la Bibliothèque digitale des Nations Unies : <https://digitallibrary.un.org/>.

¹³ Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur les violences sexuelles liées aux conflits*, S/2021/312, 30 mars 2021.

¹⁴ Par exemple, plusieurs agences et organes onusiens ont été refondus dans ONU-Femmes en 2010 par la Résolution 64/289 de l'Assemblée Générale. Voir Résolution 64/289 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, *Cohérence du système des Nations Unies* (9 juillet 2010).

¹⁵ C'est le cas de la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit mise en place en 2007 par le Secrétaire général, qui regroupe 13 organes à son commencement. Aujourd'hui, elle en compte 19.

Cela montre une capacité de réactivité importante de la part de l'ONU. En deux décennies, elle aura augmenté progressivement et significativement la qualité de ses activités de *reporting* en établissant un calendrier annuel, un ensemble d'indicateurs de suivi et trois points d'étape en 2010, en 2015 et en 2020. Pourtant, le comportement proactif des institutions onusiennes a toutefois du mal à cacher leur relative impuissance quant à la prévention et la répression de ces crimes ainsi que la protection des victimes.

D'une part, la culture de l'impunité est toujours ancrée, aussi bien dans les populations confrontées à des conflits armés que chez les parties à ces conflits. Dans de très nombreuses zones de conflit dont le CSNU se préoccupe, des violences sexuelles ont encore lieu¹⁶. En annexe du dernier rapport du Secrétaire Général sur cette thématique, une liste fait mention des parties étatiques et non-étatiques qui font l'objet de soupçons sérieux de la part du CSNU de se livrer systématiquement à des actes de viol ou d'autres formes de violence sexuelle, ou d'en être responsables¹⁷. Elle inclut, en 2021, par exemple, l'État islamique d'Iraq et du Levant, les Chababs en Somalie, ou encore l'Armée de résistance du Seigneur en Centrafrique. Mais, malgré les menaces et les sanctions du CSNU à l'encontre de certains groupes armés, 70 % d'entre eux sont sur la liste annexée depuis plus de cinq ans¹⁸. Se pose ici la question de l'effectivité de la portée contraignante des décisions et injonctions du CSNU vis-à-vis des acteurs non-étatiques à des conflits armés.

D'autre part, les dysfonctionnements de l'appareil étatique et des mécanismes d'accès à la justice restreignent les espoirs d'obtenir justice et réparation alors que les personnes rescapées peuvent avoir un besoin insurmontable et prioritaire de soins, de soutien alimentaire, sécuritaire et économique. Le cas de la Bosnie Herzégovine est évocateur à cet égard. Dans l'Étude mondiale sur la mise en œuvre de la Résolution 1325 de 2015, l'auteure relate le fruit de consultations avec des femmes bosniaques¹⁹, qui n'avaient et n'ont toujours pas obtenu réparation des atteintes sexuelles auxquelles elles avaient été confrontées. En lien direct avec le contexte sanitaire, des restrictions de libertés ont été adoptées dans le cadre de politiques publiques de confinement, de quarantaine et de couvre-feux, et ces dernières ont pu former des obstacles supplémentaires à l'accès à la justice. Cette juxtaposition de contraintes participe de l'abandon des victimes de la démarche d'entamer des poursuites judiciaires.

D'un point de vue strictement statistique, il semble que la réalité des chiffres aille dans le sens d'une relative inefficacité de l'action des Nations Unies en matière de lutte contre l'impunité alors que des programmes de renforcement des garanties institutionnelles contre l'impunité ont été menés par l'Équipe d'experts, et ce, dans 13 États depuis sa création. Mais en regardant les chiffres, sous un angle qualitatif, les moyens humains et financiers mis en place semblent insuffisants. S'il est certain qu'il faut se réjouir de l'accompagnement fourni au respect de l'état de droit, le nombre faible de condamnations reste le marqueur d'une justice balbutiante dans les situations post-conflit²⁰. Les difficultés associées à la réparation du préjudice des victimes sont renforcées par un appareil judiciaire dysfonctionnel. De plus, l'indexation des condamnations sur la rareté des témoignages, causée par la peur des

¹⁶ Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur les violences sexuelles liées aux conflits*, S/2021/312, 30 mars 2021, p. 5.

¹⁷ *Ibid.*, p. 30-32.

¹⁸ Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur les violences sexuelles liées aux conflits*, S/2021/312, 30 mars 2021, p. 7.

¹⁹ Secrétariat général des Nations Unies, *Étude mondiale sur la mise en œuvre de la Résolution 1325 (2000) sur demande du Conseil de Sécurité dans la Résolution 2122*, 2015, p. 28.

²⁰ Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur les violences sexuelles liées aux conflits*, S/2021/312, 30 mars 2021, §15.

représailles et la corruption fausse considérablement la proportionnalité de la réponse pénale appropriée à l'ampleur du phénomène. Enfin, les tentatives de quantification statistique restent elles aussi trop partielles²¹ pour rendre compte de la banalité des violences sexuelles dans les conflits armés.

Qui plus est, la lecture des rapports du SG est révélatrice de l'influence du contexte géopolitique, sanitaire, économique et social à l'échelle mondiale sur la lutte contre ce phénomène. Le terrorisme perpétré par l'État islamique et d'autres groupes comme Boko Haram, mais aussi la crise sanitaire en lien avec la COVID-19 ont eu un impact ambivalent sur l'appréhension de la question et sur les réponses qui ont pu être formulées. Par exemple, les mutations du terrorisme ont conduit à une prise en compte par le CSNU des victimes de violence extrême²², et les femmes ont pu recevoir des aides financières pour redémarrer l'économie²³. Mais d'un autre côté, les fonds dévolus à ces sujets ont réduit d'autant les fonds spécifiquement dédiés à la prévention des violences sexuelles. Ce constat est d'autant plus désolant que le regain du terrorisme dans certaines régions du monde tout comme la COVID-19 ont parfois amplifié le nombre de violences perpétrées.

Le cas spécifique des violences sexuelles commises par le personnel militaire et civil des OMP est extrêmement préoccupant dans la lutte contre ces dernières. Angle mort de la Résolution 1325 (2000), les violences sexuelles commises par les casques bleus ont connu ces dernières décennies un éclairage sans précédent. Ce dernier a agi comme révélateur du lien intrinsèque entre les enjeux de promotion de la parité au sein des OMP et la lutte contre les violences sexuelles dans les conflits armés. En amont comme en aval de son adoption, la marginalisation des femmes du personnel des casques bleus a pu avoir des conséquences particulièrement délétères sur la légitimité et la conduite des opérations. La surreprésentation masculine au sein des contingents couplée au climat singulier du théâtre d'opérations des OMP a notamment conduit à des exactions de la part même des casques bleus, comme en attestent des rapports et des recherches sur différentes missions comme l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), ou la Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo (anciennement MONUC, désormais MONUSCO)²⁴. Ce constat d'iatrogénèse est éminemment paradoxal, puisque ces mêmes forces sont censées protéger les civils et non leur porter atteinte. De surcroît, l'absence de cadre clair pour les poursuites pénales concernant ces abus sexuels, avec le souci des immunités fonctionnelles pour les personnels militaires, a engendré un sentiment d'impunité du côté des bourreaux et d'impuissance du côté des victimes.

Les solutions proposées ne sont pas toutes à chercher dans les résolutions du CSNU, le Secrétaire général a lui aussi un rôle déterminant à jouer dans cet agenda. Sa première action forte a été, avec le Département du Maintien de la Paix, d'adopter en 2003 une politique de tolérance zéro à l'égard des exploitations et des atteintes sexuelles, que l'on

²¹ Le Secrétaire Général, lorsqu'il élabore son rapport annuel sur les violences sexuelles liées aux conflits, se base uniquement sur les éléments probants qui ont pu lui parvenir. Cela engendre une vision tronquée, à la lecture du rapport, de l'empreinte mondiale du phénomène.

²² Résolution 2250 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Jeunesse, paix et sécurité*, 9 décembre 2015.

²³ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Impact de la Covid-19 : en transition vers un nouveau normal*, UNCTAD/OSG/2020/1 19 novembre 2020, p. 41.

²⁴ Assemblée Générale des Nations Unies, *Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects : Rapport au Secrétaire général*, A/59/710, 24 février 2005, p. 1 ; Sandra Whitworth, *Men, Militarism & UN Peacekeeping : A gendered analysis*, Lynne Rienner Publishers, 2004, Boulder, p. 183 ; Kerry Crawford et Julia MacDonald, « Établir un marché pour le personnel féminin du maintien de la paix », *ASPJ Afrique et Francophonie*, Volume 1, 1^{er} trimestre 2013, pp. 80- 96.

retrouve dans le code de conduite des Nations Unies pour son personnel. Il établit également annuellement un rapport sur l'application de la politique de tolérance zéro²⁵. Sur ce point, des activités de formation en déontologie de terrain ont été mises en place pour l'ensemble du personnel des OMP²⁶. Ces actions ne conduisent pourtant évidemment pas à un endiguement total du phénomène. Encore en 2020, des allégations de violences sexuelles commises par du personnel en République démocratique du Congo ont conduit à la création d'une commission indépendante²⁷.

À cet égard, il est notable que certaines des réponses nécessaires échappent au contrôle des Nations Unies. En particulier, la doctrine a pu relever des insuffisances résultant de l'immunité fonctionnelle des personnels militaires, mais également dans le suivi des poursuites à l'encontre des personnels incriminés²⁸. Si le CSNU demande aux États contributeurs de troupes de poursuivre pénalement les personnes ayant commis des actes de violences sexuelles, l'ONU ne peut enclencher que des sanctions disciplinaires et acter le rapatriement de l'accusé. Les États ont tout au plus l'obligation d'informer le SG et le DOP des suites données à l'affaire.

La crise de légitimité que traversent les OMP est, dans les faits comme dans le droit, inhérente à leurs principes fondamentaux, tels qu'édictés dans la doctrine *Capstone*. En effet, le triptyque impartialité, consentement des parties et non recours à la force est fortement attaqué par ses détracteurs du fait de sa remise en cause sur le terrain. Le consentement des parties est extrêmement mouvant dans le contexte moderne des conflits, puisque même leur nature et leur emprise géographique ont vocation à évoluer dans le temps. Mais ce sont surtout les allégations de violences sexuelles perpétrées par le personnel de l'ONU qui amenuisent la légitimité de l'impartialité des OMP²⁹. En ce sens, l'existence de contingents propres aux Nations Unies est une utopie de longue date dans la doctrine, qui pourrait si elle se concrétise permettre d'établir un système de réponse pénale. Ainsi, l'ONU aurait sa propre armée, ce qui faciliterait, en interne, la lutte contre l'impunité des criminels. Mais cette possibilité pose de sérieux problèmes de droit international public, en tout cas en son état actuel.

III. La participation des femmes aux processus de paix, le récit d'une pluralité d'inerties ?

Un constat s'impose ici d'emblée. L'adoption de la Résolution 1325 (2000) a été précédée par une action de plaidoyer de la part de la société civile, en particulier d'organisations,

²⁵ Secrétaire général des Nations unies, Rapport *Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les violences sexuelles*, A/75/754, 15 février 2021.

²⁶ Le DOP met en place des formations de déontologie préalables au déploiement, en présentiel et en ligne depuis 2016 et 2017. Pour en savoir plus : <https://conduct.unmissions.org/fr/formation>.

²⁷ Organisation mondiale de la Santé (OMS), Département de l'information, *L'OMS désigne les co-présidents de la commission indépendante d'examen des allégations d'exploitation et d'abus sexuels commis au cours de la riposte à la maladie à virus Ebola en RDC*, 15 octobre 2020.

²⁸ Beardsley Kyle et Sabrina Karim, « Explaining sexual exploitation and abuse in Peacekeeping Missions : The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries », *Journal of Peace Research*, Volume 53(1), pp. 100-115

²⁹ Voir, en ce sens, Kate Grady, « Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers : A threat to impartiality », *International Peacekeeping, Issue 2 : Women, Peace and Conflict : A decade after Résolution 1325*, Volume 17, 2010, pp. 215-228.

d'associations et d'ONG féministes³⁰. La participation des femmes aux processus de paix est un principe intrinsèquement et indissociablement lié à ceux d'égalité femmes-hommes et de parité ainsi que des questions de genre. Par la dynamique globale sous-jacente à la réalisation des objectifs posés par la Résolution 1325 (2000), cette participation se matérialise dans des espaces protéiformes, sur lesquels les institutions onusiennes ont plus ou moins de prise : au sein de l'Organisation, mais surtout sur le terrain, au niveau de la coopération intergouvernementale et à un niveau purement étatique. Ces dimensions, endogène et exogène, doivent nécessairement être considérées.

A. Une concrétisation difficile des ambitions du Conseil de Sécurité

En termes de définition, la participation des femmes aux processus de paix recouvre l'ensemble du cycle du conflit : sa genèse, son occurrence et son aboutissement. La résolution 1325 (2000) évoque d'ailleurs la place des femmes dans la prévention des conflits, les négociations de paix, la gestion des camps de réfugiés et des déplacements de population, les OMP, la consolidation de la paix et les situations post-conflit ainsi que le redressement. Durant les deux dernières décennies, le CSNU a adopté toute une série de résolutions portant sur cette thématique³¹.

Le Conseil de Sécurité a également mis la lumière sur les questions « FPS » de manière plus indirecte, en faisant référence à ces enjeux dans des résolutions concernant des situations de conflits ou des mandats conférés à des OMP. Ainsi, dans les mandats de chaque opération en cours³², des dispositions spécifiques relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité ont été incluses³³. Cela s'inscrit dans la mise en conformité de l'action du CSNU avec ses propres décisions, comme la Résolution 1888 (2009)³⁴.

³⁰ Secrétariat général des Nations Unies, Étude mondiale sur la mise en œuvre de la Résolution 1325 (sur demande du Conseil de Sécurité dans la Résolution 2122, 16 septembre 2015, S/2015/716, p. 15.

³¹ La Résolution 1889 (2009) met l'accent sur la participation des femmes aux institutions de rétablissement de la paix, et à la consolidation de la paix de manière générale. Elle impute la lenteur dans l'atteinte des objectifs de la Résolution 1325 (2000) au manque de financement et de planification, et demande de nouveau au SGNU de nommer plus de Représentantes spéciales et d'Envoyées spéciales et de conseillers/conseillères pour l'égalité des sexes et pour la protection des femmes. La résolution 2122 (2013), quant à elle, met en avant l'égalité des genres et le *Women's empowerment*, comme des éléments cardinaux de la paix et la sécurité internationales, tout en appuyant l'intégration à l'ensemble du travail du CS des enjeux FPS et l'amélioration du système de *reporting* déjà en place. D'autres résolutions, plus récentes, 2242 (2015), 2467 (2019), 2493 (2019) et 2538 (2020), réactualisent le sujet en affirmant les liens qui peuvent exister entre nécessité de justice dans les efforts de réalisation de l'agenda FPS, besoin d'association de la Société civile aux efforts menés par les institutions, et nécessité de participation accrue des femmes à toutes les étapes des processus décisionnels en matière de paix et sécurité internationales (et notamment dans les OMP).

³² Pour rappel, 12 opérations sont en cours à la date de rédaction de cette chronique (mai/juin 2021), déployées en Europe, en Asie et en Afrique : FINUL, FISNUA, FNUOD, MINUAD, MINUK, MINURSO, MINUSMA, MINUSCA, MINUSS, MONUSCO, ONUST, UNFICYP et UNMOGIP. Pour plus d'informations : Département des Opérations de Paix, *Maintien de la Paix des Nations Unies, Lieux d'intervention*, 2021, disponible en ligne : <https://peacekeeping.un.org/fr/where-we-operate>.

³³ Voir, par exemple, Résolution 2539 du Conseil de Sécurité, *Extension du mandat de la FINUL (Liban) jusqu'au 31 août 2021*, S/RES/2539 (28 août 2020), § 24 ; ou Résolution 2555 du Conseil de Sécurité, *Extension du mandat de la FNUOD (Golan) jusqu'au 30 juin 2021*, S/RES/2555 (18 décembre 2020) § 14 ; ou encore Résolution 2531 du Conseil de Sécurité, *Extension du mandat de la MINUSMA (Mali) jusqu'au 30 juin 2021*, S/RES/2531 (29 juin 2020) §3, §4, §28, §54, §56 et §57.

³⁴ Résolution 1888 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Femmes, paix et sécurité*, S/RES/1888, 30 septembre 2009, §11 et §12.

Qui plus est, en 2016, le CSNU et l'AGNU, dans une dynamique interinstitutionnelle, ont adopté en des termes identiques deux résolutions dites « paix durable »³⁵. Dans ces dernières, une place importante est consacrée à l'inclusion de la société civile et en particulier à la participation des femmes et des organisations de femmes dans les processus de paix. L'on peut également mentionner la Recommandation générale n° 30 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes qui portent spécifiquement sur la prévention des conflits, les conflits et les situations d'après conflit³⁶.

Le CSNU ne peut toutefois que constater un engouement relatif pour les objectifs qu'il souhaite voir se réaliser.

Concernant la prévention des conflits, l'agenda FPS inclut la mise en place par les États membres de plans nationaux d'action. 85 États membres avaient déjà formulé des plans d'action en 2020³⁷, mais des problèmes ont pu surgir sur la réalisation concrète et les moyens financiers mis à disposition. Véritable nerf de la guerre, les financements restent un enjeu particulièrement préoccupant pour la réalisation des objectifs et des ambitions posés par l'ONU comme par les États. Dans sa dimension internationale, par exemple, l'aide bilatérale consacrée à la promotion de l'égalité des genres dans les pays fragiles et touchés par des conflits a augmenté depuis 2015, tout en restant largement insuffisante³⁸. Dans sa dimension nationale, en 2020, seuls 24 % des États qui ont proposé des plans d'actions nationaux avaient mis à disposition des moyens financiers pour les mener à bien³⁹.

B. La lenteur de la mise en œuvre de l'égalité de genre dans les mœurs et dans les États

L'association des femmes à la vie politique est un point cardinal pour entretenir un climat social serein, en particulier hors de la phase de conflit à proprement parler. Qu'elle s'exerce de manière informelle avec le travail de cohésion sociale des communautés, ou plus formelle avec l'accès aux fonctions électives et aux mandats électoraux, elle est essentielle à la pacification de la société⁴⁰.

En termes quantitatifs, le Rapport du SGNU de 2020 note une augmentation de la proportion de femmes dans les parlements nationaux (+11,8 points entre 2000 et 2020), qui est aujourd'hui de 24,9 % en moyenne, et ce, d'autant plus lorsque les accords de paix ou les Constitutions et le droit électoral prévoient une participation accrue par le biais de quotas

³⁵ Résolution 70/262 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, *Paix durable : Examen du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies*, 27 avril 2016 ; Résolution 2282 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Paix durable : Examen du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies*, 27 avril 2016.

³⁶ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 30 sur les femmes dans la prévention des conflits, les conflits et les situations post-conflit*, CEDAW/C/GC/30, 18 octobre 2013.

³⁷ Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur les femmes, la paix et la sécurité*, S/2020/946, 25 septembre 2020, §7g.

³⁸ *Ibid.*, § 7i.

³⁹ *Ibid.*, §7g.

⁴⁰ Secrétariat général des Nations Unies, *Étude mondiale sur la mise en œuvre de la Résolution 1325 (sur demande du Conseil de Sécurité dans la Résolution 2122) : Chapitre 3*, 16 septembre 2015, S/2015/716, pp. 38-63.

(+12,2 points)⁴¹. Pour autant, l'instauration de quotas n'est pas une garantie, en atteste le non-respect des quotas en Somalie en 2010, où à peine la moitié du quota était respecté⁴².

Dans les situations post-conflit, les femmes ont pu jouer un rôle indéniable de ciment de la société dans le cadre de la justice transitionnelle et des activités de réconciliation. Plusieurs études de cas ont révélé l'impact positif de la participation des femmes aux processus de paix. Par exemple, les femmes colombiennes ont été progressivement associées aux négociations, qui ont conduit à la conclusion de l'accord entre les FARC et le gouvernement colombien en novembre 2016, mettant un terme à plus de cinquante ans de conflit. Elles ont aidé, notamment, à veiller au respect des cessez-le-feu, aux restitutions d'otage et à occuper l'espace médiatique pour que les négociations se poursuivent⁴³. La question de la mise en œuvre des engagements pris dans les accords de paix se pose : en juin 2018, plus de la moitié des dispositions portant sur l'égalité femme-homme et les droits des femmes n'étaient pas encore mise en application⁴⁴. Et la situation est d'autant plus préoccupante que les femmes défenseuses de droit et lanceuses d'alerte sont en proie à une recrudescence des violences depuis 2016⁴⁵.

Dans les faits, l'existence de lois et de systèmes politiques discriminatoires reste le frein le plus conséquent à l'épanouissement de la participation des femmes. Couplés aux « normes sociétales néfastes »⁴⁶, ils limitent considérablement l'autonomisation des femmes et l'exercice de leurs droits. La marge de manœuvre des institutions onusiennes est ici encore limitée, car l'influence du droit international sur les ordres juridiques internes est considérablement restreinte par la souveraineté des États d'un point de vue théorique, et par les faiblesses pratiques des structures institutionnelles dans les États en proie à des situations de conflits. Sur ce point, les statistiques du SGNU marquent d'ailleurs un recul du nombre d'accords de paix comportant des dispositions relatives à l'égalité des genres depuis 2010⁴⁷. Par ailleurs, de nombreuses résistances amenuisent les efforts accomplis de manière tragique. Le SGNU notait à cet égard, fin 2019, que des niveaux records d'actes de violence politique visant les femmes qui s'impliquent dans la consolidation de la paix avaient été dénombrés dans l'année précédant son rapport⁴⁸.

⁴¹ Statistiques au premier janvier 2020, Niger et Yémen non compris. Calculs d'ONU-Femmes sur la base des informations communiquées, au titre de l'indicateur 5.5.1 des objectifs de développement durable.

⁴² Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur les femmes, la paix et la sécurité*, S/2010/173, 6 avril 2010, §24.

⁴³ Council on Foreign Relations, *Colombia Case Study : Final Agreement to end the armed conflict and build a stable and lasting peace*, 2020, disponible en ligne : <https://www.cfr.org/womens-participation-in-peace-processes/colombia>.

⁴⁴ Kroc Institute for International Peace Studies et al., *Special report of the Kroc Institute and the International Accompaniment Component, UN Women, Women's International Democratic Federation, and Sweden, on the monitoring of the gender perspective in the implementation of the Colombian Final Peace Accord*, octobre 2018, p. 15.

⁴⁵ Justice for Colombia, « Half of threatened social activists are women », *Justice for Colombia website*, July 5 2019, disponible en ligne : <https://justiceforcolombia.org/news/half-of-threatened-social-activists-are-women/>.

⁴⁶ Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur les femmes, la paix et la sécurité*, S/2019/800, 9 octobre 2019, §21

⁴⁷ Secrétaire général des Nations unies *Rapport sur les femmes, la paix et la sécurité*, S/2020/946, 25 septembre 2020, §22.

⁴⁸ Secrétaire général des Nations unies *Rapport sur les femmes, la paix et la sécurité*, S/2019/800, 9 octobre 2019, §36.

Quand bien même des femmes sont associées aux négociations de paix, des obstacles continuent à s'opposer à une participation entière et sereine. En amont de la Conférence de Palerme sur la situation en Libye, aucune des délégations libyennes n'incluait de femme. La mobilisation de la société civile a permis une participation, mais de dernière minute, ce qui a pu entraver leur travail⁴⁹.

C. Le cas du maintien de la paix, révélateur d'une inertie exogène

L'ONU joue, quant au maintien de la paix, un rôle fédérateur sur la prise de conscience de la thématique de féminisation des personnels de terrain de l'ONU au sein de l'agenda FPS. En 2019, l'Action pour le maintien de la paix initiée par le DOP et le SGNU a réitéré la place prioritaire de l'agenda FPS pour mesurer l'efficacité opérationnelle des OMP⁵⁰. De plus, le DOP a aussi participé en proposant une politique pour guider les OMP dans la mise en œuvre opérationnelle des mandats FPS⁵¹. C'est à ces dernières que revient la tâche d'appuyer la réalisation des objectifs de l'agenda FPS dans les États membres. L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix évoque le potentiel d'une meilleure inclusion des femmes :

« Cette transformation devrait ultimement affecter les perceptions traditionnelles qui excluent les femmes du domaine de la sécurité, celles-ci étant plus souvent vues comme des victimes (ou des proies pour les acteurs des conflits) que comme des actrices pleinement capables d'assumer des rôles relevant de la sécurité. Cette remise en question de soubassements très largement répandus des rôles de genre traditionnels contribuerait ainsi à les faire évoluer dans le sens de l'égalité souhaitée »⁵².

Cependant, l'inclusion des femmes dans les opérations de paix en est encore à ses premiers balbutiements après vingt ans, puisque seuls 5,4 % des effectifs militaires et 15,1 % des effectifs de police sont des femmes en 2020, contre 1 % en 1993. L'objectif ambitieux de la Division de police des Nations Unies est de 15 % pour les femmes dans les contingents militaires, et de 25 % dans les forces de police pour 2028⁵³. La structuration des contingents à travers le système des États contributeurs de troupes, et l'absence de personnel militaire et civil propre aux Nations Unies perpétuent la lenteur de l'ouverture aux femmes des OMP. Des améliorations sensibles sont à noter à l'échelle de commandement des OMP en termes de parité puisqu'en décembre 2018, 35 % des chefs et 48 % des chefs adjoints des OMP et des missions politiques des Nations Unies étaient des femmes, chiffre en constante augmentation depuis 2000⁵⁴.

⁴⁹ *Ibid.*, §17.

⁵⁰ Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur les femmes, la paix et la sécurité*, S/2019/800, 9 octobre 2019, §10.

⁵¹ Département des Opérations de Maintien de la Paix, *Policy on gender responsive UN peacekeeping operations*, 2018, en ligne : https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/gender-responsive-un-peacekeeping-operations-policy-en_0.pdf.

⁵² Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, *Le renforcement du déploiement de casques bleus féminins : une longue et incertaine démarche vers l'égalité des genres*, mai 2018, disponible en ligne : https://www.observatoire-boutros-ghali.org/sites/default/files/Note_OBG_Genre_Elena-Aoun.pdf, p. 4.

⁵³ Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, *Les femmes dans le maintien de la paix*, Site des Nations Unies pour le maintien de la paix, 2021, disponible en ligne : <https://peacekeeping.un.org/fr/women-peacekeeping>.

⁵⁴ Secrétaire général des Nations Unies, *Rapport sur les femmes, la paix et la sécurité*, S/2019/800, 9 octobre 2019, p. 30.

Alors que le maintien de la paix fait aujourd'hui partie intégrante du processus de sortie de conflit, la participation des femmes dans le personnel de terrain et les fonctions administratives demeure inachevée. Les stéréotypes sur l'incapacité prétendue des femmes à être de bonnes militaires ou agents de police⁵⁵ restent ancrés dans les représentations sociales des pays contributeurs de troupes et ce, alors même que différentes études ont démontré les bénéfices indiscutables de la participation accrue des femmes aux OMP⁵⁶. Ces études évoquent par exemple les effets bénéfiques comme l'augmentation des signalisations de violences⁵⁷, la confiance augmentée envers les OMP, et la normalisation des rapports entre personnel des NU et populations locales⁵⁸. En ce sens, certaines unités font figure d'exemple, comme l'unité de police exclusivement féminine en place depuis 2016 au Libéria⁵⁹.

La réussite de la Résolution 1325 (2000) dans ce domaine reste conditionnée par une dynamique pluri-acteurs. Des initiatives comme l'Action pour le maintien de la paix et l'Initiative Elsie, portée par le Canada et ONU Femmes, sont le fer de lance de l'accroissement de la participation des femmes aux personnels civil et militaire des NU. Cette dernière a créé une méthodologie d'évaluation des obstacles pour les organisations militaires et policières, appelée *Measuring Opportunities for Women in Peace Operations*. Elle a aussi porté l'établissement du Fonds de l'Initiative Elsie pour les femmes en uniforme dans les opérations de maintien de la paix, pour répondre au moins partiellement au problème du manque de financement⁶⁰.

IV. Des progrès limités difficilement acquis pour un avenir incertain

L'Étude mondiale sur la mise en œuvre de la Résolution 1325 (2000) met la lumière sur un certain nivellement par le bas des ambitions des politiques FPS. Comme le résume le SGNU, « une grande partie des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) continuent d'être mesurés en termes de 'premières' plutôt que de pratiques standard »⁶¹. Des efforts ont été entrepris, mais les objectifs de parité, d'égalité et de prise en compte des enjeux de genre sont encore hors d'atteinte.

⁵⁵ Gerard J. Degroot, « A Few Good Women: Gender Stereotypes, the Military and Peacekeeping », *Women and International Peacekeeping*, Frank Cass Publishers, 2001, p. 28.

⁵⁶ Charlotte Anderholt, « Female Participation in Formed Police Units: A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations », *Peacekeeping & Stability Operations Institute*, septembre 2012.

⁵⁷ ONU Femmes, *Les progrès des femmes dans le monde : en quête de justice*, 2011, pp. 59-61.

⁵⁸ Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, *Les femmes dans le maintien de la paix*, Site des Nations Unies pour le maintien de la paix, 2021, disponible en ligne : <https://peacekeeping.un.org/fr/women-peacekeeping>.

⁵⁹ Nations Unies, Département de l'information, *L'ONU rend hommage à sa première unité de police féminine en partance du Libéria*, 12 février 2016, disponible en ligne : <https://news.un.org/fr/story/2016/02/329182-lonu-rend-hommage-sa-premiere-unite-de-police-feminine-en-partance-du-liberia>.

⁶⁰ Gouvernement du Canada, *L'Initiative Elsie pour la participation des femmes aux opérations de maintien de la paix*, 2017, disponible en ligne : https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/gender_equality-egalite_des_genres/elsie_initiative-initiative_elsie.aspx?lang=fra.

⁶¹ Secrétariat général des Nations Unies, *Étude mondiale sur la mise en œuvre de la Résolution 1325 (sur demande du Conseil de Sécurité dans la Résolution 2122*, 16 septembre 2015, S/2015/716, p. 14.

Il ressort de l'étude que la principale bataille remportée, mais qui n'est pas des moindres, est celle du langage et de la prise de conscience par la quasi-totalité des acteurs concernés.

Par exemple, entre 2017 et 2019, plus de 70 % des résolutions du CSNU comportaient des références explicites aux femmes et aux questions de paix et de sécurité, contre 15 % entre 2000 et 2005⁶². Outre cela, l'adoption par le CSNU de la Résolution 2538 en 2020, première Résolution spécifiquement consacrée à la participation des femmes dans les OMP, à l'initiative de l'Indonésie, est également un gage d'espoir pour l'avenir. Mais d'un autre côté, l'unanimité, ou *a minima* la majorité, au sein du CSNU, n'est pas toujours au rendez-vous, sur fond de tensions géopolitiques et diplomatiques. En 2020, l'échec du projet de Résolution proposée par la Russie pour les 20 ans de la Résolution 1325⁶³, en est une illustration probante. Dans les déclarations à la suite du vote, plusieurs États ont d'ailleurs exprimé leur désaccord ferme sur la vision russe de l'agenda FPS qu'ils ont jugé tronqué⁶⁴. Ainsi, le CSNU et toutes ses ambivalences continueront sans doute à jouer un rôle important dans l'épanouissement de la Résolution 1325 (2000).

Phénomène inquiétant et plus large, la situation des droits des femmes stagne, voire se dégrade à travers une partie du monde. Le musèlement de l'opinion publique en Hongrie, en Pologne et en Russie, et l'avènement ou le maintien au pouvoir de partis conservateurs, d'extrême droite en Amérique du Sud et en Asie font craindre un recul pour les droits des femmes, comme l'accès à la contraception ou la protection des défenseuses des droits humains. L'impact de ces actualités à la lisière entre le champ politique et juridique est difficilement mesurable, mais l'adoption d'une Résolution du Parlement Européen en juin 2021⁶⁵ reconnaissant l'accès à l'avortement comme un droit humain ouvre la voie d'une réflexion réactualisée. Le combat féministe à l'origine de la Résolution 1325 continue dès lors d'avoir tout son sens, d'autant plus que les analyses des spécialistes s'accordent sur l'articulation entre le respect des droits des femmes et la prévention des conflits⁶⁶.

Bibliographie

Résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité

Assemblée générale

A/RES/289 (9 juillet 2010) *Cohérence du système des Nations Unies* ; A/RES/70/262, 27 avril 2016, *Paix durable : Examen du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies*.

⁶² Assemblée Générale des Nations Unies, *Rapport sur les femmes, la paix et la sécurité : Rapport du Secrétaire Général*, S/2020/946, 25 septembre 2020, §7h.

⁶³ Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Lettre du Président du Conseil de Sécurité*, S/2020/1076, 3 novembre 2020.

⁶⁴ Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Lettre du Président du Conseil de Sécurité*, S/2020/1076, 3 novembre 2020, pp. 23-37.

⁶⁵ Giedre Peseckyte, *Le Parlement européen demande des progrès en matière de santé sexuelle et reproductive des femmes*, Euractiv.com, 25 juin 2021, disponible en ligne : <https://www.euractiv.fr/section/sante-modes-de-vie/news/eu-parliament-demands-progress-in-ensuring-womens-sexual-reproductive-health/>.

⁶⁶ Secrétariat général des Nations Unies, *Étude mondiale sur la mise en œuvre de la Résolution 1325 (2000) (sur demande du Conseil de Sécurité dans la Résolution 2122)*, 16 septembre 2015, S/2015/716, p. 17.

Conseil de sécurité

Résolutions « femmes, paix et sécurité » :

S/RES/1325 (31 octobre 2000) ; S/RES/1820 (19 juin 2008) ; S/RES/1888 (30 septembre 2009) ; S/RES/1889 (5 octobre 2009) ; S/RES/1960 (16 décembre 2010) ; S/RES/2106 (24 juin 2013) ; S/RES/2122 (18 octobre 2013) ; S/RES/2242 (13 octobre 2015) ; S/RES/2467 (23 avril 2019) ; S/RES/2493 (29 octobre 2019).

Autres : *Jeunesse, paix et sécurité*, S/RES/2250 (9 décembre 2015) ; *Paix durable : Examen du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies*, S/RES/2282, (27 avril 2016) ; *Extension du mandat de la MINUSMA (Mali) jusqu'au 30 juin 2021*, S/RES/2531 (29 juin 2020) ; *Participation des femmes dans les opérations de maintien de la paix*, S/RES/2538 (28 août 2020) ; *Extension du mandat de la FINUL (Liban) jusqu'au 31 août 2021*, S/RES/2539 (28 août 2020) ; *Extension du mandat de la FNUOD (Golan) jusqu'au 30 juin 2021*, S/RES/2555 (18 décembre 2020).

Rapports du Secrétaire général

Rapports sur les femmes, la paix et la sécurité. S/2010/173 (6 avril 2010) ; S/2015/716 (16 septembre 2015) ; S/2019/800 (9 octobre 2019) ; S/2020/946 (25 septembre 2020).

Violence sexuelle liée aux conflits. A/66/657 (13 janvier 2012) ; S/2021/312 (30 mars 2021).

Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les violences sexuelles. A/75/754 (15 février 2021).

Communiqués de presse

Gouvernement du Canada, *L'Initiative Elsie pour la participation des femmes aux opérations de maintien de la paix*, 2017.

Justice for Colombia, « Half of threatened social activists are women », *Justice for Colombia website*, (5 juillet 2019).

Nations Unies, Département de l'information, *L'ONU rend hommage à sa première unité de police féminine en partance du Libéria*, 12 février 2016.

Organisation mondiale de la Santé (OMS), Département de l'information, *L'OMS désigne les coprésidents de la commission indépendante d'examen des allégations d'exploitation et d'abus sexuels commis au cours de la riposte à la maladie à virus Ebola en RDC*, (15 octobre 2020).

Giedre Peseckyte, *Le Parlement européen demande des progrès en matière de santé sexuelle et reproductive des femmes*, Euractiv.com, 25 juin 2021.

Articles

Anderholt Charlotte, « Female Participation in Formed Police Units : A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations », *Peacekeeping & Stability Operations Institute*, septembre 2012.

Beardsley Kyle et Sabrina Karim, « Explaining sexual exploitation and abuse in Peacekeeping Missions : The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries », *Journal of Peace Research*, Volume 53(1), pp. 100-115.

Crawford Kerry et Julia MacDonald, « Établir un marché pour le personnel féminin du maintien de la paix », *ASPJ Afrique et Francophonie*, volume I, 1^{er} trimestre 2013, pp. 80-96.

Degroot, Gerard J « A Few Good Women : Gender Stereotypes, the Military and Peacekeeping », *Women and International Peacekeeping*, Frank Cass Publishers, 2001.

Grady Kate, « Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers : A threat to impartiality », *International Peacekeeping, Issue 2 : Women, Peace and Conflict : A decade after Résolution 1325*, Volume 17, 2010.

Sharland Lisa, « Women, peace and security mandates for UN Peacekeeping Operations : Assessing Influence and Impact », *International Peace Institute* (2021).

Divers

Banque Mondiale et Organisation des Nations Unies, *Chemins pour la paix : Approches inclusives pour la prévention des conflits violents*, (2018).

Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 30 sur les femmes dans la prévention des conflits, les conflits et les situations post-conflit*, CEDAW/C/GC/30 (18 octobre 2013).

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Impact de la Covid-19 : en transition vers un nouveau normal* (19 novembre 2020).

Conférence mondiale sur les femmes, *Déclaration et Plan d'action de Beijing*, 1995.

Council on Foreign Relations, *Colombia Case Study : Final Agreement to end the armed conflict and build a stable and lasting peace*, 2020.

Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, *Les femmes dans le maintien de la paix*, Site des Nations Unies pour le maintien de la paix, 2021.

Département des opérations de maintien de la paix, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et orientations*, 2010.

Département des Opérations de Maintien de la Paix, *Policy on gender responsive UN peacekeeping operations*, 2018.

Département des Opérations de Paix, *Maintien de la Paix des Nations Unies, Lieux d'intervention*, 2021.

Kroc Institute for International Peace Studies et al., *Special report of the Kroc Institute and the International Accompaniment Component, UN Women, Women's International Democratic Federation, and Sweden, on the monitoring of the gender perspective in the implementation of the Colombian Final Peace Accord*, octobre 2018.

Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, *Le renforcement du déploiement de casques bleus féminins : une longue et incertaine démarche vers l'égalité des genres*, mai 2018.

ONU Femmes, *Les progrès des femmes dans le monde : en quête de justice*, 2011.

Président du Conseil de Sécurité, Lettre S/2020/1076 (3 novembre 2020).

Whitworth Sandra, *Men, Militarism & UN Peacekeeping : A gendered analysis*, Lynne Rienner Publishers, 2004, Boulder.

Secrétaire Général des Nations unies, Antonio Guterres, *Journée internationale des casques bleus*, 29 mai 2021.

Questions de paix et de sécurité européenne et internationale

Cultural heritage during armed conflict. The UN Security Council resolution 2347 (2017), its scope and its consequences

Giulia Baj¹

Doctorante en Droit public, européen et international
à l'Université de Milan Bicocca, Italie

Résumé

Le patrimoine culturel est notoirement menacé pendant les conflits armés, en raison de sa valeur symbolique pour les personnes impliquées dans le conflit et de sa valeur économique dans le commerce illicite. Ainsi, au fil du temps, plusieurs dispositions internationales ont abordé la question. Avec la résolution 2347 (2017), le Conseil de sécurité de l'ONU a également discuté du sujet. Cette résolution souffre de revendications de souveraineté nationale, évidentes dans son texte. Néanmoins, il introduit et renforce des mesures de coopération internationale entre les agences, les organisations et les acteurs privés pour protéger le patrimoine culturel. Compte tenu des mesures effectivement adoptées, par ex. l'institution et le renforcement de bases de données internationales, on peut en déduire que la résolution 2347 (2017) a produit des effets, malgré la résistance de plusieurs États. Ceci est particulièrement pertinent lorsque l'on considère la relation entre le patrimoine culturel et la jouissance effective des droits culturels et autres droits humains.

Mots-clés : Conseil de sécurité des Nations Unies, résolution 2347 (2017) du CSNU, droits culturels, patrimoine culturel, conflits armés

Abstract

Cultural heritage is notoriously endangered during armed conflicts, because of its symbolic value for the people involved in the conflict and its economic value in illicit trade. Thus, over time several international provisions have tackled the issue. With Resolution 2347 (2017), the UN Security Council discussed the topic as well. This resolution suffers from national sovereignty claims, evident in its text. Nonetheless, it introduces and reinforces measures of international cooperation among agencies, organizations and private actors to protect cultural heritage. Given the measures actually adopted, e.g. the institution and reinforcement of international databases, it can be inferred that Resolution 2347 (2017) did produce effects, despite the resistance of several states. This is particularly relevant when considering the relation between cultural heritage and the effective enjoyment of cultural and other human rights.

Keywords: UN Security Council, UNSC resolution 2347 (2017), cultural rights, cultural heritage, armed conflicts

¹ Cet article est tiré d'une communication présentée lors de la Summer School organisée par l'Institut de la Paix et du Développement de l'Université Nice Côte d'Azur en septembre 2020 et portant sur "Les doctrines en droit international et droit européen".

I. Introduction

The return to power of the Taliban in Afghanistan has taken us all back in time. It sadly reminds us, among other events, the destruction of the Buddhas of Bamiyan. In 2001, in fact, the military and para-military forces of the Taliban regime destroyed the Buddhas, after the sanctions adopted against the regime because of its sheltering terrorists² and as part of the Taliban iconoclast agenda which did not admit the presence of the pre-Islamic colossal statues.³ Since then, the protection of cultural heritage has been object of various measures and actions, adopted at the international level. In this sense, the protection of cultural heritage has been debated by the UN Security Council (hereafter, UNSC) as well.

Tabled by Italy and France and unanimously adopted, Resolution 2347 (2017) of the UNSC has been perceived by many as a milestone in the protection of cultural heritage in armed conflicts.⁴ Indeed, the international community has focused its attention on cultural heritage for a long time; a general resolution on this topic is thus consistent with the internationally diffused perception that cultural heritage requires particular protection, because of its relevance for mankind and its endangered position in armed conflicts. In fact, during wartime cultural heritage is often destroyed or loomed. However, Resolution 2347 (2017) has not been only positively received; indeed, it presents both strengths and weaknesses.

The first paragraph of the present paper provides a general assessment of the protection of cultural heritage in case of armed conflict. Indeed, cultural heritage is particularly at risk for several reasons: because its destruction can psychologically undermine a people and compromise its willingness to fight, because it is particularly dear to the enemy population, or, more pragmatically, because it can be looted and sold. The protection of cultural heritage has been enshrined in several international instruments and has been affirmed by case law. Hence, Resolution 2347 (2017) is part of a diffused recognition of the necessity to protect cultural heritage in armed conflicts, a necessity that has become more compelling in recent years, with the spread of terrorist groups.

The second paragraph of this essay assesses the content of Resolution 2347 (2017). In particular, its qualities and shortcomings are highlighted. The involvement of States and non-State actors, even private stakeholders, aims at effectively protecting and rescuing cultural heritage against the illicit, international trade. The deployment of peacekeeping operations would enhance the protection of cultural heritage in conflictual scenarios. However, while stating that cultural heritage destruction may amount to a threat to international peace and security, thus enhancing the possibility for UNSC to adopt measures under Chapter VII of the UN Charter, Resolution 2347 (2017) on this point is not clear enough. This unclarity, together with the repeated reference to specific terrorist groups, led many to criticise the relevance of this resolution.

The third paragraph underlines an aspect not considered in Resolution 2347 (2017), namely the functional relation between cultural heritage and human rights, as the former is necessary to effectively enjoy the latter. While it may seem obvious with reference to

² UN Security Council, *Resolution 1267 (1999)*, S/RES/1267 (1999), (15/10/1999) [[https://www.undocs.org/S/RES/1267%20\(1999\)](https://www.undocs.org/S/RES/1267%20(1999))]; UN Security Council, *Resolution 1333 (2000)*, S/RES/1333 (2000), (19/12/2000).

³ F. Francioni and F. Lenzerini, "The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law", *European Journal of International Law*, 14/4 (1/9/2003), pp. 619–651.

⁴ See, *ex multis*, C. Fiankan-Bokonga, *A historic resolution to protect cultural heritage*, (17/10/2017) [<https://en.unesco.org/courier/2017nian-di-3qi/historic-resolution-protect-cultural-heritage>], accessed 29/1/2021; A. Azoulay, *Historic milestone for the protection of cultural heritage*, (24/3/2017) [<https://onu.delegfrance.org/Historic-milestone-for-the-protection-of-cultural-heritage>].

cultural rights, it has been affirmed that the access to cultural heritage allows the enjoyment of other human rights, ultimately contributing to the development of the personality of the individual. Last, it has to be noticed that several armed non-state actors (hereafter, ANSAs) voluntarily bind themselves to the respect of human rights (also for practical ends, e.g. to present themselves and their agenda as legitimate in front of the international community), hence the functional connection between cultural heritage and human rights may prevent these ANSAs from attacking cultural heritage.

2. Historical background. Cultural heritage in armed conflicts

Resolution 2347 (2017) deals with the protection of cultural heritage in case of armed conflict. In particular, it aims at protecting cultural heritage from the unlawful acts of terrorist groups. This Resolution was not adopted after a particular event, to specifically regulate the latter; rather, it is consistent with the growing awareness, within the UNSC itself and within the international community in general, of the significance of cultural heritage and of the relevance of its unlawful trafficking for the financing of illicit activities of ANSAs, in particular terrorist groups. It must be noted that it is not the first time that the UNSC action is concerned with the protection of cultural heritage. In this regard, with Resolution 2199 (2015) the UNSC prohibited the trade of cultural items removed from Iraq and Syria since 1990 and 2011 respectively because “ISIL, ANF and other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, [were] generating income from engaging directly or indirectly in the looting and smuggling of cultural heritage items from archaeological sites, museums, libraries, archives, and other sites in Iraq and Syria, which is being used to support their recruitment efforts and strengthen their operational capability to organize and carry out terrorist attacks”.⁵ Other resolutions in which the UNSC discusses, among other issues, cultural heritage are, *ex multis*, resolutions 1483 (2003), 2056 (2012), 2100 (2013), 2199 (2015).

Even besides the UNSC action, the topic is not new; on the contrary, different instruments and case law prove the interest at the international level to the protection of cultural heritage in armed conflicts. Among the many instruments,⁶ the UNESCO Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 14 May 1954 (hereafter, 1954 Convention) has to be mentioned. This Convention aims at avoiding the “grave damage” and “danger of destruction” that cultural heritage suffers during armed conflicts;⁷ in fact, it is believed that “damage to cultural property belonging to any people whatsoever means damage to the cultural heritage of all mankind” and that “the preservation of the cultural heritage is of great importance for all peoples of the world and that it is important that this heritage should receive international protection”.⁸ The 1954 Convention proved to be forward-looking. In fact, despite being adopted in a period in which the paradigm of war

⁵ UN Security Council, *Resolution 2199 (2015)*, S/RES/2199 (2015), (12/2/2015) [[https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2199%20\(2015\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2199%20(2015))], para. 16.

⁶ See, *ex multis*, *UNESCO Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property*, (1970) [<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20823/volume-823-I-11806-English.pdf>]; *UNIDROIT Convention on stolen or illegally exported cultural objects*, (1995) [<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202421/v2421.pdf>].

⁷ See UNESCO, *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, (14/5/1954), Preamble.

⁸ *Ibid.*

was still the inter-State conflict,⁹ its art. 19 establishes that “[i]n the event of an armed conflict not of an international character occurring within the territory of one of the High Contracting Parties, each party to the conflict shall be bound to apply, as, a minimum, the provisions of the present Convention which relate to respect for cultural property”.¹⁰ As the majority of current armed conflicts are non-international (hereafter, NIACs),¹¹ this provision cannot but be considered ahead of its times. Moreover, the 1954 Convention was supplemented by its Second Additional Protocol of 1999 (hereafter, 1999 Protocol), which “shall apply in situations referred to in Article 18” of the 1954 Convention.¹² Hence, the 1999 Protocol expands the protection provided by the 1954 Convention in case of NIACs, in theory guaranteeing stronger protection. However, its effectiveness is impaired for several reasons. First, the number of States parties is relatively low, and key States (namely States characterised today by NIACs and internal tensions) are not parties to it.¹³ While art. 19 of the 1954 Convention does not clarify the meaning of the term “armed conflict not of an international character”,¹⁴ art. 22 of the 1999 Protocol clarifies that it “shall not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence and other acts of a similar nature”.¹⁵ These texts coincide with Common Article 3 to the Four Geneva Conventions (hereafter, CA3) and art. 1 of the Additional Protocol II to the Geneva Conventions (hereafter, APII): while CA3 applies “[i]n the case of armed conflict not of an international character”,¹⁶ APII “develops and supplements”¹⁷ CA3 and “shall not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence and other acts of a similar nature, as not being armed conflicts”.¹⁸ It can be thus inferred that the considerations regarding the threshold set by CA3 and art. 1.2 APII are valid for art. 19 of the 1954 Convention and art. 22 of the 1999 Protocol, hence the latter can apply only in situations reaching a higher threshold than the one required by the minimum provision set in art. 19 of the 1954 Convention. Consequently, not all the situations of tensions involving ANSAs can lead to the application of the 1999 Protocol. Last, while these conventional instruments establish obligations for States parties, it cannot be inferred that such provisions are binding for ANSAs as well. Several theories have been presented to

⁹ In fact, art. 18 establishes that “the present Convention shall apply in the event of declared war or of any other armed conflict which may arise between two or more of the High Contracting Parties”. *Ibid.*, art. 18.1.

¹⁰ *Ibid.*, art. 19.1.

¹¹ See, *ex multis*, A. Bellal, A. M. Amoroso, G. Jasutis, T. Kebebew, G. Marcucci, L. Baron-Mendoza, L. Muscarella and M. Sulce, *The War Report: armed conflicts in 2018*, 2019.

¹² *UNESCO Second Protocol to The Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, (26/3/1999) [<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202253/v2253.pdf>], art. 3.

¹³ The 1999 Protocol now has 82 State Parties (list available at unesco.org, last accessed 29/1/2021). Moreover, considering recent events, it is important to underline that neither Syria nor Iraq are Parties to the 1999 Protocol, and Afghanistan’s accession occurred in 2018.

¹⁴ UNESCO, *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, cit., art. 19.1.

¹⁵ UNESCO *Second Protocol to The Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, cit., art. 22.2.

¹⁶ International Committee of the Red Cross, *Geneva Conventions on the Law of War*, (12/8/1949), common art. 3.

¹⁷ *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)*, Adopted on 8 June 1977 by the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law applicable in Armed Conflicts, (1977), art. 1.1.

¹⁸ *Ibid.*, art. 1.2.

justify the imposition of obligations on ANSAs;¹⁹ however, none of them is able to explain how *all* ANSAs are obliged by *all* international obligations, without their consent. The discussion of these justifications is beyond the scope of this paper, but it can be affirmed that, ultimately, it appears that cultural heritage cannot be effectively protected in present conflicts by resorting only to conventional provisions.

In recent times, international criminal law has dealt with attacks on cultural heritage as well. In this sense, the *Al Faqi Al Mahdi* case is particularly significant. Ahmad Al Faqi Al Mahdi, who pleaded guilty to the destruction of the Old City of Timbuktu in 2012, was convicted for war crimes by the International Criminal Court (hereafter, ICC).²⁰ The case confirms that, at the international level, a widespread awareness of the gravity of attacks on cultural heritage has emerged. In fact, even though crimes against property (as the crimes committed by Al Mahdi) are usually considered less grave than the ones against persons, the symbolic nature and importance for Malian culture of the sites destroyed make the attacks committed by Al Mahdi particularly significant: “the fact that the targeted buildings were not only religious buildings but had also a symbolic and emotional value for the inhabitants of Timbuktu is relevant in assessing the gravity of the crime committed”.²¹

All this considered, it can be affirmed that the relevance of cultural heritage for populations and mankind is now widely recognised. Coherently, Resolution 2347 (2017) underlines the relevance that cultural heritage has during and after armed conflicts – and thus its endangered position in these situations.

3. Resolution 2347 (2017): UN Security Council intervention in the field of protection of cultural heritage

As mentioned, Resolution 2347 (2017) constitutes an important step in the international recognition of the importance and vulnerability of cultural heritage, which has to be protected in case of armed conflicts. In this regard, Resolution 2347 (2017) identifies two main reasons at the base of attacks against cultural heritage, one more ideological and the other more practical. On one hand, the destruction of cultural heritage items is due to ideological motives. The destruction of the Buddhas of Bamiyan in Afghanistan is a clear example of this type of attacks. Moreover, cultural heritage is ideologically linked to the sentiment of identity of a certain population, consequently it can positively affect peoples during armed conflict and ease the post-conflict recovery.²² On the other hand, during armed conflicts cultural heritage is in danger because of more practical reasons: its looting and smuggling, made easier during times of instability and tension as the ones caused by armed conflicts, can provide illicit financing. Resolution 2347 (2017) addresses both these reasons: in fact, it recognises how acts against cultural heritage can constitute an “attempt to deny historical roots and cultural diversity” and thus “exacerbate conflict and hamper

¹⁹ See, *ex multis*, S. Sivakumaran, “Binding Armed Opposition Groups”, *International and Comparative Law Quarterly*, 55/2 (4/2006), pp. 369–394; J. K. Kleffner, “The applicability of international humanitarian law to organized armed groups”, *International Review of the Red Cross*, 93/882 (6/2011), pp. 443–461; K. Fortin, *The accountability of armed groups under human rights law*, Oxford University Press, Oxford 2017.

²⁰ International Criminal Court Trial Chamber, *Summary of the Judgment and Sentence in the case of The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi (No. ICC-01/12-01/15)*, (2016).

²¹ *Ibid.*

²² See, *ex multis*, H. Walasek, “Cultural heritage and memory after ethnic cleansing in post-conflict Bosnia-Herzegovina”, *International Review of the Red Cross*, 101/1 (2019), pp. 273–294.

post-conflict national reconciliation, thereby undermining the security, stability, governance, social, economic and cultural development of affected States”.²³ At the same time, it affirms that “the looting and smuggling of cultural property from archaeological sites, museums, libraries, archives, and other sites, which is being used to support their recruitment efforts and to strengthen their operational capability to organize and carry out terrorist attacks”.²⁴ Indeed, in 2017 it was estimated that the value of cultural goods and antiquities trafficking amounted to 50-150 US\$ million per year.²⁵ Moreover, Resolution 2347 (2017) explicitly mentions as its target ANSAs, especially terrorist groups. Taking this into consideration, it can be affirmed that Resolution 2347 (2017) pursues both the protection of cultural heritage and the fight against terrorism. Indeed, there is a “growing alarm for this unprecedented close connection between terrorism and cultural heritage, both as a deliberate symbolic target to be destroyed and as a source of a financial revenue to fuel terrorist activities”.²⁶

As already noted, Resolution 2347 (2017) has been positively welcomed by many. Indeed, it presents several positive aspects. It is the first resolution exclusively and generally dedicated to cultural heritage, at risk in armed conflicts especially because of the conducts of terrorist groups, without any reference to a specific situation. In fact, previous resolutions discussing this topic focused on several issues connected to specific situations, cultural heritage thus being only one of the different matters considered. For instance, the Resolution 2100 (2013) regards the Malian situation and establishes the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) to stabilize the region, including in its mandate, among other activities and objectives, the support for cultural preservation.²⁷ Resolution 2347 (2017), instead, regards attacks on cultural heritage during armed conflicts without any limit to a geographical region or a particular context. Such an approach entails the adoption of general measures, destined at providing a general, harmonious international framework for the protection of cultural heritage from destruction and trafficking in case of conflicts.

Second, Resolution 2347 (2017) strongly condemns attacks on cultural heritage, as it is affirmed that they can amount to a war crime²⁸ and constitute a threat to international peace and security.²⁹ Of course, this is consistent with the ICC *Al Faqi Al Mahdi* case. This statement was even more explicitly expressed during the meeting that led to the adoption of Resolution 2347 (2017): “what we are witnessing is, in many cases, war crimes. This is not just wanton pillaging and vandalism; this is a matter of international peace and security”.³⁰ The recognition that, in certain circumstances, attacks on cultural heritage may amount to a threat to international peace and security is not irrelevant, as it implies that the UNSC may

²³ UN Security Council, *Resolution 2347 (2017)*, S/RES/2347 (2017), (24/3/2017) [[https://www.undocs.org/S/RES/2347%20\(2017\)](https://www.undocs.org/S/RES/2347%20(2017))], Preamble.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ European Parliament, *Illicit trade in cultural goods (Regulation EU 116/2009 and Directive 2014/60/EU). Briefing Implementation Appraisal*, (7/2017) [[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603259/EPRS_BRI\(2017\)603259_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603259/EPRS_BRI(2017)603259_EN.pdf)].

²⁶ M. Frigo, “Approaches Taken by the Security Council to the Global Protection of Cultural Heritage: An Evolving Role in Preventing Unlawful Traffic of Cultural Property”, *Rivista di diritto internazionale*, 101/4 (2018), pp. 1164–1181, p. 1166.

²⁷ UN Security Council, *Resolution 2100 (2013)*, S/RES/2100 (2013), (25/4/2013) [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/314/17/PDF/N1331417.pdf?OpenElement>], para. 16, lett. d.ii.

²⁸ See UN Security Council, *Resolution 2347 (2017)*, S/RES/2347 (2017), cit., para. 4.

²⁹ *Ibid.*, Preamble.

³⁰ UN Security Council, *Provisional 7907th meeting*, S/PV.7907, (24/3/2017) [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7907.pdf].

adopt appropriate measures under Chapter VII of the UN Charter. In fact, pursuant to the adoption of “effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace”, art. 39 of the UN Charter states that “[t]he Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security”.³¹ Also, Resolution 2347 (2017) envisages the possibility of employing UN peacekeeping operations to provide assistance, in collaboration with UNESCO, in the protection of cultural heritage in conflictual scenarios.³²

Last, Resolution 2347 (2017) calls for a coordinated approach among different actors, both public and private. Regarding the integrated action of states and international agencies, it “requests Member States to take appropriate steps to prevent and counter the illicit trade and trafficking in cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, and religious importance originating from a context of armed conflict [...], including by prohibiting cross-border trade in such illicit items”³³ and “urges Member States to introduce effective national measures at the legislative and operational levels”³⁴ and “to develop, including, upon request, with the assistance of UNODC, in cooperation with UNESCO and INTERPOL as appropriate, broad law enforcement and judicial cooperation in preventing and countering all forms and aspects of trafficking in cultural property and related offences”.³⁵ Regarding the role of other, possibly private, stakeholders, the Security Council “calls upon Member States (...) to consider (...) engaging museums, relevant business associations and antiquities market participants”³⁶ in the adoption of measures necessary to prevent and counter the trafficking of cultural properties. The involvement of various actors is necessary to effectively protect cultural heritage; indeed, the “universalization of the international framework to protect cultural heritage is crucial”.³⁷ All this considered, Resolution 2347 (2017) has been considered as a milestone in the protection of cultural heritage in armed conflicts.

However, several shortcomings have been pinpointed. In particular, its limited substantive content, the absence of reference to Chapter VII of the UN Charter and the explicit reference to some terrorist groups have been considered as defects. Indeed, in Resolution 2347 (2017), vague terms are often used. States are generally asked to “take appropriate steps”, “take preventive measures” and “introduce effective national measures” to safeguard their cultural heritage.³⁸ Only the already mentioned paragraph 17 presents a list of specific and concrete actions to be adopted, such as the establishment of national archives of cultural heritage and databases and the cooperation with the INTERPOL Database of Stolen Works of Art. However, this is only one paragraph out of 23.

Also, most of the provisions do not appear to have binding force. The Security Council “invites”, “encourages” and “urges” in most of the paragraphs of Resolution 2347 (2017). Its paragraph 19 indeed envisages the possibility to entrust to peacekeeping operations the

³¹ United Nations, *Charter of the United Nations*, (24/10/1945), art. 2, 39. See also M. Frigo, *Approaches Taken by the Security Council to the Global Protection of Cultural Heritage: An Evolving Role in Preventing Unlawful Traffic of Cultural Property*, cit.

³² UN Security Council, *Resolution 2347 (2017)*, S/RES/2347 (2017), cit., para. 19.

³³ *Ibid.*, para. 8.

³⁴ *Ibid.*, para. 9.

³⁵ *Ibid.*, para. 11.

³⁶ *Ibid.*, para. 17 (g).

³⁷ UN Security Council, *Provisional 7907th meeting*, S/PV.7907, cit.

³⁸ UN Security Council, *Resolution 2347 (2017)*, S/RES/2347 (2017), cit., para. 8, 9.

protection of cultural heritage, however it is quite limited, as it “affirms that the mandate of United Nations peacekeeping operations, *when specifically mandated by the Security Council and in accordance with their rules of engagement*, may encompass, *as appropriate*, assisting relevant authorities, *upon their request*, in the protection of cultural heritage from destruction”³⁹ (emphasis added). Also, even though Resolution 2347 (2017) indirectly connects attacks on cultural heritage to threats to international peace and security,⁴⁰ there is not any specific reference to Chapter VII of the UN Charter. Ultimately, doubts persist regarding the legal basis of the resolution, and the measures do not appear sufficiently precise. In fact, this absence and the terminology used in the resolution cast doubt on the reach of its provisions. Ultimately, their binding force is, at least, debated.

Last, from the text, it appears that the main object of Resolution 2347 (2017) is not the protection of cultural heritage *per se*, but rather the fight against terrorism. In fact, the Security Council notes “with grave concern the involvement of non-state actors, notably terrorist groups, in the destruction of cultural heritage”;⁴¹ in particular, Resolution 2347 (2017) refers to Al-Qaida and Da’esh, mentioned several times. Moreover, it “encourages Member States to propose listings of ISIL, Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities involved in the illicit trade in cultural property to be considered by the 1267/1989/2253 ISIL (Da’esh) and Al-Qaida Sanctions Committee”.⁴² These resolutions establish a sanctions regime based on lists of individuals and entities associated with these two terrorist groups; consequently, the simple unlawful trafficking in cultural heritage is not enough to be enlisted, as the subjects involved in illicit trade in cultural heritage items must also be associated with ISIL or Al-Qaida. Thus, the reference to the two resolutions underlines that the protection of cultural heritage established by Resolution 2347 (2017) is, actually, functional to the wider fight against terrorism, in particular against a few specific terrorist groups.

All this considered, it can be affirmed that Resolution 2347 (2017) is not particularly effective in protecting cultural heritage in armed conflicts. This limited effectiveness may be connected to a sentiment of protection of national sovereignty, which emerges in the statements of several representatives who took part in the meeting that adopted the resolution and can ultimately result in the primacy of the respect of the principle of non-interference in the internal affairs of States over the establishment of an internationally concerted protection of cultural heritage. For instance, Mr. Aboulatta, the representative for Egypt, affirmed that “the key role is to be played by each individual State in the protection of its own cultural heritage. Efforts to protect cultural heritage during armed conflict must respect the provisions of the Charter of the United Nations and be pursued strictly in line with international law”, thus respecting principle of State’s sovereignty and without interfering with the internal affairs of other States. Indeed, Mr. Aboulatta affirmed that without the respect of such principles and restrictions, the Egyptian delegation “would not have been able to vote in its favour [of Resolution 2347 (2017)]”.⁴³ The priority of State sovereignty was reaffirmed by the Chinese representative as well. In addition, the statements of the representative of Ukraine and Russia highlight a disagreement between these two States regarding the protection of cultural heritage in a particular and critical situation. In fact, the former accused the latter to be involved –because of the Russian military intervention in Crimea– in the looting and destruction of Ukrainian cultural

³⁹ *Ibid.*, para. 19.

⁴⁰ *Ibid.*, Preamble.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, para. 10.

⁴³ UN Security Council, *Provisional 7907th meeting, S/PV.7907*, cit., p. 15.

heritage.⁴⁴ Other representatives showed support; for instance, Mr. Minami representative of Japan affirmed that “Japan shares the widespread concern about the situation and strongly condemns those acts. The international community should promptly and collectively respond to that challenge”,⁴⁵ and Ms. Sison, representative of the United States of America, stated that “[t]his destruction tears at the very fabric of our societies [...]. The United States looks forward to strengthened international cooperation and to finding new channels of cooperation for the protection and preservation of cultural heritage in armed conflicts in order to preserve this priceless inheritance for future generations”.⁴⁶ Nonetheless, the mentioned claims and frictions impeded the adoption of more effective measures, perhaps under Chapter VII of the UN Charter.

4. A missing element in Resolution 2347 (2017): the connection between the protection of cultural heritage and cultural rights

Even though the protection of cultural heritage in armed conflicts is established by customary and conventional rules of international humanitarian law, cultural heritage is still being looted and destroyed. This protection thus has to be reinforced in order to gain effectiveness. In this sense, the coordinated approach presented in Resolution 2347 (2017) could provide a useful tool to improve the international response to attacks against cultural heritage. However, Resolution 2347 (2017) does not mention the functional connection between the protection of cultural heritage and cultural rights.

An effective international system of monitoring and rescuing looted cultural heritage items and of protection of cultural heritage from destruction during armed conflicts is even more appropriate, taking into consideration how cultural heritage is functionally linked to the effective enjoyment of human rights. In particular, cultural heritage can be considered as a necessary means for the realisation of cultural rights, as those include the right to enjoy and participate in cultural life.

Analysing the link between cultural heritage and human rights, it is appropriate to start defining cultural heritage. Tangible cultural heritage⁴⁷ can be considered as the *corpus* of material signs, proofs of the history and culture of a certain community, handed on by the past, whose value is fundamental not only for the particular community, but for the whole mankind as well. Indeed, the deterioration of cultural heritage “impoverishes the heritage of all nations of the world”.⁴⁸ Art. 15 of the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights (hereafter, ICESCR) establishes the “right to take part in cultural life”, which

⁴⁴ UN Security Council, *Provisional 7907th meeting, S/PV.7907*, cit.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 18.

⁴⁷ Intangible cultural heritage, instead, “means the practices, representations, expressions, knowledge, skills –as well as the instruments, objects, artefacts and cultural spaces associated therewith– that communities, groups and, in some cases, individuals recognize as part of their cultural heritage. This intangible cultural heritage, transmitted from generation to generation, is constantly recreated by communities and groups in response to their environment, their interaction with nature and their history, and provides them with a sense of identity and continuity, thus promoting respect for cultural diversity and human creativity”. *UNESCO Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, (2003) [<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202368/v2368.pdf>], art. 2.1.

⁴⁸ *UNESCO Convention for the protection of the world cultural and natural heritage*, (1972) [<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201037/volume-1037-I-15511-English.pdf>], Preamble.

is ensured guaranteeing the access to cultural goods and the preservation of the latter⁴⁹ and is composed by three different aspects, namely the participation in, access to and contribution to cultural life.⁵⁰ In relation to the topic in discussion, the most significant component is the access to cultural heritage, which is defined as “the particular right of everyone [...] to know and understand his or her own culture and that of others through education and information [...] and to benefit from the cultural heritage and the creation of other individuals and communities”.⁵¹ All this considered, as the access to cultural heritage is part of cultural rights, the protection of the former in case of armed conflicts is functionally necessary to guarantee the enjoyment of the latter.

The protection of cultural rights also serves the purpose of guaranteeing other types of human rights. In fact, the ideologically motivated destruction of cultural heritage items can represent an attempt “at redesigning culture based on monolithic world views, focused on ‘purity’ and enmity toward ‘the other’”.⁵² Cultural heritage, instead, can allow the effective enjoyment of cultural rights which, far from being a luxury, “are key to the overall implementation of universal human rights and a crucial part of the responses to many current challenges, from conflict and post-conflict situations to discrimination and poverty. Cultural rights are transformative and empowering, providing important opportunities for the realization of other human rights. The lack of equal cultural rights, combined with economic and social inequalities, makes it difficult for people to enjoy personal autonomy, to exercise their civil and political rights and to enjoy their right to development”.⁵³ Indeed, considering that human rights are recognised as interdependent and indivisible parts of a *unicum*,⁵⁴ cultural heritage has to be considered functionally relevant for the enjoyment of human rights in general.

The reference to human rights underlines the importance of the protection of cultural heritage and can also produce practical positive effects during armed conflicts. In this regard, while it is true that the existence of human rights obligations binding ANSAs is still debated,⁵⁵ the fact that at least ANSAs exercising *de facto* authority and territorial control are bound to respect human rights has been confirmed by doctrine, especially applying the principle of effectiveness,⁵⁶ and by several resolutions of the UN Security Council.⁵⁷ At the

⁴⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General comment No. 21 Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (E/C.12/GC/21)*, (21/12/2009) [<https://undocs.org/en/E/C.12/GC/21>].

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Karima Bennouna (A/HRC/34/56)*, (16/1/2017) [<https://undocs.org/en/A/HRC/34/56>], para. 3.

⁵³ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights. Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development (A/HRC/31/59)*, (3/2/2016) [<https://undocs.org/en/A/HRC/31/59>], para. 5.

⁵⁴ See Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Fact Sheet No. 33, Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights*, (12/2008) [<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet33en.pdf>]; World Conference on Human Rights, *Vienna Declaration and Programme of Action Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993*, (25/6/1993) [<https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf>].

⁵⁵ See, *ex multis*, J.-M. Kamatali, “The Application of International Human Rights Law in Non-International Armed Conflicts: From Rhetoric to Action”, *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 4/2 (2013), pp. 220–261; K. Fortin, *The accountability of armed groups under human rights law*, cit.; A. Clapham, “Human rights obligations of non-state actors in conflict situations”, *International Review of the Red Cross*, 88/863 (9/2006), pp. 491–523.

⁵⁶ K. Fortin, *The accountability of armed groups under human rights law*, cit.

same time, several ANSAs have publicly declared their willingness to respect international humanitarian law and human rights.⁵⁸ Indeed, “the international community has set up a general framework of rights and duties which every actor seeking to legitimize him as a suitable player at the inter-State level must respect.”⁵⁹ To be sure, not all ANSAs agree to respect human rights law; some groups, terrorist groups in particular, present themselves in open contrast with the established international legal order. However, resorting to international human rights law not only reinforces the need to protect cultural heritage in front of the States, but possibly even in front of ANSAs.

5. Conclusion. The legacy of resolution 2347 (2017)

Resolution 2347 (2017) is consistent with a general recognition of the relevance of cultural heritage, both for the preservation of the sense of identity of a particular community and for its significance for the entire humankind. This belief is not new, as it is enshrined in the 1954 Convention adopted more than 50 years ago. At the same time, the danger encountered by cultural heritage in armed conflicts is clearly perceived as well, as cultural heritage can –and actually is– destroyed for ideological reasons, or to psychologically weaken the enemy, and also illicitly traded. This is even more true today, as current armed conflicts, normally of non-international nature, tend to be conducted with methods of warfare that do not allow a clear division between civilians and military objectives and are often financed in illicit manners,⁶⁰ e.g. smuggling cultural heritage items. As cultural heritage is relevant for the entire mankind and is often unlawfully traded cross-border, the adoption of concerted, collective measures is appropriate, if not necessary. In this sense, the measures established in Resolution 2347 (2017), directed at States and private actors and aimed at establishing an international network for the prevention and rescue of cultural heritage items, even resorting to peacekeeping operations, can be positively considered. It is true that the unclear and non-binding terms and the absence of a clear reference to Chapter VII of the UN Charter undermine the effectiveness of Resolution 2347 (2017). Nonetheless, this resolution cannot be considered a missed opportunity. First, it establishes a connection between attacks to cultural heritage and threats to peace and security, thus paving the way for future developments in the UNSC action under Chapter VII of the UN Charter in the field

⁵⁷ See, ex multis, UN Security Council, *Resolution 1214 (1998)*, S/RES/1214 (1998), (8/12/1998); UN Security Council, *Resolution 1427 (2002)*, S/RES/1427 (2002), (29/7/2002) [[https://undocs.org/en/S/RES/1427\(2002\)](https://undocs.org/en/S/RES/1427(2002))]; UN Security Council, *Resolution 1721 (2006)*, S/RES/1721 (2006), (1/11/2006) [[https://undocs.org/S/RES/1721\(2006\)](https://undocs.org/S/RES/1721(2006))].

⁵⁸ See N. van Amstel, “A collection of codes of conduct issued by armed groups”, *International Review of the Red Cross*, 93/882 (6/2011), pp. 483–501. Regarding the reasons at the base of such choice, see, ex multis, O. Bangerter, “Reasons why armed groups choose to respect international humanitarian law or not Today’s Armed Groups: Structure, Actions and Strategic Options”, *International Review of the Red Cross*, 93/882 (2011), pp. 353–384.

⁵⁹ C. Tomuschat, “The Applicability of Human Rights Law to Insurgent Movements”, in *Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Management and Humanitarian Protection: Festschrift für Dieter Fleck*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2004, pp. 573–591, p. 587.

⁶⁰ E. Crawford, “From Inter-state and Symmetric to Intra-state and Asymmetric: Changing Methods of Warfare and the Law of Armed Conflict in the 100 Years Since World War One”, *Yearbook of International Humanitarian Law*, 17 (2014), pp. 95–118; B. Perrin, *Modern warfare: armed groups, private militaries, humanitarian organizations, and the law*, UBC Press, 2012; P. Policzer, *Human rights violations and non-state armed groups: A new framework*, University of British Columbia, Centre of International Relations, 2005.

of cultural heritage protection; indeed, it proves the international recognition of the negative impact of destruction and looting of cultural heritage.⁶¹ In this sense, the resolution has been recalled by the Director-General of UNESCO, Audrey Azoulay, in 2020, condemning the actions threatening cultural heritage in the Middle East while discussing with the Ambassador of the Islamic Republic of Iran.⁶² Second, it recognizes that the effective protection of cultural rights requires the concerted involvement of States, international and national agencies, international organisations, and private stakeholders. The necessity of coordinated international approaches to protect cultural heritage has been internationally endorsed. Significantly, the UNESCO Report on the United Nations Security Council Resolution 2347 on the Protection of Cultural Heritage, released on November 30th, 2017, discusses the “good practices” already adopted by 29 States.⁶³ Only a few days after the adoption of Resolution 2347 (2017), the G7 Culture Ministers met in Florence, Italy, and adopted the so-called Florence Declaration. The latter commends the approval of Resolution 2347 (2017) and reaffirms the importance of the preservation and protection of cultural heritage; in addition, it calls upon all States to strengthen the protection of such heritage, resorting to international cooperation, and calls upon the United Nations (especially UNESCO) and other relevant international organisations to strengthen their activities in a coordinated manner.⁶⁴ In 2018, the World Customs Organization (WCO), called upon in Resolution 2347 (2017) with other relevant international organisation “as appropriate and within their mandates, to assist Member States in their efforts to prevent and counter destruction and looting of and trafficking in cultural property in all forms”,⁶⁵ released its Training Handbook on the Prevention of Illicit Trafficking of Cultural Heritage, and started training activities for customs officers on the topic. The results of these activities and the cooperation with other international organisations are listed in the Illicit Trade Reports released by the WCO. At the European level, both the Council of Europe and the European Union (EU) should be mentioned. On May 3rd, 2017, the Council of Europe adopted the Convention on Offences relating to Cultural Property. It is open for signature by non-member States; this can be interpreted as an implicit confirmation of the importance of internationally harmonized actions to effectively protect cultural heritage. However, it has not entered into force yet.⁶⁶ The EU Regulation on the introduction and the import of cultural goods establishes the conditions for the import of cultural goods “for the purpose of safeguarding humanity’s cultural heritage and preventing the illicit trade in cultural goods, in particular where such illicit trade could contribute to terrorist financing”. The scope of this regulation appears coherent with the scope of Resolution 2347 (2017).⁶⁷ On a practical level, the reinforced international cooperation in contributing to the INTERPOL’s Stolen Work Database⁶⁸ facilitated the organization in successful operations, such as the Pandora V operation in 2020. In conclusion, it appears that, even though the UNSC has not discussed

⁶¹ P. Gerstenblith, “Introductory Note to United Nations Security Council Resolution 2347”, *International Legal Materials*, 57/1 (2/2018), pp. 155–162.

⁶² UNESCO, *Meeting of Director-General and Iran’s Ambassador to UNESCO*, (6/1/2020) [<https://en.unesco.org/news/meeting-director-general-and-irans-ambassador-unesco-0>].

⁶³ *UN Security Council Highlights the Role of Cultural Heritage for Peace and Security*, (30/11/2017).

⁶⁴ Ministers of Culture of G7, *Florence Declaration*, (30/3/2017).

⁶⁵ UN Security Council, *Resolution 2347 (2017)*, S/RES/2347 (2017), cit. para. 20.

⁶⁶ See Council of Europe, *Details of Treaty No.221 - Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property*, (29/6/2021)

⁶⁷ *Regulation (EU) 201/880 of the European Parliament and of the Council on the introduction and the import of cultural goods*, (17/4/2019) art. 1

⁶⁸ See UN Security Council, *Resolution 2347 (2017)*, S/RES/2347 (2017), cit. para. 17(f).

the issue of cultural heritage since 2017, resolution 2347 (2017) has produced positive effects in the international coordination among various organizations in order to better protect cultural heritage at the international level.

This joint collaboration in the protection of cultural heritage, necessary to the enjoyment of human rights, is particularly relevant today. In fact, current armed conflicts often involve ANSAs, that often attack cultural heritage for strategic, ideological, and financial reasons and usually do not feel bound by provisions of international law but can voluntarily decide to respect certain rules of international law, human rights in particular, in order to legitimate themselves and their actions in front of the international community.

Bibliography

- VAN AMSTEL N., "A collection of codes of conduct issued by armed groups", *International Review of the Red Cross* 93/882 (6/2011), pp. 483–501.
- AZOULAY A., *Historic milestone for the protection of cultural heritage* (24/3/2017) [<https://onu.delegfrance.org/Historic-milestone-for-the-protection-of-cultural-heritage>].
- BANGERTER O., "Reasons why armed groups choose to respect international humanitarian law or not Today's Armed Groups: Structure, Actions and Strategic Options", *International Review of the Red Cross* 93/882 (2011), pp. 353–384.
- BELLAL A., AMOROSO A. M., JASUTIS G., KEBEBEW T., MARCUCCI G., BARON-MENDOZA L., MUSCARELLA L., SULCE M., *The War Report: armed conflicts in 2018* (2019).
- CLAPHAM A., "Human rights obligations of non-state actors in conflict situations", *International Review of the Red Cross* 88/863 (9/2006), pp. 491–523.
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, *General comment No. 21 Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (E/C.12/GC/21)* (21/12/2009) [<https://undocs.org/en/E/C.12/GC/21>].
- COUNCIL OF EUROPE, *Details of Treaty No. 221 - Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property* (29/6/2021).
- CRAWFORD E., "From Inter-state and Symmetric to Intra-state and Asymmetric: Changing Methods of Warfare and the Law of Armed Conflict in the 100 Years Since World War One", *Yearbook of International Humanitarian Law* 17 (2014), pp. 95–118.
- EUROPEAN PARLIAMENT, *Illicit trade in cultural goods (Regulation EU 116/2009 and Directive 2014/60/EU). Briefing Implementation Appraisal* (7/2017) [[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603259/EPRS_BRI\(2017\)603259_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603259/EPRS_BRI(2017)603259_EN.pdf)].
- FIANKAN-BOKONGA C., *A historic resolution to protect cultural heritage* (17/10/2017) [<https://en.unesco.org/courier/2017nian-di-3qi/historic-resolution-protect-cultural-heritage>], accessed 29/1/2021.
- FORTIN K., *The accountability of armed groups under human rights law*, Oxford University Press, Oxford 2017.
- FRANCIONI F., LENZERINI F., "The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law", *European Journal of International Law* 14/4 (1/9/2003), pp. 619–651.
- FRIGO M., "Approaches Taken by the Security Council to the Global Protection of Cultural Heritage: An Evolving Role in Preventing Unlawful Traffic of Cultural Property", *Rivista di diritto internazionale* 101/4 (2018), pp. 1164–1181.
- GERSTENBLITH P., "Introductory Note to United Nations Security Council Resolution 2347", *International Legal Materials* 57/1 (2/2018), pp. 155–162.

- HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights. Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development (A/HRC/31/59)* (3/2/2016) [<https://undocs.org/en/A/HRC/31/59>].
- INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, *Geneva Conventions on the Law of War* (12/8/1949).
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT TRIAL CHAMBER, *Summary of the Judgment and Sentence in the case of The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi (No. ICC-01/12-01/15)* (2016).
- KAMATALI J.-M., “The Application of International Human Rights Law in Non-International Armed Conflicts: From Rhetoric to Action”, *Journal of International Humanitarian Legal Studies* 4/2 (2013), pp. 220–261.
- KLEFFNER J. K., “The applicability of international humanitarian law to organized armed groups”, *International Review of the Red Cross* 93/882 (6/2011), pp. 443–461.
- MINISTERS OF CULTURE OF G7, *Florence Declaration* (30/3/2017).
- OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Fact Sheet No. 33, Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights* (12/2008) [<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet33en.pdf>].
- PERRIN B., *Modern warfare: armed groups, private militaries, humanitarian organizations, and the law*, UBC Press, 2012.
- POLICZER P., *Human rights violations and non-state armed groups: A new framework*, University of British Columbia, Centre of International Relations, 2005.
- SIVAKUMARAN S., “Binding Armed Opposition Groups”, *International and Comparative Law Quarterly* 55/2 (4/2006), pp. 369–394.
- TOMUSCHAT C., *The Applicability of Human Rights Law to Insurgent Movements*, in *Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Management and Humanitarian Protection: Festschrift für Dieter Fleck*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2004, pp. 573–591.
- UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Karima Bennouna (A/HRC/34/56)* (16/1/2017) [<https://undocs.org/en/A/HRC/34/56>].
- UN SECURITY COUNCIL, *Resolution 1214 (1998), S/RES/1214 (1998)* (8/12/1998).
- , *Resolution 1267 (1999), S/RES/1267 (1999)* (15/10/1999) [[https://www.undocs.org/S/RES/1267%20\(1999\)](https://www.undocs.org/S/RES/1267%20(1999))].
- , *Resolution 1333 (2000), S/RES/1333 (2000)* (19/12/2000).
- , *Resolution 1427 (2002), S/RES/1427 (2002)* (29/7/2002) [[https://undocs.org/en/S/RES/1427\(2002\)](https://undocs.org/en/S/RES/1427(2002))].
- , *Resolution 1721 (2006), S/RES/1721 (2006)* (1/11/2006) [[https://undocs.org/S/RES/1721\(2006\)](https://undocs.org/S/RES/1721(2006))].
- , *Resolution 2100 (2013), S/RES/2100 (2013)* (25/4/2013) [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/314/17/PDF/N1331417.pdf?OpenElement>].
- , *Resolution 2199 (2015), S/RES/2199 (2015)* (12/2/2015) [[https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2199%20\(2015\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2199%20(2015))].
- , *Resolution 2347 (2017), S/RES/2347 (2017)* (24/3/2017) [[https://www.undocs.org/S/RES/2347%20\(2017\)](https://www.undocs.org/S/RES/2347%20(2017))].
- , *Provisional 7907th meeting, S/PV.7907* (24/3/2017) [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7907.pdf].
- UNESCO, *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict* (14/5/1954).
- , *Meeting of Director-General and Iran’s Ambassador to UNESCO* (6/1/2020) [<https://en.unesco.org/news/meeting-director-general-and-irans-ambassador-unesco-0>].
- UNITED NATIONS, *Charter of the United Nations* (24/10/1945).

- WALASEK H., "Cultural heritage and memory after ethnic cleansing in post-conflict Bosnia-Herzegovina", *International Review of the Red Cross* 101/1 (2019), pp. 273–294.
- WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS, *Vienna Declaration and Programme of Action Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993* (25/6/1993) [<https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf>].
- UNESCO Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property (1970) [<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20823/volume-823-I-11806-English.pdf>].
- UNESCO Convention for the protection of the world cultural and natural heritage (1972) [<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201037/volume-1037-I-15511-English.pdf>].
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), Adopted on 8 June 1977 by the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law applicable in Armed Conflicts (1977).
- UNIDROIT Convention on stolen or illegally exported cultural objects (1995) [<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202421/v2421.pdf>].
- UNESCO Second Protocol to The Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (26/3/1999) [<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202253/v2253.pdf>].
- UNESCO Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage (2003) [<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202368/v2368.pdf>].
- UN Security Council Highlights the Role of Cultural Heritage for Peace and Security (30/11/2017).
- Regulation (EU) 201/880 of the European Parliament and of the Council on the introduction and the import of cultural goods (17/4/2019).

L'ambivalence du rôle de la doctrine à l'égard du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales

Rosalie Le Moing¹

ATER en Droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Résumé

Le développement normatif considérable du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale interroge sur le rôle accordé à la doctrine. Si la double fonction traditionnelle de celle-ci – portant à la fois sur l'identification et la formation du droit positif – est bien confirmée, les enjeux inhérents à cette branche du droit expliquent l'originalité du rôle de la doctrine en la matière. Elle se manifeste tant à l'égard de l'identification du droit positif, reposant sur la portée juridique singulière des controverses doctrinales, que de la formation du droit applicable, nécessitant le recours par la doctrine à des outils originaux.

Mots-clés : chercheurs, système de sécurité collective, opérations de maintien de la paix, identification du droit positif, formation du droit positif, ambiguïté, contentieux international, représentants d'États

Abstract

Peacekeeping Law's normative development raises concerns regarding scholars' function. As traditionally observed in Public International Law, scholars are useful regarding both identifying and creating applicable law. There is nevertheless a specific character of scholars considering Peacekeeping Law, that arises from stakes arising inherent to this branch of Law. This originality leads to a singular legal scope of doctrinal controversies regarding identifying applicable law, and to unusual tools to influence applicable law's formation.

Keywords : scholars, collective-security system, peacekeeping operations, identification of applicable law, law-making, ambiguity, international dispute, states' representatives

¹ Cet article est tiré d'une communication présentée lors de la Summer School organisée par l'Institut de la Paix et du Développement de l'Université Nice Côte d'Azur en septembre 2020 et portant sur "Les doctrines en droit international et droit européen".

I. Introduction

« Compte tenu du rôle respectif des États et des tribunaux dans la formation du droit international, certains auteurs ont cru juger utile de revenir à la distinction des deux fonctions principales que la doctrine assume traditionnellement : aider à la détermination des règles juridiques existantes et exercer un impact sur le développement progressif du droit. Faut-il alors admettre, notamment avec MM. Patrick Daillier et Alain Pellet, que “le déclin du rôle de la doctrine est plus marqué sur le second point que sur le premier” ? »².

La question du rôle – c’est-à-dire des fonctions et de la potentielle influence – de la doctrine apparaît ainsi comme une interrogation classique, exacerbée par l’évolution de ce rôle corrélativement au développement du droit international public au xx^e siècle. Ces débats doctrinaux, constatés il y a trente ans, semblent garder toute leur pertinence aujourd’hui.

Le terme doctrine est équivoque, et recouvre deux discours potentiellement contradictoires en droit international public. L’« [e]nseignement des auteurs de droit international »³, c’est-à-dire les opinions et conceptions des auteurs, s’opposent en effet aux discours politiques des représentants d’États, destinés à représenter la position adoptée par un État sur un élément précis du droit (tel qu’une norme, un comportement d’un sujet ou acteur du droit international, une jurisprudence, etc.)⁴. Tandis que le premier discours (celui des savants) est fondé sur la science du droit et a vocation, par conséquent, à être le plus objectif possible, le second (celui des juriconsultes) est dépendant des intérêts d’un État⁵. Dès lors, l’influence exercée par la doctrine sur le droit international public diffère selon la conception retenue : les opinions des « responsables politiques investis de compétences étatiques à un moment donné de la conjoncture internationale [...] n’ont pas en vérité pour ambition d’énoncer le droit international mais plutôt, selon l’expression de Guy De Lacharrière, une “politique juridique extérieure” »⁶, alors que l’enseignement des auteurs

² A. Oraison, « Réflexions sur “la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations” (Flux et reflux relatifs des forces doctrinales académiques et finalisées) », *RBDI*, 1991, n° 2, pp. 507-580, spéc. p. 577, disponible en ligne : http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI_1991/RBDI_1991-2/Etudes/RBDI_1991.2 - pp. 507 à 580 - André Oraison.pdf [consulté le 22/05/2020].

³ J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1198 p., spéc. p. 352. Les auteurs, c’est-à-dire les professeurs, se différencient en ce sens des organisations non gouvernementales (ONG). Les premiers (professeurs) ont pour vocation principale l’expertise et le « bilan » du droit positif, alors que les secondes (ONG) constituent des « porte-paroles “officieux” de la société civile » et ne reposent donc pas nécessairement – ou uniquement – sur l’expertise ni l’objectivité (J.A. Fuentes Véliz, « L’évolution du rôle des organisations non gouvernementales dans le droit de l’environnement », *Revue européenne de droit de l’environnement*, vol. 11, 2007, n° 4, pp. 401-430, spéc. p. 407). Le rôle des ONG à l’égard du droit international positif est indéniable – et même progressif – sans être pour autant assimilable aux auteurs, en raison du militantisme qui l’imprègne de manière bien plus flagrante et systématique que la doctrine.

⁴ « Opinion émise par des hommes politiques sur des points controversés de droit international et devant servir de ligne de conduite à leur gouvernement » (J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1198 p., spéc. p. 352).

⁵ La distinction entre ces deux « catégories » de doctrines est toutefois susceptible d’être entravée, en cas de cumul des deux statuts (savant et juriconsulte) par un individu. Il est en effet possible pour un membre de la doctrine de devenir (ponctuellement ou de manière pérenne) représentant d’État ou, inversement, pour un représentant d’État de devenir savant (à l’instar de Martti Koskenniemi par exemple).

⁶ A. Oraison, « Réflexions sur “la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations” (Flux et reflux relatifs des forces doctrinales académiques et finalisées) », *RBDI*, 1991, n° 2, pp. 507-580, spéc.

de droit international repose sur « la conviction d'un Savant sur un point de droit ou la solution qu'il donne à une question qui fait l'objet d'une controverse »⁷. Si les deux conceptions de la doctrine entretiennent indéniablement des liens avec le droit positif, le statut des opinions des auteurs de droit international est singulier⁸, conférant ainsi aux travaux de recherche une fonction particulière. L'influence exercée par cette forme de doctrine est en outre confortée par la contribution décisive des auteurs à la construction du droit international public⁹.

Pour autant, l'empreinte de la doctrine sur le droit positif n'est pas nécessairement uniforme au sein de toutes les branches du droit. À cet égard, l'on peut immédiatement penser que la spécificité du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales génère une adaptation de l'influence exercée par la doctrine, par comparaison avec d'autres branches de ce droit ou avec l'ensemble du droit international public. Le maintien de la paix et de la sécurité internationales revêt en effet une importance capitale en droit international public, en tant qu'objectif essentiel de ce droit érigé à ce titre en but premier des Nations Unies¹⁰. Non défini par la Charte des Nations Unies, le maintien de la paix et de la sécurité internationales est en outre éminemment vaste et le droit y relatif est susceptible de recouvrir l'ensemble des normes destinées à faire perdurer la paix, c'est-à-dire à lutter contre les menaces à la paix et à la sécurité internationales¹¹. Malgré l'étendue potentielle de ce droit, il existe un « noyau dur » du maintien de la paix et de la sécurité internationales, constitué à la fois du *jus ad bellum* – le droit relatif au recours à la force – et de son corollaire – le règlement pacifique des différends. L'interdiction du recours à la force et l'obligation de règlement pacifique des différends constituent ainsi les deux principes cardinaux du système de sécurité collective¹², au cœur du droit du maintien de la paix et de la sécurité

p. 508, disponible en ligne : http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI_1991/RBDI_1991-2/Etudes/RBDI_1991.2 - pp. 507 à 580 - André Oraison.pdf [consulté le 22/05/2020].

⁷ A. Oraison, « Réflexions sur "la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations" (Flux et reflux relatifs des forces doctrinales académiques et finalisées) », *RBDI*, 1991, n° 2, pp. 507-580, spéc. p. 508, disponible en ligne : http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI_1991/RBDI_1991-2/Etudes/RBDI_1991.2 - pp. 507 à 580 - André Oraison.pdf [consulté le 22/05/2020].

⁸ L'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice inclut en effet, au sein de la liste (non exhaustive) des sources du droit international public, « la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations ».

⁹ Au sujet de l'influence de la doctrine sur le développement et le contenu du droit international public, voy. par exemple : M. Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations : the Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2004, 569 p.

¹⁰ Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945 et entrée en vigueur le 24 octobre 1945, article 1 §1.

¹¹ Le maintien de la paix est ainsi défini par la doctrine comme l'« [a]ction consistant à faire perdurer un état de paix, spécialement lorsque celui-ci est menacé » (J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1198 p., spéc. p. 678). La définition de la paix est également, et logiquement, particulièrement étendue : elle recouvre « [a]u sens étroit [l']absence de guerre » et « [p]ar extension : [l']objectif de la société internationale tendant au maintien d'une situation internationale sans guerre » (J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1198 p., spéc. p. 799).

¹² La sécurité collective est en effet définie comme le « [s]ystème par lequel une collectivité d'États conclut, en vue de prévenir l'emploi de la force contre l'un d'entre eux, des engagements de règlement pacifique des différends aux termes desquels chacun pourra bénéficier, sous forme d'actions communes, de la garantie de l'ensemble de la collectivité [nous soulignons] » (J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1198 p., spéc. p. 1024).

internationales instauré par la Charte des Nations Unies¹³. Les présents travaux se restreindront ainsi à leur analyse¹⁴.

Eu égard à l'importance du système de sécurité collective, l'on ne s'étonnera pas qu'il existe de nombreuses interactions entre la doctrine et le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cette branche du droit international public est et demeure naturellement au cœur de nombreux travaux de recherche, en raison des objectifs et des attentes corrélatives liés à ce droit.

Un tel constat conduit légitimement à s'interroger non seulement sur les manifestations, mais également sur l'ampleur du rôle – et donc de la potentielle influence – de la doctrine à l'égard du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Les interactions entre la doctrine et le droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales illustrent un dédoublement et, par conséquent, une ambivalence du rôle de la doctrine. Cantonnée pendant plusieurs décennies à l'*identification* du droit applicable, la doctrine semble à nouveau s'émanciper de cette fonction traditionnelle en contribuant directement à la *formation* du droit de la sécurité internationale¹⁵. La doctrine pourrait (re)devenir, au-delà d'un « moyen auxiliaire de détermination des règles de droit »¹⁶, une « source informelle ou non formelle [l'auteure souligne] »¹⁷ du droit international public. Les fonctions de la doctrine seraient donc susceptibles de s'étendre au-delà de la description et de l'explication du droit positif (*identification*), en participant à l'évolution de ce droit (*formation*).

Ce dédoublement, *a priori* paradoxal, du rôle de la doctrine apparaît sous une forme singulière en droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales, bien qu'il ne soit pas propre à cette branche du droit international public.

Ainsi, comme pour toute branche du droit, l'*identification* du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales est nécessairement limitée à la description, et non à la construction, du droit. Toutefois, le rôle de la doctrine est décisif au sein de l'identification du droit positif et est rempli de manière singulière par les controverses doctrinales (II). À l'inverse, la *formation* du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales revêt nécessairement une portée plus étendue en influençant le contenu du droit positif. Or, le rôle de la doctrine à l'égard de la *formation* du droit est moins déterminant qu'à l'égard de l'*identification* du droit (II).

¹³ Ces deux principes sont prévus respectivement par les articles 2 §4 et 2§3 de la Charte des Nations Unies.

¹⁴ Ceci exclut par exemple le *jus in bello* (droit applicable aux conflits armés) ou le droit du désarmement, qui ne relèvent pas, *stricto sensu*, du droit de recourir à la force ni du règlement pacifique des différends.

¹⁵ Le « déclin » de la contribution de la doctrine à l'égard de la formation de l'ensemble du droit international public a été affirmé à plusieurs reprises durant la deuxième moitié du xx^e siècle. Voy. à ce sujet : A. Oraison, « Réflexions sur "la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations" (Flux et reflux relatifs des forces doctrinales académiques et finalisées) », *RBDI*, 1991, n° 2, pp. 507-580, disponible en ligne : http://rbdi.bruxylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI_1991/RBDI_1991-2/Etudes/RBDI_1991.2 - pp. 507 à 580 - André Oraison.pdf [consulté le 22/05/2020].

¹⁶ Statut de la Cour internationale de Justice, annexé à la Charte des Nations Unies signée à San Francisco le 26 juin 1945 et entrée en vigueur le 24 octobre 1945, article 38 §1 d).

¹⁷ J. Ringelheim, « §2. Le rôle de la doctrine dans l'émergence du droit international des droits de l'homme. Regards sociologiques sur un facteur de création du droit », in I. Hachez, Y. Cartuyvels, H. Dumont, Ph. Gérard, Fr. Ost et M. Van de Kerchove (dir.), *Normativités concurrentes*, Limal/Bruxelles, Anthémis/Université Saint Louis, Collection Les sources du droit revisitées. Volume 3, 2012, pp. 45-65, spéc. p. 64, disponible en ligne : https://dial.uclouvain.be/downloader/downloader.php?pid=boreal%3A169251&datastream=PDF_01 [consulté le 22/05/2020].

II. Un rôle décisif mais d'une portée limitée : l'apport paradoxal des controverses doctrinales à l'identification du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales

L'identification du droit positif conduit nécessairement à un rôle *descriptif* de la doctrine (et non à un rôle *créateur*, lié à la *formation* du droit). L'intérêt du rôle de la doctrine semble dès lors être limité et relatif. Un tel constat intuitif doit néanmoins être nuancé en droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales. En effet, de nombreuses incertitudes demeurent quant à l'identification des normes ayant trait à la sécurité internationale. En raison du caractère éminemment politique des normes relevant du maintien de la paix et de la sécurité internationales, les divergences entre États sont accentuées, chacun poursuivant la préservation de ses intérêts. L'identification du droit applicable constitue dès lors un enjeu primordial face aux incertitudes juridiques, constituant ainsi l'une des fonctions principales de la doctrine. En effet, la lecture du droit positif – des traités ou de la jurisprudence par exemple – ne permet pas de déceler (toutes) les incertitudes, faute de retranscrire (expressément ou intégralement) les questions et divergences existantes. L'apport de la doctrine se révèle donc essentiel à cet égard, car les auteurs soulignent ces incertitudes, facilitant ainsi la compréhension et l'identification du droit positif. Cette identification est néanmoins déroutante à deux égards.

D'une part, la participation doctrinale à l'identification du droit applicable emprunte une forme étonnante : celle des divergences doctrinales. De prime abord, l'existence de controverses doctrinales amène nécessairement à penser qu'une partie des auteurs a tort quant à l'identification du droit positif. En réalité, les débats et oppositions entre les auteurs peuvent refléter l'indétermination des normes existantes. L'incertitude dont cette branche du droit est porteuse n'est en effet que la continuité de l'indétermination même de son fondement, c'est-à-dire de la menace contre la paix : « [l]e contenu du concept est fuyant. La "menace contre la paix" possède un aspect polymorphe adaptable à des situations variées »¹⁸. Par ses controverses, la doctrine est ainsi susceptible de contribuer à mettre en exergue les limites et l'ambiguïté entourant le droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales. La doctrine ne tranche donc pas l'interrogation sur le droit positif, en permettant de faire évoluer ce droit ou en donnant à elle seule une réponse certaine à une question de droit. Elle contribue par contre à révéler les incertitudes du droit positif. Les auteurs peuvent en effet retranscrire, par leurs controverses doctrinales, les débats animant le droit positif (les auteurs adoptant l'une des positions possibles à l'égard du droit positif ou expliquant les différentes interprétations possibles du droit).

D'autre part, la contribution des auteurs à l'identification du droit positif révèle un paradoxe. Certaines controverses doctrinales retranscrivent effectivement l'ambiguïté du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales (II.1). À l'inverse, les consensus doctrinaux apparents, c'est-à-dire les éléments de droit à l'égard desquels il existe une doctrine majoritaire, sont paradoxalement susceptibles d'induire en erreur sur le contenu du droit positif (II.2).

¹⁸ J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1198 p., spéc. p. 800.

II.1. Le reflet fidèle des incertitudes du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales : de fortes divisions doctrinales

L'incertitude irriguant le droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales se confirme dès l'étude de l'une des deux exceptions au principe central d'interdiction du recours à la force. Le constat de l'ambiguïté de la légitime défense ne saurait surprendre, dès lors que cette ambiguïté était volontaire au sein de la Charte des Nations Unies¹⁹, même si l'on ne saurait, à la seule lecture de l'article 51 de la Charte, déceler ou imaginer les nombreuses questions suscitées par la légitime défense et non tranchées par le droit positif. D'où l'importance du concours des savants, qui se manifeste nécessairement par de nombreuses divergences doctrinales, dues aux incertitudes de la Charte.

L'indétermination se révèle à l'analyse de l'élément déclencheur du droit de légitime défense : l'agression. L'identification de l'agression suscite en effet de nombreuses interrogations à trois égards.

En premier lieu, la définition de l'agression comporte d'importantes limites. Alors même qu'elle était reconnue comme nécessaire dès la Société des Nations (SdN)²⁰, le mutisme du Pacte de la SdN à cet égard²¹ fut conservé au sein de l'article 51 de la Charte des Nations Unies²². La volonté de combler cette lacune explique l'adoption de la résolution 3314 par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1974 pour définir l'agression²³. Toutefois, cette définition n'est pas satisfaisante et n'est dès lors pas de nature à mettre fin aux controverses. Elle ne fait pas consensus et n'est d'ailleurs pas mobilisée par le Conseil de sécurité²⁴. De plus, elle ne permet pas de limiter les qualifications abusives d'agression²⁵,

¹⁹ M. Waclaw Komarnicki, *La définition de l'agresseur en droit international*, RCADI, vol. 75, 1949, pp. 4-113, spéc. p. 85.

²⁰ Voy. à ce sujet : M. Bourquin, *Le problème de la sécurité internationale*, RCADI, vol. 49, 1934, pp. 471-542, spéc. p. 505.

²¹ L'article 10 du Pacte de la SdN évoquait l'« agression, [la] menace d'agression ou [l]e danger d'agression » sans définir pour autant cette notion (Pacte de la Société des Nations, signé à Versailles le 28 juin 1919 et entré en vigueur le 10 janvier 1920).

²² Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945 et entrée en vigueur le 24 octobre 1945, article 51.

²³ Assemblée générale des Nations Unies, *Définition de l'agression*, A/RES/3314 (XXIX), 14 décembre 1974.

²⁴ Voy. par exemple à ce sujet : A.-Th. Norodom, « La légitime défense des États », in J.-M. Sorel et S. Zašova (dir.), *Les menaces contre la paix et la sécurité internationales : aspects actuels*, Publication de l'IREDIÉS, n° 1, 2010, pp. 35-54, spéc. p. 42, disponible en ligne : https://iredies.pantheonsorbonne.fr/sites/default/files/inline-files/MARS_Livre_blanc.pdf [consulté le 25/05/2020]. L'absence de « mobilisation », par le Conseil de sécurité, de la définition de l'agression contenue dans la résolution 3314 (XXIX) est susceptible d'être fondée sur plusieurs éléments. Outre le caractère non contraignant de la résolution, elle peut s'expliquer à la fois par la prépondérance du rôle du Conseil de sécurité dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales, par opposition au rôle subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies en la matière (conformément aux articles 12 et 24 de la Charte des Nations Unies), mais également par les limites de cette définition.

²⁵ Une partie de la doctrine a relevé à juste titre l'insuffisance de la définition de l'agression résultant de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale des Nations Unies. Voy. par exemple : P. Klein, *Le droit international à l'épreuve du terrorisme*, RCADI, vol. 321, 2007, pp. 203-484, spéc. pp. 264-265 ; M. Koskeniemi, « A Trap to the Innocent... », in C. Kress (éd.), *The Crime of Aggression : A Commentary*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 1359-1385, spéc. pp. 1359-1360. Les écueils de la définition de l'agression issue de la résolution 3314 ne sont pas étonnants, et font écho aux débats générés par toute proposition de définition de l'agression, comme celle de l'URSS durant la Conférence du désarmement (1932-1933). Voy. à ce sujet : M. Bourquin, *Le problème de la sécurité internationale*, RCADI, vol. 49, 1934, pp. 471-542, spéc. pp. 507-510.

malgré les nombreux garde-fous qu'elle contient²⁶. Les débats doctrinaux relatifs à la définition de l'agression ne sont ainsi que le miroir des incertitudes du droit positif en la matière.

En deuxième lieu et corrélativement, les entraves liées à la qualification de l'agression sont accentuées par les divergences de traduction de la Charte des Nations Unies. La version française retient la notion d'agression armée, tandis que les versions anglaise et espagnole mentionnent une attaque armée. Or, comme le résume Rahim Kherad, « [...] l'expression "attaque armée" permet une interprétation extensive. En revanche, celle d' "agression armée" rend l'invocation de la légitime défense plus restrictive [...] »²⁷.

Enfin, dans la continuité de l'ambiguïté de l'agression, le moment à partir duquel le droit de légitime défense peut être exercé génère également des débats doctrinaux²⁸. « Selon une opinion minoritaire, la légitime défense préventive est admissible, car on ne peut pas demander à un État de ne pas réagir alors que l'attaque contre lui se prépare et est, le cas échéant, sur le point d'être lancée »²⁹. Ces auteurs reconnaissent ainsi la licéité de la légitime défense préemptive ou « anticipée »³⁰ (en cas de menace certaine et imminente d'agression), voire même de légitime défense anticipative ou purement préventive (en cas de menace d'agression future non imminente et plus incertaine)³¹. D'autres auteurs plaident en revanche pour la nécessité d'une agression armée réalisée (et donc d'une limitation à la légitime défense purement « réactive »³²) ou, tout du moins, pour un encadrement restrictif de la légitime défense préemptive, à l'instar d'Anne-Thida Norodom :

« Le principe [de légitime défense préemptive] ne serait donc pas entièrement rejeté, les tentatives de réhabilitation de cette thèse depuis les attentats du 11 septembre et les rapports de l'ONU l'attestent, mais sa mise en œuvre reste dangereuse notamment parce

²⁶ La définition de l'agression issue de la résolution 3314 (XXIX) débute par une définition générale et flexible, destinée à permettre une adaptation de cette définition (article premier). Néanmoins, afin d'encadrer la malléabilité et, partant, les potentielles qualifications abusives d'agression, la résolution 3314 contient une liste d'exemples d'agression (article 3). Cette liste d'exemples n'est toutefois pas exhaustive (article 4), afin non seulement de préserver le pouvoir de qualification du Conseil de sécurité des Nations Unies à l'égard de l'agression, mais également de pouvoir inclure des situations non prévues ou non prévisibles lors de l'adoption de la résolution.

²⁷ R. Kherad, « Rapport introductif », in R. Kherad (dir.), *Légitimes défenses*, Paris, LGDJ, 2007, pp. 3-22, spéc. p. 14.

²⁸ À l'instar des débats suscités par la définition de l'agression, ces controverses ne sont pas nées avec la Charte des Nations Unies mais étaient déjà constatées sous la SdN par exemple. Voy. à ce sujet : M. Bourquin, *Le problème de la sécurité internationale*, RCADI, vol. 49, 1934, pp. 471-542, spéc. pp. 479-481. Pour une synthèse des débats doctrinaux actuels, voy. par exemple : R. Kolb, *Ius contra bellum : le droit international relatif au maintien de la paix*, Bâle/Bruxelles, Helbing Lichtenhahn/Bruylant, 2009, 2^e édition, 435 p., spéc. pp. 278-282.

²⁹ R. Kolb, *Ius contra bellum : le droit international relatif au maintien de la paix*, Bâle/Bruxelles, Helbing Lichtenhahn/Bruylant, 2009, 2^e édition, 435 p., spéc. pp. 278-279.

³⁰ R. Kolb, *Ius contra bellum : le droit international relatif au maintien de la paix*, Bâle/Bruxelles, Helbing Lichtenhahn/Bruylant, 2009, 2^e édition, 435 p., spéc. p. 280.

³¹ Sur la distinction entre les deux formes de légitime défense en cas de menace d'agression (légitime défense préemptive ou préventive), voy. par exemple : Th. Christakis, « Existe-t-il un droit de légitime défense en cas de simple "menace" ? Une réponse au "groupe des personnalités de haut niveau" de l'ONU », in *Les métamorphoses de la sécurité collective : droit, pratique et enjeux stratégiques*, journée franco-tunisienne des 24 et 25 juin 2004 à Hammamet organisée par la Société française pour le droit international, Paris, Pedone, 2005, pp. 197-222, spéc. p. 199, disponible en ligne : https://cesice.univ-grenoble-alpes.fr/sites/cesice/files/Mediatheque/Documents/Centre/Membres/article_t_christakis_droit_legitime_defense.pdf [consulté le 8 février 2021].

³² R. Kolb, *Ius contra bellum : le droit international relatif au maintien de la paix*, Bâle/Bruxelles, Helbing Lichtenhahn/Bruylant, 2009, 2^e édition, 435 p., spéc. p. 280.

qu'il est difficile d'établir un seuil de menace à partir duquel le droit de légitime défense pourrait être exercé »³³.

Or, malgré l'existence de certains éléments de réponse en droit positif, l'incertitude demeure, faute de convergence et de clarté. Ainsi, en 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a estimé que le droit international coutumier reconnaissait la licéité de la légitime défense préemptive (en cas de menace d'agression imminente et certaine)³⁴. La Cour internationale de Justice (CIJ) semble, à l'inverse, avoir implicitement adopté la seconde position doctrinale, rejetant ainsi la légitime défense préemptive et anticipative³⁵. Il existe ainsi des contradictions et, qu'il s'agisse du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement ou de la CIJ, la portée juridique des réponses apportées doit être nuancée³⁶. Faute de réponse expresse et certaine, l'incertitude demeure.

³³ A.-Th. Norodom, « La légitime défense des États », in J.-M. Sorel et S. Zašova (dir.), *Les menaces contre la paix et la sécurité internationales : aspects actuels*, Publication de l'IREDIÉS, n° 1, 2010, pp. 35-54, spéc. p. 46, disponible en ligne : https://iredies.pantheonsorbonne.fr/sites/default/files/inline-files/MARS_Livre_blanc.pdf [consulté le 25/05/2020].

³⁴ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, 59^e session, 564^e séance, A/59/565, 2 décembre 2004, spéc. p. 59 §188, et recommandation n° 53, pp. 93-94.

³⁵ Ceci résulte particulièrement de trois affaires de la CIJ, comme le souligne Théodore Christakis (Th. Christakis, « Existe-t-il un droit de légitime défense en cas de simple "menace" ? Une réponse au "groupe des personnalités de haut niveau" de l'ONU », in *Les métamorphoses de la sécurité collective : droit, pratique et enjeux stratégiques*, Journée franco-tunisienne des 24 et 25 juin 2004 à Hammamet organisée par la Société française pour le droit international, Paris, Pedone, 2005, pp. 197-222, spéc. pp. 219-220, disponible en ligne : https://cesice.univ-grenoble-alpes.fr/sites/cesice/files/Mediatheque/Documents/Centre/Membres/article_t_christakis_droit_legitime_defense.pdf [consulté le 8 février 2021]) :

1) *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, 27 juin 1986, *C.I.J. Recueil 1986*, pp. 14 et s., spéc. p. 103, §195 : « [d]ans le cas de la légitime défense individuelle, ce droit ne peut être exercé que si l'Etat intéressé a été victime d'une agression armée ».

2) *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, 6 novembre 2003, *C.I.J. Recueil 2003*, pp. 161 et s., spéc. p. 186, §51 : « [p]ar conséquent, pour établir qu'ils étaient en droit d'attaquer les plates-formes iraniennes dans l'exercice du droit de légitime défense individuelle, les États-Unis doivent démontrer qu'ils ont été attaqués [...] ».

3) *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, 9 juillet 2004, *C.I.J. Recueil 2004*, pp. 136 et s., spéc. p. 194, §139 : « [l]'article 51 de la Charte reconnaît ainsi l'existence d'un droit naturel de légitime défense en cas d'agression armée [...] ».

³⁶ En ce qui concerne le Groupe de personnalités de haut niveau, le rapport n'est pas contraignant et n'est donc pas inclus au sein du droit positif, puisqu'il a été adopté par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies (dépourvue en principe de valeur contraignante). De plus, la licéité de la légitime défense préemptive affirmée par le rapport n'est pas suffisamment justifiée ni nécessairement fondée en droit (voy. par exemple à ce sujet : Th. Christakis, « Existe-t-il un droit de légitime défense en cas de simple "menace" ? Une réponse au "groupe des personnalités de haut niveau" de l'ONU », in *Les métamorphoses de la sécurité collective : droit, pratique et enjeux stratégiques*, Journée franco-tunisienne des 24 et 25 juin 2004 à Hammamet organisée par la Société française pour le droit international, Paris, Pedone, 2005, pp. 197-222, disponible en ligne : https://cesice.univ-grenoble-alpes.fr/sites/cesice/files/Mediatheque/Documents/Centre/Membres/article_t_christakis_droit_legitime_defense.pdf [consulté le 8 février 2021]). En ce qui concerne la CIJ, la relativisation de la portée juridique de ses affirmations repose sur deux éléments : la Cour n'évoque pas les termes de légitime défense préemptive ou préventive et, surtout, ne rejette pas expressément la possibilité d'exercer la légitime défense en cas de menace (imminente ou future) d'agression. Elle se contente à cet égard soit de rappeler les termes de la Charte (sans exiger explicitement la réalisation d'une agression armée ou d'une attaque armée), soit d'exiger de l'État exerçant la légitime défense qu'il démontre qu'une agression ou attaque armée a bien eu lieu.

Les controverses doctrinales semblent ainsi être justifiées et, surtout, contribuer à identifier le droit positif ou, plus précisément, les incertitudes du droit positif relatif au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Tel n'est néanmoins pas systématiquement le cas, et certaines positions doctrinales se distinguent en ce qu'elles sont, cette fois, majoritaires (constitutives d'« embryons » de consensus doctrinaux) et, surtout, susceptibles d'induire en erreur sur le contenu du droit positif.

II.2. Les entraves potentielles à l'identification du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales : le poids des doctrines majoritaires

Certaines conceptions doctrinales sont susceptibles de retranscrire une vision erronée du droit positif. Elles pourraient sembler similaires aux fortes divisions doctrinales analysées précédemment, mais s'en démarquent à deux égards. En premier lieu, ces conceptions doctrinales sont bien moins sujettes à controverses que les premières : il existe dans ce cas de figure une doctrine majoritaire. Les divisions sont donc bien moins fortes et visibles que les controverses doctrinales retranscrivant les incertitudes du droit positif. En second lieu, si elles mobilisent – à l'instar des controverses légitimes – l'ambiguïté du droit positif, elles dissimulent, sous couvert de consensus, cette ambiguïté ou occultent les embryons de réponse apportés par l'évolution du droit positif. Il peut en être ainsi lorsque la doctrine majoritaire affirme qu'il existe une réponse certaine à une question donnée alors même que la question demeure en suspens ou alors même que le droit positif s'oriente au contraire vers la réponse opposée.

L'exemple de la légitime défense peut à nouveau être mobilisé puisqu'un débat crucial anime la doctrine quant à l'auteur de l'agression : doit-il s'agir d'un État, ou une « agression » non étatique (telle qu'un attentat terroriste) peut-elle déclencher le droit de légitime défense ?

La doctrine, qui semble encore majoritaire aujourd'hui, restreint le droit de légitime défense à la réalisation d'une agression armée étatique ou imputable indirectement à un État (agression indirecte). Les propos d'Oliver Corten sont emblématiques en la matière :

« L'interdiction du recours à la force est une règle liant les États, et non les acteurs non étatiques. Le mécanisme de l'« agression indirecte » permet, dans certaines circonstances, d'imputer à un État des actes assimilables à une attaque armée, ce qui ouvre la voie à l'exercice de la légitime défense de la part de l'État attaqué. En dehors de cette hypothèse, ni l'article 2 § 4 ni l'article 51 de la Charte ne sont applicables »³⁷.

La position de la Cour revêt néanmoins une portée juridique bien plus grande que celle du rapport du Groupe de personnalités de haut niveau, même si le rejet explicite de la licéité de la légitime défense préemptive ou préventive fait encore défaut pour mettre fin aux incertitudes. Au regard de l'ambiguïté de la position de la CIJ concernant la légitime défense préemptive et préventive, voy. par exemple : Ph. Weckel, « Nouvelles pratiques américaines en matière de légitime défense ? », *AFRI*, vol. VI, 2005, pp. 128-137, spéc. p. 130, disponible en ligne : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/9_128-137.pdf [consulté le 8 février 2021].

³⁷ O. Corten, *Le droit contre la guerre : l'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 2014, 2^e édition revue et augmentée, 932 p., spéc. pp. 262-263. La doctrine est particulièrement prolifique sur le sujet. Pour d'autres exemples de rejet de l'agression armée non étatique comme fait déclencheur de la légitime défense, en dehors de l'agression armée indirecte d'un État, voy. par exemple : P.-M. Dupuy et Y. Kerbrat, *Droit international public*, Paris, Dalloz, Collection Précis, 2020, 15^e édition, 962 p., spéc. pp. 710-714 et pp. 720-721 ; F. Latty, « Le brouillage des repères du *jus contra bellum*. À propos de l'usage de la force par la France contre Daech », *RGDIP*, 2016, n° 1, pp. 11-39, spéc. pp. 21-22, disponible en ligne : http://www.franck-latty.fr/Publications/Articles_files/LATTY_RGDIP_Daech.pdf [consulté le 12/07/2021].

Il existe bien une ambiguïté en la matière, en raison du silence de la Charte. Cette incertitude est toutefois occultée par la doctrine majoritaire, qui affirme que le droit positif aurait tranché en rejetant l'agression non étatique. Or, les arguments invoqués au soutien d'une telle affirmation sont erronés à plusieurs égards, comme une partie de la doctrine a pu le souligner³⁸.

En premier lieu, la Charte exige uniquement que l'agression armée soit commise *contre* un État, non *par* un État. La question de l'agression non étatique fut donc laissée en suspens en 1945³⁹, alors même que les interrogations relatives à l'agression armée non étatique sont en réalité anciennes et étaient déjà constatées lors de l'affaire de la Caroline opposant le Royaume-Uni et les États-Unis à partir de 1837⁴⁰.

Par ailleurs, contrairement à ce que soutient une partie de la doctrine, la CIJ ne s'est prononcée qu'une seule fois à l'égard de l'agression armée non étatique, les autres affaires étant en réalité relatives à l'agression armée indirecte par un État⁴¹. Dans l'avis consultatif relatif aux *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, la Cour a effectivement rejeté la possibilité d'exercice de la légitime défense en

Pour une synthèse des débats entre acceptation et rejet de l'agression armée non étatique comme fait déclencheur de la légitime défense, voy. par exemple : J.-Ch. MARTIN, *Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme*, Thèse de doctorat, Aix-Marseille 3, 2005, 651 p., spéc. pp. 282-293 ; R. Kolb, *Ius contra bellum : le droit international relatif au maintien de la paix*, Bâle/Bruxelles, Helbing Lichtenhahn/Bruylant, 2009, 2^e édition, 435 p., spéc. pp. 274-277 ; A.-Th. Norodom, « La légitime défense des États », in J.-M. Sorel et S. Zašova (dir.), *Les menaces contre la paix et la sécurité internationales : aspects actuels*, Publication de l'IREDIÉS, n° 1, 2010, pp. 35-54, spéc. pp. 47-48, disponible en ligne : https://iredies.pantheonsorbonne.fr/sites/default/files/inline-files/MARS_Livre_blanc.pdf [consulté le 25/05/2020] ; A. Cassese, « Article 51 », in J.-P. Cot et A. Pellet (dir.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, 3^e édition mise à jour, revue et augmentée dans le cadre du Centre de Droit International de Nanterre (CEDIN) à l'occasion du 60^e anniversaire des Nations Unies, pp. 1329-1361, spéc. pp. 1350-1352, disponible en ligne : <https://www.sfdi.org/wp-content/uploads/2015/05/article-51.pdf> [consulté le 8 février 2021].

³⁸ La démonstration la plus complète et éloquente en la matière est issue d'une thèse de doctorat consacrée à la légitime défense en droit international public, qui sera donc fortement mobilisée dans les développements ci-dessous bien que ces travaux de recherche ne soient pas les seuls réfutant le rejet de l'agression armée non étatique. La thèse concernée est celle de Raphaël Van Steenberghe : R. Van Steenberghe, *La légitime défense en droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2012, 608 p.

³⁹ R. Van Steenberghe, *La légitime défense en droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2012, 608 p., spéc. pp. 270-271.

⁴⁰ L'affaire de la Caroline était en effet fondée sur une attaque d'un État par des individus. Voy. par exemple à ce sujet : A.-Th. Norodom, « La légitime défense des États », in J.-M. Sorel et S. Zašova (dir.), *Les menaces contre la paix et la sécurité internationales : aspects actuels*, Publication de l'IREDIÉS, n° 1, 2010, pp. 35-54, spéc. pp. 35-36, disponible en ligne : https://iredies.pantheonsorbonne.fr/sites/default/files/inline-files/MARS_Livre_blanc.pdf [consulté le 25/05/2020].

⁴¹ R. Van Steenberghe, *La légitime défense en droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2012, 608 p., spéc. pp. 282-283. Comme le souligne cet auteur, cinq « affaires » (dont un avis consultatif) ont pu être mobilisées par la doctrine à l'égard de l'agression armée non étatique :

- 1) *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, 27 juin 1986, C.I.J. Recueil 1986, pp. 14 et s. ;
- 2) *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, 8 juillet 1996, C.I.J. Recueil 1996, pp. 226 et s. ;
- 3) *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, 6 novembre 2003, C.I.J. Recueil 2003, pp. 161 et s. ;
- 4) *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, 9 juillet 2004, C.I.J. Recueil 2004, pp. 136 et s. ;
- 5) *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, 19 décembre 2005, C.I.J. Recueil 2005, pp. 168 et s.

réaction à une agression armée non étatique⁴². L'apport de cet avis consultatif peut néanmoins être nuancé, ne serait-ce que parce que trois juges se sont opposés à la solution retenue par la Cour et ont estimé que l'agression non étatique pouvait déclencher le droit de légitime défense⁴³.

Enfin, l'acceptation de l'agression armée non étatique comme élément déclencheur du droit de légitime défense est en outre confortée par la pratique, notamment du Conseil de sécurité et des États suite aux attentats du 11 septembre 2001⁴⁴ puis des attentats de l'État islamique⁴⁵. Certains États, tels que la France, initialement réfractaires à l'exercice de la légitime défense en réaction à une agression non étatique, admettent désormais qu'une telle agression déclenche le droit de légitime défense⁴⁶.

Il en résulte, comme le souligne Raphaël Van Steenberghe, « [...] qu'il n'est pas requis qu'une agression armée soit le fait d'un État pour constituer une agression armée et permettre le déclenchement du droit de légitime défense »⁴⁷.

L'opinion de la doctrine majoritaire, peut ainsi induire en erreur quant à l'identification du droit positif, en occultant ou en déformant les éléments du droit applicable – alors même que le consensus doctrinal participe habituellement, au contraire, à la facilitation de la compréhension du droit positif.

L'apparition et l'amplification des menaces à la paix et à la sécurité internationales⁴⁸ – telles que la multiplication des organisations et attentats terroristes – motivent précisément

⁴² *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, 9 juillet 2004, *C.I.J. Recueil 2004*, pp. 136 et s., spéc. p. 194, §139 : « [l']article 51 de la Charte reconnaît ainsi l'existence d'un droit naturel de légitime défense en cas d'agression armée par un État contre un autre État. Toutefois, Israël ne prétend pas que les violences dont il est victime soient imputables à un État étranger ».

⁴³ Il s'agit des juges Higgins, Kooijmans et Buergenthal qui ont rendu respectivement deux opinions individuelles et une déclaration relatives à l'avis consultatif de la Cour.

⁴⁴ Le lendemain des attentats du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité a implicitement reconnu que les États-Unis étaient habilités à exercer la légitime défense (en réaction à une agression armée non étatique par conséquent), en rappelant dans le préambule de la résolution 1368, relative aux attentats du 11 septembre, « le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective conformément à la Charte » (Conseil de sécurité des Nations Unies, *La situation en Afghanistan*, S/RES/1368, 12 septembre 2001). Au sujet de la pratique des États à l'égard de la légitime défense en réaction à une agression armée non étatique, voy. : R. Van Steenberghe, *La légitime défense en droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2012, 608 p., spéc. pp. 293-358.

⁴⁵ Une coalition internationale a été formée pour combattre l'État islamique en Syrie et en Iraq et une grande partie des États participant à la coalition a invoqué la légitime défense (seuls les États arabes n'ont pas expliqué le fondement de leur intervention et n'ont dès lors pas explicitement invoqué la légitime défense), bien que les formes et argumentations précises à l'appui de celle-ci aient varié d'un État à l'autre. Voy. par exemple à ce sujet : O. Corten, « L'argumentation des États européens pour justifier une intervention militaire contre l' "État islamique" en Syrie : vers une reconfiguration de la notion de légitime défense ? », *RBDI*, 2016, n° 1, pp. 31-68, spéc. pp. 53-54, disponible en ligne : http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/rbdi_2016_2/RBDI_16_1_Corten.pdf [consulté le 15/05/2020].

⁴⁶ Concernant l'évolution de la position de la France à ce sujet, voy. par exemple : O. Corten, « L'argumentation des États européens pour justifier une intervention militaire contre l' "État islamique" en Syrie : vers une reconfiguration de la notion de légitime défense ? », *RBDI*, 2016, n° 1, pp. 31-68, spéc. pp. 53-54, disponible en ligne : http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/rbdi_2016_2/RBDI_16_1_Corten.pdf [consulté le 15/05/2020] ; L. Balmond, « Frappes aériennes sur la Syrie base juridique », *RGDIP*, 2015, n° 4, pp. 804-805 ; F. Alabrune, « Fondements juridiques de l'intervention militaire contre Daech en Irak et en Syrie », *RGDIP*, 2016, n° 1, pp. 41-50, spéc. p. 45 ; F. Couveinhes-Matsumoto, « Résolution 2249 (2015) : soutien politique aux bombardements et non autorisation juridique », *RGDIP*, 2016, n° 1, pp. 80-81.

⁴⁷ R. Van Steenberghe, *La légitime défense en droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2012, 608 p., spéc. p. 325.

les propositions exponentielles de modification du droit positif. Les appels récents à la reconfiguration du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales pourraient ainsi conduire à une contribution croissante de la doctrine à l'évolution du droit. Il semble donc opportun de s'interroger sur l'influence potentielle des propositions doctrinales à l'égard de la formation du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

III. Un rôle limité mais d'une portée décisive : la contribution doctrinale à la formation du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales

Au xx^e siècle, l'idée d'un déclin du rôle de la doctrine à l'égard de la formation du droit international public en général s'est imposée, notamment en raison du développement normatif considérable du droit international public⁴⁹. Si le rôle de la doctrine à l'égard de la formation du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales est effectivement relatif par comparaison avec l'identification du droit positif (III.1), la doctrine exerce néanmoins une influence indirecte sur le contenu du droit positif (III.2).

III.1. Un rôle *a priori* relatif

De prime abord, cette branche du droit international public semble plus réfractaire que d'autres branches à l'influence doctrinale⁵⁰, car les vecteurs ou mécanismes classiques d'influence de la doctrine à l'égard du droit positif semblent peu mobilisés, ou mobilisables, dans le cadre du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

À titre d'exemple, les travaux de la Commission du droit international (CDI), pourtant reconnus comme l'un des vecteurs majeurs de la contribution de la doctrine à l'égard de la formation du droit international public⁵¹, ne portent pas sur la sécurité internationale⁵².

⁴⁸ L'apparition de nouvelles menaces et l'amplification de menaces existantes ont même conduit en novembre 2003 à la création d'un groupe au sein des Nations Unies, dédié spécifiquement à l'évaluation de l'adéquation du droit positif à l'égard de ces menaces (le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement : cf. *supra*, note 33).

⁴⁹ Plus le droit positif est développé d'un point de vue quantitatif et qualitatif, plus l'influence exercée par la doctrine sur la création et le contenu du droit positif semble diminuer.

⁵⁰ Le droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales se distingue à ce titre du droit international des droits de l'homme par exemple, au sein duquel la contribution doctrinale est reconnue comme déterminante. Voy. à ce sujet : J. Ringelheim, « §2. Le rôle de la doctrine dans l'émergence du droit international des droits de l'homme. Regards sociologiques sur un facteur de création du droit », in I. Hachez, Y. Cartuyvels, H. Dumont, Ph. Gérard, Fr. Ost et M. Van de Kerchove (dir.), *Normativités concurrentes*, Limal/Bruxelles, Anthémis/Université Saint Louis, Collection Les sources du droit revisitées. Volume 3, 2012, pp.45-65, disponible en ligne : https://dial.uclouvain.be/downloader/downloader.php?pid=boreal%3A169251&datastream=PDF_01 [consulté le 22/05/2020].

⁵¹ « La "doctrine des publicistes les plus qualifiés" comprend les vues individuelles des chercheurs et experts et, surtout, les opinions d'organismes renommés à l'échelle internationale tels que la Commission du droit international (CDI). Une opinion d'un organe international tel que la CDI ou d'une institution privée respectée qui comprend d'éminents juristes des différents systèmes juridiques se verrait accorder plus de poids qu'une décision judiciaire nationale ou un avis théorique individuel sur un point de droit international » (Office des Nations Unies contre les Drogues et le Crime, « Questions les plus fréquemment posées sur les aspects du droit international touchant la lutte contre le terrorisme », Manuel, 2009, 107 p., spéc. p.12, disponible en ligne : <https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/FAQ/French.pdf> [consulté le 25/05/2020]).

De même, plusieurs projets de conventions internationales ayant trait au maintien de la paix et de la sécurité internationales sont rédigés sans le concours de la doctrine. Tel est par exemple le cas dans le cadre de la lutte internationale contre le terrorisme⁵³. Plutôt que de faire appel à la CDI, plusieurs organes subsidiaires ont été créés, notamment sous l'égide de

Ceci peut être nuancé, dans la mesure où les membres de la Commission peuvent également être des représentants ou conseillers d'États, ou être influencés par leur nationalité et donc la position de leur propre État.

⁵² Il existe trois exceptions qui doivent néanmoins être fortement relativisées. La CDI a été amenée à analyser deux sujets liés au droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il en est ainsi de la définition de l'agression, initialement confiée à la Commission, qui fut ensuite transférée à plusieurs comités créés par l'Assemblée générale des Nations Unies en raison des travaux de la CDI portant sur un projet de code des crimes contre la paix et l'humanité incluant l'agression. À cet égard, la page du site de la CDI dédiée à la définition de l'agression est particulièrement détaillée et explique les différentes étapes de la définition de l'agression ainsi que le transfert de cette tâche à des comités : https://legal.un.org/ilc/summaries/7_5.shtml [consulté le 11/02/2021]. Le projet de code des crimes contre la paix et l'humanité constitue précisément la deuxième exception. La CDI a finalisé ce code en 1996, ce qui a permis qu'il fût mobilisé pour rédiger le Statut de Rome créant la Cour pénale internationale (et ainsi intégrer le droit positif). Toutefois, ces travaux ont ainsi principalement trait au droit international pénal (qui entretient manifestement des liens avec le maintien de la paix et de la sécurité internationales, sans pour autant que ces deux branches ne se confondent), ce qui conduit à relativiser la portée de ces travaux à l'égard du maintien de la paix et de la sécurité internationales. De plus, et surtout, le projet de code adopté ne contient pas d'apport de la Commission concernant le seul élément du code relevant sans conteste du maintien de la paix et de la sécurité internationales : le projet ne contient en effet pas de définition de l'agression (Commission du droit international, *Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité*, 48^e session, 1996, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1996, vol. II). Pour de plus amples informations sur le projet de code des crimes contre la paix et l'humanité, ainsi que ses liens avec le Statut de Rome créant la Cour pénale internationale (CPI), voy. la page du site de la CDI qui lui est dédiée : https://legal.un.org/ilc/summaries/7_4.shtml [consulté le 11/02/2021]. Enfin, certains travaux de la Commission portent sur les conséquences des conflits armés (au regard soit du droit des traités, soit de la protection de l'environnement). Néanmoins, il ne s'agit pas du maintien de la paix et de la sécurité internationales *stricto sensu* (*jus ad bellum*, distinct du *jus in bello* relatif au droit applicable dans les conflits armés), d'autant que la thématique principale de ces travaux ne repose pas tant sur les conflits armés que sur les conséquences de ces derniers à l'égard de branches du droit qui ne sont pas le maintien de la paix et de la sécurité internationales (qu'il s'agisse du droit des traités ou du droit de l'environnement). Il est ainsi possible de s'interroger sur les raisons de l'absence de travaux de la Commission liés au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Par sa généralité, la mission de la CDI, relative à la codification et au développement progressif du droit international (selon l'article premier §1 du Statut de la Commission adopté en 1947 par l'Assemblée générale des Nations Unies : Assemblée générale des Nations Unies, *Création d'une commission de droit international*, A/RES/174(II), 21 novembre 1947), n'exclut aucunement le maintien de la paix et de la sécurité internationales et lui permettrait même, particulièrement en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (titulaire de la responsabilité subsidiaire du maintien de la paix et de la sécurité internationales en vertu de l'article 12 de la Charte des Nations Unies), de connaître de cette branche du droit international public. Les motifs de l'absence de travaux de la CDI sur cette thématique, à l'exception des trois exceptions suscitées, ne font toutefois pas l'objet, à notre connaissance, de commentaire ou d'explication particulière. Il est possible d'imaginer que ceci s'explique par les controverses liées au contenu du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales (entravant ainsi la codification et le développement progressif de ce droit), ou par le développement normatif déjà réalisé par d'autres organes en la matière (tels que le Conseil de sécurité ou les comités créés par l'Assemblée générale des Nations Unies). Néanmoins, il s'agit uniquement de spéculations non confirmées à notre connaissance.

⁵³ Le Conseil de sécurité a expressément inclus le terrorisme dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, en affirmant au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 qu'il « considère de tels actes, comme tout acte de terrorisme international, comme une menace à la paix et à la sécurité internationales [le Conseil souligne] » (Conseil de sécurité des Nations Unies, *La situation en Afghanistan*, S/RES/1368, 12 septembre 2001). Cette qualification est constante depuis la résolution 1368.

l'Assemblée générale des Nations Unies, afin de rédiger des projets de conventions internationales consacrés au terrorisme. L'influence exercée par ces organes sur la création et le contenu du droit positif est ainsi manifeste. Pourtant, lesdits organes sont composés de représentants d'États et/ou d'organisations internationales, à l'exclusion dès lors des enseignants-chercheurs et des experts. À titre illustratif, un Comité spécial a été créé en 1996 par l'Assemblée générale afin, notamment, d'élaborer un projet de convention générale sur le terrorisme. L'exclusion des membres de la doctrine apparaît dès la lecture de la composition du Comité, lequel est « ouvert à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres d'institutions spécialisées ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique »⁵⁴.

Dans le même sens, un comité spécial a été créé par l'Assemblée générale en 1965 afin de faire une « étude d'ensemble des opérations de maintien de la paix [OMP] sous tous leurs aspects ». La mission confiée à ce comité semble ainsi inclure la création et la modification du droit positif. Ceci est confirmé par le fait que le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (dit Comité des 34) soumet ses résolutions à la Quatrième Commission, qui est « devenue [l'] arène pour la réflexion sur l'adaptation aux nouveaux défis rencontrés par les OMP »⁵⁵. Le Comité semble ainsi susceptible d'exercer une influence importante sur le droit positif. Or, le Comité spécial est composé exclusivement d'États membres de l'ONU⁵⁶ qui ne sont pas nécessairement représentés par des membres de la doctrine et qui, en tout état de cause, exercent ces fonctions en tant que représentants d'État et non en tant que savants.

Plus récemment, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a été créé par le Secrétaire général des Nations Unies⁵⁷. La mission confiée à ce groupe était sans conteste susceptible de permettre aux personnalités de haut niveau de participer à l'éventuelle évolution du droit positif : « [l]e Groupe avait pour mission d'évaluer les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales, de dire en quoi nos politiques et nos institutions actuelles nous permettent d'y faire face et de recommander des mesures propres à donner à l'Organisation des Nations Unies les moyens de pourvoir à la sécurité collective au XXI^e siècle »⁵⁸. Or, les 16 personnalités de haut niveau étaient toutes d'anciens représentants d'États ou agents d'organisations internationales⁵⁹.

⁵⁴ Assemblée générale des Nations Unies, *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/51/210, 17 décembre 1996.

⁵⁵ C. Egger, M.-N. Tannous et Ch. Tenenbaum, « Chapitre 6. Sécurité et maintien de la paix : l'Assemblée dans l'ombre du Conseil de sécurité », in G. Devin, Fr. Petiteville et S. Tordjman (dir.), *L'Assemblée générale des Nations Unies : là où le monde se parle depuis 75 ans*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, pp. 133-159, spéc. p. 141.

⁵⁶ La liste des 34 États membres de l'ONU faisant partie du Comité spécial des opérations de maintien de la paix est indiquée dans la résolution 2006 créant ledit Comité : Assemblée générale des Nations Unies, *Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects*, A/RES/2006(XIX), 18 février 1965.

⁵⁷ Cf. *supra*.

⁵⁸ Note du Secrétaire général, reproduite avant le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, 59^e session, 564^e séance, A/59/565, 2 décembre 2004.

⁵⁹ La page sur le site des Nations Unies dédiée au rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement indique les fonctions exercées par les membres de ce Groupe (<https://www.un.org/french/secureworld/panelmembers.html> [consulté le 8 février 2021]) :

« Le Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, a nommé le 4 novembre 2003 l'ancien Premier Ministre de la Thaïlande, M. Anand Panyarachun*, Président du Groupe de haut niveau sur les menaces à la sécurité internationale et la réforme du système international.

[...]

Il est toutefois possible que les représentants d'États ou d'organisations internationales appartiennent également à la doctrine, ou soient conseillés eux-mêmes par des professeurs de droit international public. Dans une telle hypothèse, la doctrine peut exercer une influence certaine sur le droit positif. L'exemple le plus emblématique en la matière tient au droit d'ingérence, théorisé par Mario Bettati (qui fut le conseiller juridique de plusieurs secrétaires d'État ou ministres français, dont Bernard Kouchner). Mario Bettati lui-même a reconnu l'influence certaine qu'il a exercée à l'égard de la consécration de ce droit : « [i]ntroduit par la résolution 43/131 de l'Assemblée générale de l'ONU en 1988 puis par plus de 300 résolutions du Conseil de sécurité dans une vingtaine de conflits, le droit d'ingérence a été consacré par le sommet mondial des chefs d'État et de gouvernement. [...] Un bilan s'impose aujourd'hui, dix-huit ans après le lancement du concept dont nous fûmes les promoteurs [nous soulignons] »⁶⁰.

L'exemple de Mario Bettati constitue un premier indice de l'influence certaine, bien qu'indirecte ou implicite, de la doctrine à l'égard de la formation du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

III.2. Un rôle indirect

Le contentieux international constitue un réceptacle de la doctrine, susceptible de retranscrire les travaux doctrinaux au sein même du droit positif. Deux cas de figure illustrent particulièrement cette hypothèse.

Les 15 autres membres du Groupe sont les personnalités suivantes :

- M. Robert Badinter* de la France, Membre du Sénat et ancien Ministre de la justice ;
- M. Joao Clemente Baena Soares* du Brésil, ancien Secrétaire général de l'Organisation des États américains ;
- Mme Gro Harlem Brundtland* de la Norvège, ancien Premier Ministre et ancienne Directrice générale de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ;
- Mme Mary Chinery-Hesse* du Ghana, Vice-Présidente de la Commission de la planification du développement national du Ghana et ancienne Directrice générale adjointe de l'Organisation internationale du Travail (OIT) ;
- M. Gareth Evans* de l'Australie, Président de "International Crisis Group" et ancien Ministre des affaires étrangères ;
- M. David Hannay* du Royaume-Uni, ancien Représentant permanent auprès des Nations Unies et Envoyé spécial de son pays à Chypre ;
- M. Enrique Iglesias* de l'Uruguay, Président de la Banque interaméricaine de développement ;
- M. Amre Moussa* de l'Égypte, Secrétaire général de la Ligue des États arabes ;
- M. Satish Nambiar* de l'Inde, ancien Lieutenant-Général de l'Armée indienne et Commandant en chef de la Force des Nations Unies en ex-Yougoslavie (FORPRONU) ;
- Mme Sadako Ogata* du Japon, ancien Haut Commissaire pour les réfugiés ;
- M. Yevgeny Primakov de la Fédération de Russie, ancien Premier Ministre ;
- M. Qian Qichen* de la Chine, ancien Vice-Premier Ministre et Ministre des affaires étrangères ;
- Mme Nafik Sadiq* du Pakistan, ancienne Directrice exécutive du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) ;
- M. Salim Ahmed Salim* de la République-Unie de Tanzanie, ancien Secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), et ;
- M. Brent Scowcroft* des États-Unis ancien Lieutenant-Général des forces aériennes américaines et Conseiller au Conseil national de sécurité ».

⁶⁰ M. Bettati, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *Outre-Terre*, 2007/3, n° 20, pp. 381-389, spéc. p. 381.

En premier lieu, les juges eux-mêmes sont susceptibles de transposer leurs propres conceptions doctrinales au sein de la jurisprudence. Si les juges participent nécessairement à la détermination du contenu des arrêts, une telle influence revêt une ampleur singulière en droit international public dès lors que, contrairement aux droits internes, les juges sont également souvent des chercheurs et appartiennent de ce fait à la doctrine. Certaines affaires ont ainsi été l'occasion pour les juges d'imposer au sein même des décisions, et non *via* leurs opinions individuelles ou dissidentes, leurs propres conceptions doctrinales. À cet égard, la solution retenue par le Tribunal spécial pour le Liban en 2011 à l'égard de la définition du terrorisme est emblématique. Le Tribunal spécial pour le Liban a en effet affirmé qu'il existerait une définition coutumière du terrorisme international en temps de paix, composée des trois éléments cumulatifs suivants :

« [...] i) la perpétration d'un acte criminel (tel qu'un meurtre, un enlèvement, une prise d'otages, un incendie criminel, etc.), ou la menace d'un tel acte ; ii) l'intention de répandre la peur parmi la population (qui fait naître généralement un danger public) ou de contraindre directement ou indirectement une autorité nationale ou internationale à accomplir un certain acte ou à s'abstenir de l'accomplir ; iii) la présence, au sein de cet acte, d'un élément d'extranéité »⁶¹.

Or, cette affirmation reflète fidèlement la pensée du Président du Tribunal spécial pour le Liban de l'époque (Antonio Cassese)⁶². Ce dernier affirmait en effet en 2006 qu'il existerait une définition coutumière du terrorisme international en temps de paix, composée des cinq éléments cumulatifs suivants :

« [...] (i) is an action normally criminalized in national legal systems ; (ii) is transnational in character, i.e. not limited in its action or implications to one country alone ; (iii) is carried out for the purpose of coercing a state, or international organization to do or refrain from doing something ; (iv) uses for this purpose two possible modalities : either spreading terror among civilians or attacking public or eminent private institutions or their representatives ; and (v) is not motivated by personal gain but by ideological or political aspirations »⁶³.

Il existe ainsi une ressemblance frappante entre les propos doctrinaux d'Antonio Cassese et le contenu de la décision du Tribunal spécial pour le Liban : le premier élément est commun (la perpétration d'un acte criminel), le deuxième élément selon Antonio Cassese (caractère transnational) concorde avec le troisième élément retenu par le Tribunal (extranéité), et enfin les trois autres éléments proposés par Antonio Cassese sont en grande partie présents au sein du deuxième élément de la définition du Tribunal⁶⁴. Cette

⁶¹ Tribunal spécial pour le Liban, Chambre d'appel, *Décision préjudicielle sur le droit applicable : terrorisme, complot, homicide, commission, concours de qualifications*, STL-11-01/I, 16 février 2011, p. 56, §85.

⁶² Voy. en ce sens : A. Verdebout, « La définition coutumière du terrorisme d'Antonio Cassese : de la doctrine au Tribunal spécial pour le Liban », *Droit et Société*, vol. 88, 2014, pp. 709-730.

⁶³ A. Cassese, « The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law », *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, Novembre 2006, n° 5, Special issue – *Criminal Law Responses to Terrorism After September 11*, pp. 933-958, spéc. p. 957.

⁶⁴ Il existe de légères nuances entre les travaux doctrinaux d'Antonio Cassese et la définition du terrorisme international retenue par le Tribunal. Ainsi, Antonio Cassese estimait en 2006 que seule la coercition (d'un État ou d'une organisation internationale) constituerait le but du terrorisme international, mais que ce but serait atteint par le fait de répandre la peur au sein de la population ou d'attaquer d'éminentes personnalités publiques ou privées. En revanche, la décision du Tribunal spécial pour le Liban considère qu'il s'agit non pas d'un but (coercition) et de moyens pour parvenir à ce but (peur ou attaque de personnalités), mais de deux buts alternatifs (le terrorisme international ayant pour objectif soit de répandre la peur, soit de contraindre les autorités étatiques ou une organisation internationale), et ne se réfère pas à l'attaque de personnalités. Enfin, la « coloration » du terrorisme

retranscription de la pensée d'Antonio Cassese au sein du droit positif explique en outre comment le Tribunal a pu définir le terrorisme international alors même que la définition de cette notion cristallise précisément les débats, aussi bien étatiques que doctrinaux⁶⁵.

Un autre exemple d'influence d'un savant sur la jurisprudence internationale vient immédiatement à l'esprit : celui d'Antônio Augusto Cançado Trindade lorsqu'il était juge, et même Président, de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Les propos d'Hélène Tigroudja sont particulièrement éclairants à cet égard :

« À l'image de décisions de la Cour suprême américaine qui ont été classées, par ses commentateurs, en "ères", il semble indéniable que la Cour interaméricaine a connu, au cours de cette période, l' "ère Cançado Trindade", du nom de son ancien président, dont le mandat a pris fin le 31 décembre 2006. Rarement juridiction internationale aura été marquée par la personnalité et les idées d'un seul de ses juges, ce qui soulève un grand nombre de questions, dont celles des rapports entre le juge et la doctrine, le premier se servant des cas qui lui sont soumis pour faire œuvre de doctrine, et inversement. Lorsque l'on prend le temps de lire les opinions séparées du juge Cançado Trindade jointes aux arrêts récents de la Cour, on n'a pas de mal ensuite à comprendre le sens de son cours professé en 2005 à l'Académie de droit international de La Haye et à rebours, en lisant ce cours, on comprend mieux la jurisprudence interaméricaine, les solutions qui ont pu paraître incongrues, excessives et peu acceptables – à tout le moins, d'un point de vue internationaliste classique – même aux yeux des plus "droits-de-l'hommistes"...

Les arrêts et avis de la Cour s'inscrivent en effet dans une conception doctrinale du droit international particulière, dite "universaliste", selon laquelle le système international doit avoir pour fin la protection de la personne humaine »⁶⁶.

Si cette influence fut plus prégnante encore que celle d'Antonio Cassese – l'on songe par exemple au développement exponentiel du *jus cogens* ou à la reconnaissance de la responsabilité aggravée de l'État, résultant tous deux de l'impulsion d'Antônio Augusto Cançado Trindade – elle est étrangère au droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales (raison pour laquelle cette influence ne sera pas développée dans les présents travaux).

international (idéologique ou politique) proposée par Antonio Cassese en 2006 n'apparaît pas (explicitement) dans la décision du Tribunal. Ces légères différences peuvent s'expliquer, outre l'éventuelle influence des autres juges du Tribunal ou les potentielles spécificités de l'affaire en cause, par l'évolution des définitions du terrorisme international proposées par Antonio Cassese lui-même. En ce sens, l'on dénote quelques différences entre la définition de l'auteur en 2006 et sa première définition du terrorisme international en 2003, même si elle était également applicable selon l'auteur au temps de paix et émanait aussi de la coutume internationale. Cette première définition (de 2003) présente également des points communs frappants avec la décision du Tribunal spécial pour le Liban, et repose en outre sur trois éléments cumulatifs à l'instar de la définition retenue par le Tribunal : « (i) the acts must constitute a criminal offence under most national legal systems (for example, assault, murder, kidnapping, hostage-taking, extortion, bombing, torture, arson, etc.) ; (ii) they must be aimed at spreading terror (that is, fear and intimidation) by means of violent action or the threat thereof directed against a State, the public, or particular groups of persons ; (iii) they must be politically, religiously, or otherwise ideologically motivated, that is not motivated by the pursuit of private ends » (A. Cassese, *International Criminal Law*, Oxford/New York/ Auckland /etc., Oxford University Press, 2003, 472 p., spéc. p. 124).

⁶⁵ Voy. par exemple : R. Le Moing, « L'indétermination des notions comme entrave à la qualification des mouvements contestataires : étude comparée des notions de terrorisme et de résistance », *L'Observateur des Nations Unies*, vol. 47, 2019/2, pp. 229-245.

⁶⁶ H. Tigroudja, « La Cour interaméricaine des droits de l'homme au service de "l'humanisation du droit international public". Propos autour de récents arrêts et avis », *AFDI*, vol. 52, 2006, pp. 617-640, spéc. p. 618, §2.

Une telle influence de la conception doctrinale d'un juge sur le contenu de la jurisprudence internationale demeure néanmoins rare. Plus exactement, il est peu fréquent que la concordance entre l'éventuel discours doctrinal des juges internationaux et le contenu des arrêts soit telle que l'on puisse en déduire que l'un des juges a utilisé ses fonctions pour retranscrire en droit positif sa vision du droit international public. Tel n'est le cas, à notre sens, que lorsque deux conditions cumulatives sont réunies. Tout d'abord, le contenu de tels arrêts doit être original, en ce qu'il ne doit pas correspondre au contenu du droit positif ni à l'évolution prévisible – l'on pourrait même dire *raisonnable* – de celui-ci. Ensuite, la solution retenue par ces arrêts doit présenter une ressemblance flagrante avec la conception doctrinale de l'un des juges, ce qui suppose que cette conception existe (donc que le juge soit un savant) et qu'elle soit publique ainsi qu'accessible – donc présente au sein des travaux publiés, déclarations ou opinions de l'un des juges.

Bien qu'encore plus difficilement détectable, la doctrine peut également être retranscrite au sein de la jurisprudence internationale et, par conséquent, du droit positif, lorsque les États mobilisent les travaux de recherche devant le juge international. L'argumentation des États dans le cadre du contentieux international peut en effet conduire à la concrétisation de certaines conceptions doctrinales au sein même du droit positif, dans l'hypothèse où les juridictions en cause adhèreraient à ces argumentations.

La portée de cette influence doit néanmoins être relativisée. En premier lieu, elle est éminemment contingente : c'est seulement dans l'hypothèse où l'argumentation de la doctrine mobilisée par les États est adoptée au sein de la solution retenue par le juge qu'elle peut intégrer le droit positif. Dans le même sens, cette influence est dépendante du juge et particulièrement implicite. En effet, le juge international ne se réfère pas expressément à la doctrine, et se contente soit d'énoncer la solution retenue (qui peut être fondée *sur* ou développée *par* la doctrine), soit d'indiquer qu'il retient l'argumentation développée par un État (qui peut être fondée, à titre exclusif ou non, sur la doctrine). Seule la comparaison des exposés écrits et oraux des États avec la solution retenue par le juge permet ainsi de déceler l'influence de la doctrine à l'égard du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales⁶⁷. Enfin, l'importance du rôle joué par la doctrine dans la solution retenue par le juge est incertaine. Il est difficile d'affirmer que la mobilisation de la doctrine emporte à elle seule la conviction du juge et conduit ainsi ce dernier à adopter la même position que les savants cités devant lui. En effet, même dans l'hypothèse où la doctrine est (implicitement) retenue par le juge international, elle ne l'est pas nécessairement en raison de son statut (doctrine) ou de sa convergence avec la solution que le juge souhaite adopter. Le juge aurait donc peut-être abouti au même raisonnement et à la même solution en l'absence de doctrine convergente. Le même phénomène peut être constaté à l'égard de la mobilisation de la doctrine par les États (notamment devant le juge international) : les États choisissent, parmi les divisions doctrinales, l'opinion des savants qui concorde le plus avec leur propre position. Ce système de « *pick and choose* » confirme la limitation du rôle de la

⁶⁷ Les difficultés liées à la détermination de l'influence de la doctrine sur la jurisprudence internationale en général, faute que le juge ne se réfère expressément à la doctrine, ont ainsi été constatées par André Oraison : « [d]ans le même ordre d'idées, la littérature du droit est rarement indiquée dans les décisions rendues par les tribunaux internationaux permanents sans que l'on puisse pour autant prétendre qu'elle ne joue aucun rôle dans l'orientation de leur jurisprudence. Mais parce qu'elle est précisément si peu citée, il est d'autant plus malaisé de connaître avec certitude la portée de son influence. Autant dire, dès à présent, que l'autorité morale et scientifique de la doctrine juridique est pratiquement "impossible à quantifier" » (A. Oraison, « Réflexions sur "la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations" (Flux et reflux relatifs des forces doctrinales académiques et finalisées) », *RBDI*, 1991, n° 2, pp. 507-580, spéc. p. 511, disponible en ligne : [http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI_1991/RBDI_1991-2/Etudes/RBDI_1991.2 - pp. 507 à 580 - André Oraison.pdf](http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI_1991/RBDI_1991-2/Etudes/RBDI_1991.2_pp_507_580_-_Andr%C3%A9_Oraison.pdf) [consulté le 22/05/2020]).

doctrine. La contribution doctrinale est donc tributaire du bon vouloir et de l'opportunisme d'« intermédiaires » (les États et les juges) qui sont, à la différence de la doctrine, aptes à influencer directement le droit positif.

Malgré ces limites liées à la volonté du juge et des États, le contentieux international se révèle être un outil significatif aux fins d'influence du droit positif par la doctrine. La Cour internationale de Justice constitue à cet égard un exemple révélateur, en ce qu'elle a naturellement eu à connaître de plusieurs affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales en tant qu'« organe judiciaire principal des Nations Unies »⁶⁸.

Par exemple, dans l'affaire *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, plusieurs argumentations du Nicaragua fondées à titre exclusif (la doctrine constituant le fondement de l'allégation) ou complémentaire (la doctrine étant mobilisée par les États pour conforter la jurisprudence et les traités invoqués par exemple) sur la doctrine ont été adoptées par la CIJ. Il en est ainsi de l'interprétation restrictive de la légitime défense, nécessitant un seuil d'intensité suffisant pour caractériser une agression et un degré élevé de contrôle exercé par un État sur des groupes paramilitaires afin de considérer que l'État a commis une agression indirecte⁶⁹. Il en est de même du double statut normatif (à la fois coutumier et conventionnel) de l'interdiction du recours à la force⁷⁰.

Dans l'affaire opposant actuellement l'Ukraine à la Russie (*Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*), les États ont également pu mobiliser la doctrine afin d'analyser la Convention pour la répression du financement du terrorisme, qui entre donc dans le champ du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales⁷¹. À ce titre, l'exclusion des actes de financement du terrorisme par les États eux-mêmes de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (relative exclusivement à la répression par les États du financement du terrorisme par des personnes privées), soutenue par la Russie, a été retenue par la CIJ⁷². Or, la Russie s'est fondée notamment sur les travaux de la CDI relatifs à la responsabilité internationale de l'État, mais également sur des travaux de recherche dédiés

⁶⁸ Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945 et entrée en vigueur le 24 octobre 1945, article 92. Voy. à ce sujet : P. Tavernier, « Sécurité internationale, droit international humanitaire et droits de l'homme. Quelques réflexions sur le rôle des juridictions internationales », in *La sécurité internationale entre rupture et continuité : mélanges en l'honneur du Professeur Jean-François Guilhaudis*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 541-558, spéc. p. 544.

⁶⁹ Concernant la mobilisation de la doctrine par le Nicaragua pour fonder ses allégations, voy. : Cour internationale de Justice, Mémoires, plaidoiries et documents, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, vol. IV, Mémoire du Nicaragua, 30 avril 1985, pp. 81-82, §§303-306. Concernant la confirmation par la Cour, voy. : *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, 27 juin 1986, C.I.J. Recueil 1986, pp. 14 et s., spéc. pp. 103-104, §195.

⁷⁰ Le Nicaragua s'est ainsi référé à plusieurs travaux de recherches convergents pour invoquer la valeur également coutumière (et non uniquement conventionnelle) de l'interdiction du recours à la force : Cour internationale de Justice, Mémoires, plaidoiries et documents, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, vol. IV, Mémoire du Nicaragua, 30 avril 1985, spéc. pp. 119-120, §§454-457. La Cour a adopté cette argumentation : *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, 27 juin 1986, C.I.J. Recueil 1986, pp. 14 et s., spéc. p. 100, §190.

⁷¹ Concernant les liens entre terrorisme et maintien de la paix et de la sécurité internationales, voy. *supra*, note 52.

⁷² *Application de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie)*, exceptions préliminaires, arrêt, 8 novembre 2019, C.I.J. Recueil 2019, pp. 558 et s., spéc. p. 585, §59 et §61.

spécifiquement au financement du terrorisme international⁷³ (en l'occurrence un article de Yas Banifatemi indiquant que les conventions relatives au financement du terrorisme international excluent généralement le terrorisme d'État, ainsi qu'un article de Marcello di Filippo mettant en exergue la spécificité du terrorisme d'État⁷⁴).

Certaines argumentations, fondées également sur la doctrine et décisives à l'égard de l'arrêt au fond, demeurent pour l'instant en suspens⁷⁵ car la CIJ n'a pas estimé leur examen nécessaire au stade des exceptions préliminaires⁷⁶. Il est néanmoins possible que la Cour retienne une solution concordant avec les travaux de recherches mobilisés par l'un ou les deux États(s).

Ces quelques exemples, non exhaustifs, confirment le potentiel du contentieux international en tant qu'outil d'influence du droit positif par la doctrine.

⁷³ Cour internationale de Justice, *Application de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie)*, Exceptions préliminaires soulevées par la Fédération de Russie, vol. I, 12 septembre 2018, pp. 68-72, §§211-227.

⁷⁴ Y. Banifatemi, « La lutte contre le financement du terrorisme international », *AFRI*, vol. 48, 2002, pp. 103-128, spéc. p. 107, disponible en ligne : https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_2002_num_48_1_3694 [consulté le 15/12/2021] ; M. di Filippo, « The Definition(s) of Terrorism in International Law », in B. Saul (dir.), *Research Handbook on Terrorism and International Law*, Cheltenham/Northampton/etc., Edward Elgar Publishers, 2014, pp. 3-24, spéc. p. 4, disponible en ligne : <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=401113007091098083005075108100081023049032046034087025094067002099069127101075072106102031052055041038044014085124125073004124011046009002009122077083107009003099118017066082114102072004025007002080083095010079091026029127113096024103020070127017122029&EXT=pdf&INDEX=TRUE> [consulté le 15/12/2021]. Ces deux travaux sont expressément cités dans le mémoire de la Russie : Cour internationale de Justice, *Application de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie)*, Exceptions préliminaires soulevées par la Fédération de Russie, vol. I, 12 septembre 2018, spéc. p. 69, note 252 (article de Yas Banifatemi), et spéc. p. 72, note 265 (article de Marcelo di Filippo). Il convient de noter qu'une deuxième édition de l'ouvrage collectif a été publiée en 2020 (B. Saul (dir.), *Research Handbook on Terrorism and International Law*, Northampton, Edward Elgar Publishers, 2020, 2^e édition, 746 p.), mais la première édition est retenue dans les présents travaux car elle est citée dans le mémoire de la Russie.

⁷⁵ Tel est le cas de la conception large de « fonds » (conditionnant donc la qualification de financement du terrorisme) soutenue par l'Ukraine, afin d'inclure toute propriété : Cour internationale de Justice, *Application de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie)*, Mémoire de l'Ukraine, 12 juin 2018, p. 167, §273. La Russie soutient à l'inverse que la connaissance de l'utilisation des fonds à des fins de réalisation d'un acte de terrorisme implique une certitude, et non une éventualité ou une potentialité : Cour internationale de Justice, *Application de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie)*, Exceptions préliminaires soulevées par la Fédération de Russie, vol. I, 12 septembre 2018, p. 14, §48. L'actualisation de la présente contribution est datée du 15 juillet 2021. Il est donc possible qu'à la date de la publication de cette contribution, la CIJ ait rendu un arrêt au fond comportant des réponses aux allégations des deux États fondées sur la doctrine.

⁷⁶ Concernant le renvoi au fond, par la Cour, de l'argument de l'Ukraine relatif à la notion de fonds, voy. : *Application de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie)*, exceptions préliminaires, arrêt, 8 novembre 2019, *C.I.J. Recueil 2019*, pp. 558 et s., spéc. p. 586, §62. Au regard du renvoi au fond, par la Cour, de l'argument de la Russie concernant la notion de connaissance, voy. : *Application de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie)*, exceptions préliminaires, arrêt, 8 novembre 2019, *C.I.J. Recueil 2019*, pp. 558 et s., spéc. p. 586, §63.

IV. Conclusion

L'originalité du rôle de la doctrine à l'égard du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales, par comparaison avec d'autres branches du droit international public, peut s'expliquer par la nature de cette branche. Elle cristallise en effet particulièrement les enjeux politiques : eu égard aux intérêts étatiques en cause, l'encadrement de l'emploi de la force, au fondement du maintien de la paix et de la sécurité internationales, est nécessairement particulièrement ambigu⁷⁷. Le droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales est en outre, et de manière plus générale, particulièrement perméable aux valeurs extra-juridiques, qui entravent nécessairement la certitude juridique : la doctrine non juridique a ainsi exercé une influence considérable sur l'évolution du recours à la force et du maintien de la paix⁷⁸.

Il en résulte naturellement des controverses entre États, reflétées par les controverses entre les chercheurs. Ceci explique également que les outils classiques d'influence du droit positif par la doctrine soient peu mobilisables : eu égard aux enjeux du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'obtention d'un consensus qui serait constaté par la doctrine est particulièrement entravée et la valeur accordée à l'adhésion des États aux normes est encore plus décisive que dans d'autres branches. D'où le recours principal aux représentants d'États afin de proposer de nouvelles normes ou des modifications des normes existantes. Dans le sens inverse, les enjeux du droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales contribuent à un nombre important de recours contentieux. Or, l'ambiguïté du droit applicable conduit à un recours fréquent des États à la doctrine devant le juge international, renforcé par la formation des avocats des États (qui sont principalement des chercheurs et, par conséquent, des membres de la doctrine). Il en résulte que le contentieux international constitue une ressource potentielle précieuse de la doctrine dans le cadre de sa contribution à la formation du droit positif.

La frontière entre identification et formation du droit positif semble ainsi poreuse, les facteurs à l'origine de la singularité de la doctrine dans le cadre de l'*identification* du droit applicable influençant également le rôle de la doctrine au sein de la *formation* du droit positif. Dans le même sens, la distinction entre les deux acceptions de la doctrine – savants d'une part, et jurisconsultes d'autre part – doit être relativisée dans le cadre du contentieux international, puisqu'elles y entretiennent des liens étroits (les États, par leurs avocats, mobilisant les conceptions des auteurs). Plus encore, les controverses doctrinales facilitent la mobilisation de la doctrine par les représentants d'États, lesquels sont libres de choisir – parmi l'ensemble des opinions doctrinales divergentes – l'opinion doctrinale la plus concordante avec la position de l'État qu'ils représentent.

⁷⁷ « [...] il faut toutefois noter que l'emploi de la force constitue un domaine où le droit est par nécessité faible et ambigu : étant créé par les États et surtout les grandes puissances et ayant une incidence directe sur les intérêts vitaux de ces États, il ne peut édicter de restrictions précises et pénétrantes » (A. Cassese, « Article 51 », in J.-P. Cot et A. Pellet (dir.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, 3^e édition mise à jour, revue et augmentée dans le cadre du Centre de Droit International de Nanterre (CEDIN) à l'occasion du 60^e anniversaire des Nations Unies, pp. 1329-1361, spéc. p. 1360, disponible en ligne : <https://www.sfdi.org/wp-content/uploads/2015/05/article-51.pdf> [consulté le 8 février 2021]).

⁷⁸ Les théologiens et les philosophes ont par exemple exercé une influence considérable dès l'émergence de la notion de guerre juste, et même beaucoup plus récemment dans le cadre de la reconnaissance de la nécessité du maintien de la paix. Voy. à ce sujet : R. Kolb, *Ius contra bellum : le droit international relatif au maintien de la paix*, Bâle/Bruxelles, Helbing Lichtenhahn/Bruylant, 2009, 2^e édition, 435 p., spéc. pp. 23-31.

The ECtHR faced with U.N.S.C. chapter VII resolutions containing measures in contradiction with the ECHR

Tatiana Soldanescu¹

PhD candidate, University of Bucharest

Abstract

The relationship between U.N. Security Council Chapter VII resolutions and the rights guaranteed by the European Convention on Human Rights has been analyzed by the European Court of Human Rights on multiple occasions when it dealt with complaints concerning violation of human rights by the respondent states in the context of implementing the measures imposed by the Security Council in its Chapter VII resolutions. However, when faced with determining the legal relationship between the ECHR and the Security Council's Chapter VII resolutions, the ECtHR showed inconstancy in its interpretation of both the Convention and the obligations states have as a consequence of the resolutions adopted by the Security Council under Chapter VII of the U.N. Charter. When the Court avoided stating on the possible conflict of norms between the provisions of the Security Council's resolutions and the rights guaranteed by the Convention, it might have created a conflict based on an explicit provision in the resolutions that would require violation of the Convention. By doing so, the Court overlooked the implications that its case law will have on the future of the Security Council's resolutions and the actions that states will take as a consequence. Considering the latest and most relevant case law of the Court, this study will try to identify the risks that such a practice might have if and/or when the Security Council will explicitly impose states obligations in conflict with the human rights provided for by the Convention.

Mots-clés : Conseil de sécurité de l'ONU, Convention européenne des droits de l'homme, Cour européenne des droits de l'homme, Chapitre VII, Résolution, Primauté, Violation, Interprétation, Conflit de normes, article 103 Charte des Nations Unies, Droits fondamentaux, Jurisprudence, Protection équivalente

Résumé

La relation entre les résolutions du chapitre VII du Conseil de sécurité de l'ONU et les droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme a été analysée par la Cour européenne des droits de l'homme à plusieurs reprises lorsqu'elle a traité des plaintes concernant la violation des droits de l'homme par les États défendeurs dans le contexte de mettre en œuvre les mesures imposées

¹ Cet article est tiré d'une communication présentée lors de la Summer School organisée par l'Institut de la Paix et du Développement de l'Université Nice Côte d'Azur en septembre 2020 et portant sur "Les doctrines en droit international et droit européen".

par le Conseil de sécurité dans ses résolutions du Chapitre VII. Cependant, face à la détermination de la relation juridique entre la CEDH et les résolutions du chapitre VII du Conseil de sécurité, la Cour européenne des droits de l'homme a fait preuve d'incohérence dans son interprétation à la fois de la Convention et des obligations des États en conséquence des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Lorsque la Cour a évité de se prononcer sur le possible conflit de normes entre les dispositions des résolutions du Conseil de sécurité et les droits garantis par la Convention, elle aurait pu créer un conflit fondé sur une disposition explicite des résolutions qui exigerait la violation de la Convention. Ce faisant, la Cour a ignoré les implications que sa jurisprudence aura sur l'avenir des résolutions du Conseil de sécurité et les mesures que les États prendront en conséquence. Considérant la jurisprudence la plus récente et la plus pertinente de la Cour, cette étude tentera d'identifier les risques que pourrait avoir une telle pratique si et/ou quand le Conseil de sécurité imposerait explicitement aux États des obligations en conflit avec les droits de l'homme prévus par la Convention.

Keywords: UN Security Council, European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, Chapter VII, Resolution, Supremacy, Violation, Interpretation, Conflict of Norms, article 103 Charter of United Nations, Fundamental Rights, Case Law, Equivalent Protection

I. Introduction

The case of *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*² represents a new development on the responsibility of States for acts carried out in the implementation of the United Nations Security Council (U.N.S.C.) Resolutions under Chapter VII of the Charter. The case belongs to a series of cases analyzed by the European Court of Human Rights (ECtHR or the Court) where the respondent state was accused of violating the European Convention on Human Rights (ECHR or the Convention) because of conduct amounting to compliance with international obligations under a Chapter VII U.N. Security Council resolution that imposed sanctions against individuals. Some of these cases (*Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*³, *Al-Jedda v. Great Britain*⁴, *Nada v. Switzerland*⁵) will also be briefly analyzed in the following. In such cases, respondent states –that were members in the U.N. and also parties to the ECHR– faced a dilemma between their obligation to respect the binding resolutions of the Security Council and their obligation to respect the human rights provided for in the ECHR.

² ECtHR, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v Switzerland*, 5809/08, 21 June 2016.

³ ECtHR, *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, 71412/01 and 78166/01, 02 May 2007.

⁴ ECtHR, *Al-Jedda v. Great Britain*, 27021/08, 7 July 2011.

⁵ ECtHR, *Nada v. Switzerland*, 10593/08, 12 September 2012.

In the judgment delivered in the case of *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, the ECtHR found a violation of article 6 par. 1 of the European Convention on Human Rights because the Swiss courts did not provide meaningful judicial review of sanctions under the U.N.S.C. Resolution 1483 (2003).

The judgment is particularly interesting because not only the Grand Chamber analyzes the compatibility of the obligations imposed by an U.N.S.C. Chapter VII Resolution with human rights protected by the Convention but also because the Grand Chamber, although it confirmed the findings of the Chamber⁶, it departed from its reasoning.

The first part of this study (II) emphasizes on several concepts relating to the two contradictory obligations that states have in relation to implementing a Chapter VII Resolution of the U.N.S.C., respectively: to implement the mandatory resolution and to respect the human rights provided for in the ECHR to all the individuals within their jurisdiction. The second part of the study (III) analyses the ECtHR jurisprudence before the *Al-Dulimi* case in relation to implementing U.N.S.C. Chapter VII resolutions in order to make it possible to draw a conclusion on the following aspect: if and to what extent the Court is consistent in its interpretation of the ECHR. The third part (IV) emphasizes on the content of the ECtHR's approach in the *Al-Dulimi* case, considering the major difference in reasoning between the Section's judgment and the Grand Chamber's one, with the purpose of evaluating the consequences of this final interpretation given by the Grand Chamber on states' obligations. Last but not least, this study will analyze the effect of the *Al-Dulimi* judgment on future U.N. Security Council Chapter VII resolutions.

II. Conflicting obligations?

Chapter VII of the Charter of the United Nations (U.N.) confers upon the Security Council the "primary responsibility for the maintenance of international peace and security".⁷ To this end, the Council may employ "such action...as may be necessary to maintain or restore" it.⁸ Under these provisions, the U.N. Security Council can take decisions that are binding on Member States. As history tells us⁹, the U.N. Security Council's practice of targeted sanctions has significant repercussions for the enjoyment of human rights by the individuals targeted by the Security Council's resolutions.

As a rule of precedence, article 103 of the U.N. Charter¹⁰ stipulates that in case of conflict, obligations derived from Charter provisions will prevail over obligations stemming from other international agreements. Since the U.N. Member States are obliged to "accept and carry out"¹¹

⁶ ECtHR, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v Switzerland*, 5809/08, 26 November 2013.

⁷ U.N. Charter, art. 24, para. 1.

⁸ U.N. Charter, art. 42.

⁹ United Nations, Human Rights Council, *Research-based progress report of the Human Rights Council Advisory Committee containing recommendations on mechanisms to assess the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights and to promote accountability*, 10 February 2015, p. 6.

¹⁰ U.N. Charter, art. 103: "In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail."

¹¹ U.N. Charter, art. 25.

binding decisions of the Security Council, it is widely admitted that the Council's Chapter VII resolutions enjoy this supremacy as well.

From the perspective of the U.N. Charter, the ECHR falls under the concept of "other international agreement" which might be superseded by the provisions of the U.N. Charter should it impose diverging obligations to a U.N. member state and party to the Convention.¹²

Considering the provision of article 103, one possible issue arising from the diversification and fragmentation of the international legal order lies in the possibility (or risk) of conflict between the legal norms and rules belonging to various systems of international law. One such conflict that already became prominent on the international scene is that between the obligations that states have as a consequence of the resolutions adopted by the Security Council under Chapter VII of the U.N. Charter and their impact on individuals' fundamental rights.

As a consequence, in recent years, both domestic and international courts have been repeatedly called upon to consider the question of compatibility of the measures adopted by U.N. Member States against individuals with basic human rights, such as the right to a fair trial, the right to liberty and security, the right to private and family life or the right to property.

One such court is the European Court of Human Rights, which this study will focus on. As shown above, the starting point of this analysis is the supremacy of the Security Council Chapter VII resolutions and their potential conflict with ECHR. When faced with a potential conflict between obligations imposed by the resolution and the Convention, the ECtHR employed different techniques that enabled it to deliver a judgment and evaluate the states' obligations.

Before moving on to analyzing the case law of the ECtHR, it seems natural to establish the legal effects of article 103 from the U.N. Charter. It was already shown above that article 103 establishes the primacy, in the event of conflict, of the obligations deriving from the U.N. Charter over any other obligation arising from an "international agreement", the ECHR included. Therefore, before the ECtHR could deliver a judgment on whether the respondent state had committed a violation of a right guaranteed by the ECHR, it has to determine whether a conflict of obligations exists that would make article 103 of the U.N. Charter applicable.¹³ The establishment of this fact is important because in case of existence of a conflict between the obligations arising from a Security Council Chapter VII resolution and the ones arising from the ECHR, the ECtHR should abstain from exercising scrutiny. So, the ECtHR will analyze the case only if it considers that no conflict exists between the two categories of obligations.

Until now, the Court applied a mechanism through which conflicts that are not clear, at least according to the Court, are left outside the sphere of article 103 of the U.N. Charter, allowing the ECtHR to create space for the implementation of the Convention.¹⁴ By doing this, the Court

¹² Orosan A., *UNSC Sanctions vs. European Convention on Human Rights*, available at <https://rm.coe.int/the-unsc-sanctions-vs-the-european-convention-on-human-rights/1680a05730> (last accessed on July 6, 2021).

¹³ ECtHR, *Al-Jedda v. Great Britain*, 27021/08, 7 July 2011, para. 101: *Article 103 of the Charter of the United Nations provides that the obligations of the members of the United Nations under the Charter shall prevail in the event of a conflict with obligations under any other international agreement. Before it can consider whether Article 103 had any application in the present case, the Court must determine whether there was a conflict between the United Kingdom's obligations under United Nations Security Council Resolution 1546 and its obligations under Article 5 § 1 of the Convention. In other words, the key question is whether Resolution 1546 placed the United Kingdom under an obligation to hold the applicant in internment.*

¹⁴ Tzevelekos V.P., *The Al-Dulimi Case before the Grand Chamber of the European Court of Human Rights: Business as Usual? Test of Equivalent Protection, (Constitutional) Hierarchy and Systemic Integration*, p. 23,

tends to interpret Security Council Chapter VII resolutions in a manner consistent with the obligations deriving from the ECHR, so that its approach is more oriented towards systemic harmonization than towards diverging obligations.¹⁵ The starting point of the analysis that the Court performs stands actually in article 1 third sub-paragraph of the Charter of the United Nations which provides that the United Nations was established to “achieve international cooperation in (...) promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms”. The Court, having this provision in mind, developed a reasoning¹⁶ according to which there is a “presumption that the Security Council does not intend to impose any obligations on member states to breach fundamental principles of human rights”. As a consequence, the Court will usually choose the interpretation of the U.N.S.C. resolution that is in most harmony with the requirements of the Convention, thus avoiding a conflict of obligations.

III. The ECtHR case law regarding security council chapter VII resolutions prior to the *al-dulimi* case

Although the Court in the joint cases of *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway* did not engage in an analysis on the alleged violations of the fundamental rights resulting from executing an Chapter VII resolution, because the Court found that it did not have *rationae personae* jurisdiction, the value of these cases and the reason for analyzing them stand in the debate attracted by the reasoning of the Court. In this case, prior to examining the merits, the Court dealt with the matter of admissibility and had to establish to which entity (U.N. Security Council or state party to the Convention) the conduct was attributable. For this purpose, the Court started from Article 1 of the ECHR reads:

“The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of [the] Convention”.

Analyzing the facts, the Court attributed the conduct allegedly amounting to a breach of the ECHR to the Security Council and refrained from holding the respondent state responsible for the conduct of the Security Council, considering that “the UNSC retained ultimate authority and control and that effective command of the relevant operational matters was retained by NATO”.¹⁷ Having concluded that U.N. was responsible for the acts and omissions giving rise to the complaint, the Court decided that the case before it was not so much an issue of extra-territorial jurisdiction of state parties under the Convention, but whether the Court was competent to review the acts of those states carried out on behalf of the U.N. Thus, the Court held that “since operations established by UNSC Resolutions under Chapter VII of the UN Charter are fundamental to the mission of the UN to secure international peace and security and since they rely for their effectiveness on support from member states, the Convention cannot be interpreted in a manner which would subject the acts and omissions of Contracting Parties

downloaded: <http://www.qil-qdi.org/al-dulimi-case-grand-chamber-european-court-human-rights-business-usual-test-equivalent-protection-constitutional-hierarchy-systemic-integration/> (last accessed on July 11, 2021).

¹⁵ Sicilianos L.-A., *The European Court Of Human Rights Facing The Security Council: Towards Systemic Harmonization*, International and Comparative Law Quarterly, Volume 66, Issue 4, 2017, p. 783.

¹⁶ ECtHR, *Al-Jedda v. Great Britain*, 27021/08, 7 July 2011, para. 102.

¹⁷ ECtHR, *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, para. 140.

which are covered by UNSC Resolutions and occur prior to or in the course of such missions, to the scrutiny of the Court. To do so would be to interfere with the fulfilment of the UN's key mission in this field including, as argued by certain parties, with the effective conduct of its operations.”¹⁸ Given the fact that the U.N. has its own legal personality, different from its member states and is not party to the Convention, the Court rejected the claims, invoking the lack of jurisdiction *rationae personae* over the U.N.¹⁹

The decision of inadmissibility given by the Court in the case of *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway* raised the following fears: the Court might have removed from its jurisdiction a potential forum of complaints regarding the conduct of state parties in security operations authorized by a Security Council resolution, thus the states might no longer fear they might have to answer in front of the European Court of Human Rights for their conduct in executing a Chapter VII resolution.²⁰ By doing this, some authors argue that the Court sidestepped ruling on conflict, instead concocting an untenable test that attributed the impugned conduct to the U.N., rather than the contracting states.²¹

Considering the evolution of the case law that will be analyzed further, part of these fears is no longer supported.

Another case raising the issue of conflict between obligations imposed to a state by the U.N. Charter and the ones resulting from the ECHR is *Al-Jedda v. Great Britain*. In this case, the Court linked the clash of obligations with discretion / latitude. According to the relevant literature,²² states enjoy a margin of discretion whenever the Security Council formulates the resolution in order for a specific aim to be achieved, but it does not tell states how best to do that, so it is up to them to determine how to implement the resolution. But before analyzing the discretion that the respondent state did or did not have, the Court, as in the cases of *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, dealt with the issue of jurisdiction.

The Court explained the importance of establishing jurisdiction:

“the exercise of jurisdiction is a necessary condition for a Contracting State to be able to be held responsible for acts or omissions imputable to it which give rise to an allegation of the infringement of rights and freedoms set forth in the Convention.”²³

Analyzing the facts, the Court came to a conclusion that was distinguishable from the *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway* cases and attributed the conduct to the respondent state: “the Court agrees (...) that the United Nations’ role (...) was

¹⁸ ECtHR, *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, para. 149.

¹⁹ Lazăr E., “The impact of Security Council’s resolutions in the jurisprudence of the ECHR”, *The New Review of Human Rights*, 2015, Issue 2, p. 32.

²⁰ Fariior S., *Introductory Note to Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway (31 May 2007)*, Vermont Law School Legal Studies Research Paper Series, no. 09-23, June 2009, available at <http://ssrn.com/abstract=1417982> (accessed on July 8, 2021).

²¹ Miko S.A., “Norm Conflict, Fragmentation, and the European Court of Human Rights”, *Boston College Law Review*, Volume 54, Issue 3, 2013, p. 1369.

²² S. Hollenberg, *Al-Dulimi UN Sanctions Judgments*, 16 December 2013, available at <http://echrblog.blogspot.com/2013/12/al-dulimi-un-sanctions-judgment.html> (last accessed on July 11, 2021). Tzevelekos V.P., *The Al-Dulimi Case before the Grand Chamber of the European Court of Human Rights: Business as Usual? Test of Equivalent Protection, (Constitutional) Hierarchy and Systemic Integration*, p. 9, downloaded at: <http://www.qil-qdi.org/al-dulimi-case-grand-chamber-european-court-human-rights-business-usual-test-equivalent-protection-constitutional-hierarchy-systemic-integration/> (last accessed on July 11, 2021).

²³ ECtHR, *Al-Jedda v. Great Britain*, 27021/08, 7 July 2011, para. 74.

quite different from its role as regards security in Kosovo in 1999”²⁴ (analyzed in the decision in *Behrami and Saramati* cases). After making a comparison between the two cases, the Court concluded that “the United Nations Security Council had neither effective control nor ultimate authority and control over the acts and omissions of troops within the Multinational Force and that the applicant’s detention was not, therefore, attributable to the United Nations”.²⁵

Then came the analysis of article 103 of the U.N. Charter. The respondent state argued that the impugned measures were a result of the need to comply with obligations resulting from the Security Council’s resolution and that these obligations have priority over the ECHR, according to article 103. Before considering the application of article 103, the Court determined whether any conflict of obligations was present that would necessitate its application²⁶ and examines the Resolution in order to see if it obliged the respondent state to hold the applicant in internment and concluded that was not the case. For the purpose of this study, it is useful to present the reasoning of the Court, in particular because it recalls that human rights are at the foundation of the United Nations, thus they are also binding on the Security Council and would be impossible for it to ignore the protection of human rights.

The Court began its assessment from the starting point of “the purposes for which the United Nations was created” as embodied in article 1 of the U.N. Charter. Noting first the well-accepted and crucial purpose of maintaining international peace and security, the Court recalled article 1’s third subparagraph which “provides that the United Nations was established to achieve international cooperation in [...] promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms”.

Keeping these dual purposes in mind, the Court decided that no such conflict existed, as incarceration was not expressly provided by the resolution. These considerations let the Court to conclude that “there must be a presumption that the Security Council does not intend to impose any obligation on Member States to breach fundamental principles of human rights. [...] In the light of the United Nations’ important role in promoting and encouraging respect for human rights, it is to be expected that clear and explicit language would be used were the Security Council to intend States to take particular measures which would conflict with their obligations under international human rights law.”²⁷

Moving further to analyzing the wording of the Resolution, “the Court does not consider that the language used in this Resolution indicates unambiguously that the Security Council intended to place member States within the Multinational Force under an obligation to use measures of indefinite internment without charge and without judicial guarantees, in breach of their undertakings under international human rights instruments including the Convention. Internment is not explicitly referred to in the Resolution.”²⁸

Since the Court found no such language, it held that article 103 did not apply and instead found that the respondent state was responsible for the conduct and was in breach of the ECHR.

So, after analyzing the cases of *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway* and *Al-Jedda v. Great Britain* the first conclusion that stands out is on the Court’s jurisdiction: in the first case the Court stopped analyzing the case when it stated that it

²⁴ ECtHR, *Al-Jedda v. Great Britain*, 27021/08, 7 July 2011, para. 83.

²⁵ ECtHR, *Al-Jedda v. Great Britain*, 27021/08, 7 July 2011, para. 84.

²⁶ ECtHR, *Al-Jedda v. Great Britain*, 27021/08, 7 July 2011, para. 101.

²⁷ ECtHR, *Al-Jedda v. Great Britain*, 27021/08, 7 July 2011, para. 102.

²⁸ ECtHR, *Al-Jedda v. Great Britain*, 27021/08, 7 July 2011, para. 105.

does not have *rationae personae* competence to analyze the alleged breach of the Convention and thus declared the application inadmissible, whilst in the second case, the Court refused to defer to the respondent state's interpretation of its U.N. obligations,²⁹ instead ruling that "the presumption must be that the Security Council intended States within the Multi-National Force to contribute towards the maintenance of security in Iraq while complying with their obligations under international human rights law."³⁰

The second conclusion that stands out at this point is the undoubted value of the judgment for the explicit reference to the necessity of interpreting the resolutions of the Security Council in a way that complies with international human rights law, presuming "that clear and explicit language would be used were the Security Council to intend States to take particular measures which would conflict with their obligations under international human rights law".³¹ Thus, the ECtHR suggested that respect for international law represents a limit to the action of the Security Council and its resolutions.³²

The Court went even further than this in its judgment delivered in the case *Nada v. Switzerland* considering the resolution's clear and explicit language imposing on states specific measures that might conflict with their international obligations. The Court acknowledged that Switzerland's obligations under Article 8 were in apparent conflict with its obligations under the Security Council resolutions, but reiterated that diverging commitments between the ECHR and other obligations of states parties should "be harmonized as far as possible".³³ The ECtHR confirmed the reasoning of *Al-Jedda v. Great Britain*, but distinguished it because in the case *Nada v. Switzerland* the resolution expressly required the respondent state to take measures that would infringe the applicant's rights and freedoms guaranteed by the ECHR. Given the clear and explicit language imposing an obligation to take measures capable of breaching human rights, the Court found the *Al-Jedda v. Great Britain* presumption had been rebutted.³⁴ At this point it would have seemed logical if the Court held that the authority of the Security Council's resolution prevailed under article 103 of the U.N. Charter, but the Court did not do this. Instead, it went even further and stated that the respondent state "enjoyed some latitude, which was admittedly limited but nevertheless real, in implementing the relevant resolutions of the U.N. Security Council"³⁵ and reasoned that the respondent state "failed to show that [it] attempted, as far as possible, to harmonise the obligations that [it] regarded as divergent".³⁶ In other words, the respondent state could have done more, even within the confines of the resolution's obligations, to minimize the intrusions on the applicant's human rights³⁷. By not doing this, the

²⁹ Henderson L., "With (Great) Power Comes (Great) Responsibility: A Move Toward Greater Responsibility for States Exercising Power Abroad, Merkourios", *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 28/74, p. 55.

³⁰ ECtHR, *Al-Jedda v. Great Britain*, 27021/08, 7 July 2011, para. 105.

³¹ Miko S.A., "Norm Conflict, Fragmentation, and the European Court of Human Rights", *Boston College Law Review*, Volume 54, Issue 3, 2013, p. 1373.

³² Lazăr E., "The impact of Security Council's resolutions in the jurisprudence of the ECHR", *The New Review of Human Rights*, 2015, Issue 2, p. 33.

³³ ECtHR, *Nada v. Switzerland*, 10593/08, 12 September 2012, para. 168-172.

³⁴ ECtHR, *Nada v. Switzerland*, 10593/08, 12 September 2012, para. 172.

³⁵ ECtHR, *Nada v. Switzerland*, 10593/08, 12 September 2012, para. 180.

³⁶ ECtHR, *Nada v. Switzerland*, 10593/08, 12 September 2012, para. 197.

³⁷ Miko S.A., "Norm Conflict, Fragmentation, and the European Court of Human Rights", *Boston College Law Review*, Volume 54, Issue 3, 2013, p. 1375.

respondent state's conduct resulted in a violation of the applicant's right to respect for private and family life (art. 8 ECHR).

Once again, the Court avoided the conflict of obligations between the ECHR and the resolutions through, in the Court's opinion, harmonious interpretation, leaving no reason to involve article 103 as a means for resolving the conflict.³⁸

Moreover, although we partially anticipate the conclusions of this research, until the *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* Chamber's judgment, the Court used harmonization methods stating that the sanctions imposed by a state when executing a Chapter VII resolution pay attention to human rights protection. Still, this does in no way guarantee neither the prevalence of the sanctions imposed by the Security Council, nor the prevalence of the human rights provided for by the ECHR. This direction in which the Court went so far only draws attention to the fact that applying Security Council resolutions at national level does not hinder national judges from verifying the implementation of such measures.³⁹

As we have seen so far, in the cases of *Al-Jedda v. Great Britain* and *Nada v. Switzerland*, the Court, using the interpretation method of harmonization, established the following: in addition to maintaining international peace and security, the purposes of the U.N. include encouraging respect for human rights and fundamental freedoms as well and that there must be a presumption of compliance of the measures imposed by the Security Council with the human rights, meaning that the Security Council does not intend states to take measures that would result in a breach of their obligations under international human rights law.⁴⁰

IV. The section's and grand chamber's judgment in *al-dulimi and montana management inc v. Switzerland*

The ECtHR first emphasized, as it already did in the case *Nada v. Switzerland*, that the apparently conflicting obligations arising from the U.N. Charter on the one hand, and the ECHR on the other hand, must be as far as possible harmonized and reconciled, stating that:

“the Convention cannot be interpreted in a vacuum but must be interpreted in harmony with the general principles of international law. Account should be taken, as indicated in Article 31 § 3 (c) of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969, of ‘any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties’, and in particular the rules concerning the international protection of human rights (...)”.⁴¹

Then, referring to the previous case law, the Court held the following:

“The Court observes that in the case of *Al-Jedda* (judgment cited above, § 109), it found that the resolution in question, namely Security Council Resolution 1546 (2004), authorised the United Kingdom to take measures to contribute to the maintenance of security and stability in Iraq, but that neither Resolution 1546 nor any other subsequent Security Council Resolution expressly or implicitly required the United Kingdom to place an individual whom

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Lazăr E., “The impact of Security Council's resolutions in the jurisprudence of the ECHR”, *The New Review of Human Rights*, 2015, Issue 2, p. 34.

⁴⁰ S. Hollenberg, *Al-Dulimi UN Sanctions Judgments*, 16 December 2013, available at <http://echrblog.blogspot.com/2013/12/al-dulimi-un-sanctions-judgment.html> (last accessed on July 11, 2021).

⁴¹ ECtHR, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v Switzerland*, 5809/08, 26 November 2013, para. 112.

its authorities considered to constitute a risk to the security of Iraq into indefinite detention without charge. In the subsequent case of *Nada* (judgment cited above, § 172), the Court found, by contrast, that Resolution 1390 (2002) expressly required States to prevent the individuals on the United Nations list from entering or transiting through their territory. As a result, in the Court's view, the presumption that 'the Security Council [did] not intend to impose any obligation on Member States to breach fundamental principles of human rights' (*Al-Jedda*, cited above, § 102), was rebutted in *Nada*, having regard to the clear and explicit language, imposing an obligation to take measures capable of breaching human rights, that was used in Resolution 1390."⁴²

Even if it was to be expected that the Court would employ this same interpretative method in the case of *Al-Dulimi and Montana Management Inc v. Switzerland*, the Court (Second Section) distinguished this case from the *Nada v. Switzerland* case, considering that the state did not have such a wide margin of appreciation / discretion as it did in the *Nada v. Switzerland* case for the implementation of the measures imposed by the Security Council in the relevant resolution.⁴³ Subsequently, it engaged in an equivalent protection test –the *Bosphorus* presumption (the Court, when reviewing a state's conduct strictly required by the quality of that state as member of an international organization, it shall presume that the state did not act in contravention of the ECHR if the international organization in question protects human rights in a manner that is at least equivalent to the protection offered by the ECHR)⁴⁴ and found that in the United Nations legal order there are no mechanisms to ensure a comparable protection of human rights to the one guaranteed under the Convention:

"As to the protection afforded in the present case (...), does not provide a level of protection that is equivalent to that required by the Convention."⁴⁵

So, the ECtHR replaced the harmonious interpretation method with the equivalent protection presumption. By doing this, the Court indirectly made the following distinction: when the protection is equivalent, it does not matter what obligation the Member State will choose to respect, because the human rights will be protected, but when the protection is not equivalent, a conflict of obligation arises and the Member State is left with the choice of either breaching its obligations imposed by the Security Council resolution or breaching the rights guaranteed by the ECHR. In the latter situation, considering the explanations given before on the scope of application of article 103 of the U.N. Charter, it is clear that it plays a part in this situation. However, the Court, by not analyzing the conflict of obligations, indirectly, reached the following conclusion: if the protection given by the international organization is equivalent,

⁴² ECtHR, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v Switzerland*, 5809/08, 26 November 2013, para. 113.

⁴³ ECtHR, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v Switzerland*, 5809/08, 26 November 2013, para. 117: "The Court takes the view that the present case should be examined in the light of the equivalent protection criterion, particularly on account of the fact that the relevant Security Council resolutions, especially paragraph 23 of Resolution 1483 (2003), do not confer on the States concerned any discretion in the implementation of the obligations arising thereunder. This essentially distinguishes the situation in the present case from that of the *Nada* case, where the Grand Chamber found that Switzerland had a certain latitude in implementing the relevant Security Council resolutions (see *Nada*, cited above, §§ 175-180)."

⁴⁴ S. Hollenberg, *Al-Dulimi UN Sanctions Judgments*, 16 December 2013, available at <http://echrblog.blogspot.com/2013/12/al-dulimi-un-sanctions-judgment.html> (last accessed on July 11, 2021).

⁴⁵ ECtHR, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v Switzerland*, 5809/08, 26 November 2013, para. 118-120.

the Member State is not responsible, but if the protection is not equivalent, the Member State is responsible.⁴⁶

The case was referred to the Grand Chamber at the respondent state's request. As already mentioned in the beginning of this paper, the Grand Chamber confirmed the solution given by the Chamber, but departed from its reasoning. While the Chamber attempted to solve the potential conflict of obligations in *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* by adopting the *Bosphorus* presumption, the Grand Chamber reversed the Chamber's ruling and instead returned to the harmonious interpretation method it has established in previous cases, thus applying the presumption of compatibility between Security Council Resolutions and fundamental human rights. The Grand Chamber found that there was nothing in the text of the resolution explicitly preventing the Swiss judiciary from reviewing the measures taken at the national level pursuant to the Security Council's resolutions:

“where a Security Council resolution does not contain any clear or explicit wording excluding or limiting respect for human rights in the context of the implementation of sanctions against individuals or entities at national level, the Court must always presume that those measures are compatible with the Convention”.⁴⁷

Therefore, the Grand Chamber held that in the absence of any clear and explicit wording excluding or limiting respect for human rights in the context of the implementation of the Security Council's resolutions at national level, it shall interpret the resolution in question harmoniously as to avoid any conflict. This means that the respondent state was not faced with a real conflict of obligations that would make article 103 of the U.N. Charter applicable:

“in such cases, in a spirit of systemic harmonisation, it [the Court] will in principle conclude that there is no conflict of obligations capable of engaging the primacy rule in Article 103 of the UN Charter”.⁴⁸

The Court provided the following explanation for the inapplicability of the *Bosphorus* presumption:

“the Convention being a constitutional instrument of European public order (...), the States Parties are required, in that context, to ensure a level of scrutiny of Convention compliance which, at the very least, preserves the foundations of that public order. One of the fundamental components of European public order is the principle of the rule of law, and arbitrariness constitutes the negation of that principle”.⁴⁹

The Grand Chamber's reversal implicitly affirmed that, unless explicit wording regarding the implementation of the resolution that would create a conflict between the obligations deriving from the resolutions and those deriving from the ECHR, the harmonious interpretation method rather than the *Bosphorus* presumption, solves the apparent conflict of obligations between the resolutions and the Convention.⁵⁰

⁴⁶ L. Gasbarri, “Al-Dulimi and Comepting Cocnepts of International Organizations”, *European Papers*, 22 December 2016, p. 4.

⁴⁷ ECtHR, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v Switzerland*, 5809/08, 21 June 2016, para. 140.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ ECtHR, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v Switzerland*, 5809/08, 21 June 2016, para. 145.

⁵⁰ S. Bilgic, *Harmonious Interpretation Meets the UN Charter: The Derogation Presumption*, Harvard Human Rights Journal, available at <https://harvardhrj.com/harmonious-interpretation-meets-the-un-charter-the-derogation-presumption/> (last accessed on July 11, 2021).

This position of the ECtHR challenged criticism, expressed even in the judges' concurrent opinions, according to which the state in question did not benefit from any matter of appreciation as Switzerland did not have any possibility to choose whether or not to uphold the restrictive measures imposed.⁵¹ In her dissenting opinion given in the case of *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* (Grand Chamber), Judge Nussberger stated that the Court was employing a “fake harmonious interpretation that is not in line with basic methodological requirements of international treaty interpretation” and concluded that “the treaty obligations Switzerland has been confronted with in the present case are not only conflicting, but also mutually exclusive.” Also, a number of judges (Judge Pinto de Albuquerque, Judge Hajiyev, Pejchal and Dedov) built their concurring opinion around the topic of global constitutionalism, acknowledging the existence of two constitutional orders, one established by the U.N. Charter and another established by the ECHR.⁵²

V. Conclusion

The *Al-Jedda v. Great Britain*, *Nada v. Switzerland* and *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* (Grand Chamber) created the presumption that the Security Council does not intend to authorize behavior not compliant with international human rights law, but the Court remained repeatedly and markedly silent on the crucial issue of whether a resolution could prevail over the ECHR if it did rebut the presumption with such explicit wording.⁵³ However, it can be said that the Grand Chamber's judgment in *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* partially reveals the direction in which the ECtHR wants to go in what U.N. Security Council Chapter VII resolutions are concerned: unless there is a clear conflict of obligations (resulting from explicit language), the resolutions of the Security Council will be submitted to the scrutiny of the Court and will only be permitted to produce effects to the extent allowed by human rights law. As it was stated in the literature, “if the Council truly intends to derogate from human rights, that intent must be manifested in the language of the resolution, and the reasons for doing so should be explained openly, not left to backroom dealings between diplomats.”⁵⁴ This conclusion is also supported by the fact that the ECtHR had several chances to rule on the problem of conflict of obligations, but, although given the opportunity, the court failed to rule conclusively on the hierarchy between the obligations of the States Parties to the Convention under that instrument, on the one hand, and those arising from the United Nations Charter, on the other.⁵⁵

ECHR, Press Release issued by the Registrar of the Court, *Swiss authorities should have verified that UN sanctions listings were not arbitrary*, 201.06.2016.

⁵¹ Lazăr E., “The impact of Security Council's resolutions in the jurisprudence of the ECHR”, *The New Review of Human Rights*, 2015, Issue 2, p. 36.

⁵² Peters A., *The New Arbitrariness and Competing Constitutionalisms: Remarks on ECtHR Grand Chamber Al-Dulimi*, June 30, 2016 available at <https://www.ejiltalk.org/the-new-arbitrariness-and-competing-constitutionalisms-remarks-on-ecthr-grand-chamber-al-dulimi/> (last accessed on July 11, 2021).

⁵³ Miko S.A., “Norm Conflict, Fragmentation, and the European Court of Human Rights”, *Boston College Law Review*, Volume 54, Issue 3, 2013, p. 1375.

⁵⁴ M. Milanović, *Norm Conflict in International Law: Whither Human Rights?*, 20 *Duke J. Comp. & Int'l L.* 69, 2009, at 102.

⁵⁵ ECtHR, *Nada v. Switzerland*, 10593/08, 12 September 2012, para. 197.

Analyzing the merits of the previously mentioned judgments, another conclusion relevant for this paper can be drawn: the scope of the Court's harmonious interpretation practice remains unpredictable.⁵⁶ If in the case of *Al-Jedda v. Great Britain*, the Court stated several reasons for the lack of the Security Council's intent to obligate the respondent state to take measures in breach of the Convention obligations and in the case of *Nada v. Switzerland*, the Court found that the respondent state could have done more to minimize the intrusion on the applicant's human rights, in the case of *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, the Security Council left very little discretion for the respondent state and had used unambiguous terms such as "immediately" and "without delay", facts that do not support the Court's choice to use harmonious interpretation.

As mentioned earlier, the Court has remained silent on the question of whether a Security Council's resolution would prevail over the Convention if it were to expressly conflict with the Convention. In light of the aforementioned, it is clear that the harmonious interpretation method would be futile in terms of resolving genuine conflicts of obligations, generated by the situations in which the Security Council's resolutions expressly contradict the Convention.

As stated in the literature,⁵⁷ the Grand Chamber's judgment delivered in the case of *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* poses a threat on human rights protection if the Security Council introduces in its future resolutions a clause containing clear language that forbids the national courts of the U.N. Member States to analyze those resolutions. If that would be the scenario, the ECtHR would have two options⁵⁸: the first one would be to acknowledge the primacy of Charter obligations pursuant to article 103 of the U.N. Charter and, as a consequence, to abstain from analyzing the acts of the Member States that would be, allegedly, in breach of the Convention: the second option would be to explicitly deny the primacy of the Security Council's resolutions and give primacy to the human rights protection over the obligations stemming from the resolutions.

Until now, the ECtHR managed to avoid choosing one of the two options and, if the Security Council proves to be "a reliable partner who shares the preoccupations of the ECtHR and wishes to engage in a meaningful dialogue leading to harmony and balance between peace and security, and human rights",⁵⁹ the ECtHR might not need to choose one of the two said options. But what if that is not the case and the Security Council is not a "trust-worthy, reasonable political player who acts in good faith and is ready to tolerate (international human rights) courts conditioning the effectiveness of its policies"?⁶⁰

⁵⁶ S. Bilgic, *Harmonious Interpretation Meets the UN Charter: The Derogation Presumption*, Harvard Human Rights Journal, available at <https://harvardhrj.com/harmonious-interpretation-meets-the-un-charter-the-derogation-presumption/> (last accessed on July 11, 2021).

⁵⁷ Tzevelekos V.P., *The Al-Dulimi Case before the Grand Chamber of the European Court of Human Rights: Business as Usual? Test of Equivalent Protection, (Constitutional) Hierarchy and Systemic Integration*, p. 34, available at: <http://www.qil-qdi.org/al-dulimi-case-grand-chamber-european-court-human-rights-business-usual-test-equivalent-protection-constitutional-hierarchy-systemic-integration/> (last accessed on July 11, 2021).

⁵⁸ C. De Koker, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland: Norm conflict between UNSC Resolution and ECHR?*, 5 September 2016, available at <https://strasbourgobservers.com/2016/09/05/al-dulimi-and-montana-management-inc-v-switzerland-norm-conflict-between-unsc-resolution-and-echr/> (last accessed on July 11, 2021).

⁵⁹ *Idem*.

⁶⁰ *Idem*.

La défense de la France en 2021

Patrice Buffotot

Directeur de l'Observatoire européen de sécurité
et de la revue électronique *Défense & Stratégie*

Résumé

L'année 2021 est caractérisée tout d'abord par une actualisation de la Loi de Programmation Militaire (LPM) escamotée, le parlement n'ayant pas été consulté. C'est aussi la continuation de l'effort financier prévu par la LPM avec le budget 2022 ainsi que la poursuite de la politique de défense européenne. Cette politique devrait se concrétiser par des propositions concrètes aux partenaires européens dans les derniers mois de son quinquennat, la France prenant en effet la présidence de l'Union européenne au 1^{er} janvier 2022. C'est aussi la continuité avec le développement de la coopération dans le domaine de l'industrie de défense et les exportations d'armements qui ont connu des échecs mais aussi des succès au cours de l'année 2021. C'est encore l'effort important de la France dans les opérations extérieures notamment avec l'opération Barkhane au Mali, remise en question avec un redéploiement des forces. C'est enfin, outre ces aspects habituels, le retour des tensions entre militaires et politiques et du débat sur le format de notre armée.

Mots-clés : France, Programmation, contexte stratégique, autonomie stratégique, budget, défense européenne, Union européenne, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, présidence française, industries de défense, exportations d'armements, coopération, opérations extérieures, opération Barkhane, Livres blancs de la défense, président de la République, Parlement, dissuasion, capacités terrestres, capacités navales, capacités aériennes, alliances, coopérations de défense et de sécurité

Abstract

The year 2021 is characterized first of all by an update of the Military Programming Law (LPM) which has been evaded, the parliament having not been consulted. It is also the continuation of the financial effort provided for by the LPM with the 2022 budget as well as the continuation of the European defense policy. This policy should materialize through concrete proposals to European partners in the last months of its five-year term, with France taking over the presidency of the European Union on 1 January 2022. It is also continuity with the development of cooperation in the field of defense industry and arms exports which experienced failures but also successes during the year 2021. It is still France's major effort in external operations, in particular with the operation Barkhane in Mali, called into question with a redeployment of forces. Finally, in addition to these usual aspects, the return of tensions between the military and politicians and the debate on the format of the french army.

Keywords

France, Programming, strategic context, strategic autonomy, budget, European defence, European Union, North Atlantic Treaty Organization, French

presidency, defense industries, arms exports, cooperation, external operations, Operation Barkhane, White Papers of defence, President of the Republic, Parliament, deterrence, land capabilities, naval capabilities, air capabilities, alliances, defense and security cooperation

I. L'actualisation de la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*

L'article 7 de la « Loi de Programmation Militaire pour les années 2019-2025 » du 13 juillet 2018, prévoyait qu'elle ferait l'objet d'une « actualisation » au cours de l'année 2021 et notamment de la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*¹, qui avait été adoptée le 11 octobre 2017. Le ministère des armées a publié fin janvier 2021 une « Actualisation stratégique 2021 »², pour servir de réflexion à cette adaptation de la LPM aux évolutions de situation internationale, mais le gouvernement n'entend pas procéder à une actualisation législative de la loi de programmation militaire.

I.1. L'« Actualisation stratégique 2021 »

Dans une première partie, elle aborde la question du contexte stratégique pour constater l'accélération de sa dégradation. Elle analyse ensuite les crises, puis les menaces à savoir le terrorisme, la compétition stratégique entre puissances et la prolifération.

La deuxième partie traite de l'évaluation de notre effort d'adaptation engagé par la LPM. L'objectif est « la construction d'une véritable capacité européenne d'action qui permettra aux Européens d'être des alliés crédibles au sein de l'OTAN et de consolider leur propre souveraineté nationale via un outil de défense complet, moderne et cohérent » (p. 27).

Elle précise bien que : « notre effort national ne suffira pas pour faire face à l'accélération de tendances stratégiques déstabilisatrices : la recherche de convergences et de coopérations accrues avec nos partenaires est donc indispensable et passe par une articulation crédible entre l'UE, l'OTAN et les cadres de coopération ad hoc plurilatéraux, en particulier l'Initiative européenne d'intervention (IEI) » (p. 31). Elle rappelle que « l'OTAN reste le fondement de la défense collective du continent européen et du lien transatlantique, ainsi que de la culture nucléaire des Européens » (p. 32). La France prend toute sa part à la défense collective mais elle estime nécessaire un nouveau « contrat politique modernisé » entamé par le groupe de réflexion auprès du secrétaire général de l'OTAN.

L'actualisation passe en revue l'action de la France dans les différentes zones du monde : l'Europe où elle joue un rôle d'équilibre, l'Afrique, le Moyen-Orient et la zone Indo Pacifique.

Elle souligne toute l'importance de l'industrie de défense pour une autonomie nationale et propose de poursuivre les coopérations industrielles qui « impliquent la création de dépendances mutuelles avec nos partenaires » (p. 40).

Elle estime que désormais « l'hypothèse d'un affrontement direct entre grandes puissances ne peut plus être ignorée » et que « d'ici 2030 et au-delà, les tensions actuelles et les ruptures possibles nous imposent donc de nous préparer à des scénarii d'engagement

¹ Voir Patrice Buffotot, « La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017 et le projet de Loi de programmation militaire, 2019-2025 », *PSEI* n° 9, 2018. URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1834>.

² « Actualisation stratégique 2021 », Avant-propos de la ministre des Armées, DICOd, janvier 2021, 56 p. <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/actualisation-strategique-2021>.

dans un conflit majeur » (p. 45). Il est par conséquent nécessaire de disposer d'un modèle d'armées complet, étoffé et capable d'agir dans les champs matériels et immatériels, qui nous permettra également d'entraîner plus facilement nos partenaires européens (p. 45).

La ministre des Armées Florence Parly a déclaré aux députés de la Commission de la défense nationale et des forces armées le 19 février 2021 qu'au regard des conclusions de cette actualisation de la *Revue stratégique* « nous avons constaté que la loi de programmation militaire, ses ambitions et ses priorités, conservent toute leur pertinence. Le président de la République a réaffirmé avec force que les engagements pris seront tenus et que nous continuerons de mettre en œuvre, à l'euro près, la loi de programmation militaire »³.

Dans ce contexte, « il n'est pour l'instant pas prévu de procéder à une actualisation législative de la LPM. Toutefois, nous procéderons à des ajustements en accélérant nos efforts sur certaines ambitions portées par la LPM. Et nous sommes justement ici pour en discuter ». Enfin la ministre des armées affirme que « la loi de programmation militaire, ses ambitions et ses priorités conservent toute leur pertinence ».

Les cinq grandes priorités sont :

- 1- Poursuivre la remontée en puissance de notre outil de défense.
- 2- Approfondir la construction de l'autonomie stratégique et de la souveraineté européenne qui doit se faire en cohérence avec les évolutions de l'OTAN.
- 3- Travailler à la consolidation de notre base industrielle et technologique de défense (BITD).
- 4- Bâtir un modèle d'armée complet, cohérent, innovant et agile dans le haut du spectre.
- 5- Enfin les armées doivent concourir à la résilience de la nation.

Florence Parly explique dans la conclusion de sa présentation que « cette Actualisation stratégique pourrait nous inquiéter tant le portrait de notre environnement stratégique est sombre. Certes, elle nous oblige à redoubler de vigilance. Mais nous devons avoir confiance dans la capacité de nos armées à se réformer en permanence et à s'adapter à ce contexte dégradé, afin de garantir la sécurité et la protection de nos intérêts, de la France et des Français ».

Pour le groupe Mars, le document « Actualisation stratégique 2021 » publié par le ministère des Armées, censé servir de cadre géostratégique pour l'actualisation de la loi, « ressemble davantage à une plaquette de la DICod, voire un prospectus électoral, qu'à un document de référence traitant de sécurité nationale ». Si ce document, élaboré sous la direction de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des armées, présente des « analyses pertinentes », il comporte « des affirmations péremptoires... qui relèvent davantage de la propagande que de l'analyse objective »⁴.

Cette « actualisation stratégique » semble faire désormais partie d'un rituel obligé pour les politiques de défense des pays européens. La France a connu les *Livres blancs sur la défense* puis la *Revue stratégique* qui présente l'avantage d'être plus rapide dans son élaboration et maintenant « l'actualisation » de cette revue. De nombreux autres pays procèdent de même façon comme par exemple la Grande-Bretagne qui vient de publier début mars 2021 le *Global Britain in a Competitive Age : the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, complétée le 16 mars par un autre document le

³ Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, Compte-rendu n° 36 du 19 février 2021, Audition de Florence Parly, ministre des Armées, pp. 3-8 puis réponses aux questions, pp. 10-14 et pp. 19-22.

⁴ Groupe de réflexions Mars, Actualisation de la loi de programmation militaire : le Parlement écarté, une faute politique, *La Tribune*, 22 mars 2021.

Defence in a Competitive Age. Il semblerait bien que ces deux documents relèvent eux aussi du même procédé de fabrication que l'Actualisation stratégique française⁵.

Ces textes sont en réalité des exercices théoriques qui servent plus à justifier une politique de défense que de l'élaborer. Il en est de même pour l'OTAN. En effet pour répondre aux critiques de la France⁶, l'OTAN a constitué un groupe de travail sous la direction de son secrétaire général qui a publié le 25 novembre 2020, un document de travail « OTAN 2030 : Unis pour une nouvelle ère »⁷. Les documents adoptés par l'OTAN serviront à rallier les états membres aux nouveaux objectifs politico-stratégiques fixés par les États-Unis.

1.2. Le Parlement tenu à l'écart

La ministre des Armées, Florence Parly, annonce lors de son audition le 19 février 2021 par la Commission des forces armées de l'Assemblée nationale, qu'« il n'est pour l'instant pas prévu de procéder à une actualisation législative de la loi de programmation militaire »⁸. Le Parlement ne sera donc pas associé cette fois à cet exercice, contrairement à la loi précédente (LPM 2014-2019) où il avait débattu de l'actualisation au cours de l'année 2015.

Pour le groupe de réflexion Mars⁹ « cette décision relève de l'erreur de droit et de la faute politique ». C'est une erreur de droit car l'article 7 de la LPM prévoit bien dans son dispositif une actualisation par le Parlement avant la fin de l'année 2021 et en détermine les objectifs. Il estime qu'« on évite, dans un État de droit, de modifier un texte de loi, adopté par le parlement, par un acte réglementaire pris par l'exécutif ! »¹⁰. L'effet de cette décision est désastreux sur l'opinion publique qui s'intéresse aux questions de défense car « l'abandon de l'actualisation législative tend à semer le doute dans cette partie de l'opinion ; immanquablement, pense-t-on, quand on cache sa copie, c'est qu'on n'a pas tout dit ! ». Ce procédé risque de mettre à mal le consensus politique qui existe sur la défense car « le Parlement est purement et simplement écarté de l'élaboration d'une politique publique majeure : la défense de la nation, raison d'être de l'État ». Cette façon de procéder permet d'éviter le lent processus législatif entre le gouvernement qui rédige le projet de loi initial et les deux chambres qui discutent et amendent le projet en commission, puis lors des séances publiques. Les deux chambres doivent enfin se mettre d'accord sur un texte commun. La raison officielle invoquée par le gouvernement pour ne pas passer devant le parlement, est l'encombrement du calendrier parlementaire.

Pour le groupe de réflexions Mars, cette façon de procéder du gouvernement « illustre la dérive gestionnaire d'un pouvoir dépourvu de sens de l'État et incapable d'élaborer une

⁵ Voir l'analyse de ces deux documents par David Hanley dans son article, « Une sortie vers l'Amérique ? Le Brexit prend forme » ; le paragraphe 2.3 Stratégie : à l'Ouest rien de nouveau ? in *Défense & Stratégie*, n° 45, printemps 2021, pp. 53-56.

⁶ Le Président Macron avait déclaré dans un entretien à *The Economist* du 7 novembre 2019 que « l'OTAN était en état de mort cérébrale ».

⁷ NATO, « NATO 2030: United for a new Era. Analysis and Recommendations of the Reflexion Group Appointed by the NATO Secretary General », 25 November 2020, 67 p. URL : https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.

⁸ Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, séance du 19 février 2021, Compte rendu n° 36, p. 6.

⁹ Le groupe de réflexion Mars est composé d'une trentaine de personnalités françaises issues d'horizons différents, des secteurs public et privé et du monde universitaire

¹⁰ Groupe de réflexion Mars, Actualisation de la LPM : Le parlement écarté, une faute politique, *La Tribune*, 22 mars 2021.

stratégie » et cette technique lui permet « de circonvier le Parlement sur un certain nombre d'arbitrages qui lui ont été défavorables en 2018 »¹¹.

L'attitude du ministère des armées semble se poursuivre lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2022. Le député François Cornut-Gentille, membre de la Commission des finances, de l'économie et du contrôle budgétaire écrit dans son rapport sur la défense¹² que le parlement ne peut plus jouer son rôle de contrôle. Il dresse un véritable réquisitoire sur l'attitude du ministère des armées à l'égard du parlement. Il affirme que « Le dialogue entre le ministère et le parlement devient de plus en plus difficile. Il y a d'abord le refus du Gouvernement de réaliser avec le parlement une réactualisation de la LPM. Ensuite l'abus de la diffusion restreinte pour les réponses gouvernementales aux questions des députés et des sénateurs, participe au musellement du travail parlementaire ».

Pour le député François Cornut-Gentille, il est important que les parlementaires participent pleinement à la politique de défense de notre pays. En effet « le ministère des Armées, malgré ses compétences, a besoin d'un regard extérieur pour avancer dans sa réflexion. Il est dans l'intérêt des armées d'avoir le débat le plus transparent possible avec le parlement, pour clarifier nos objectifs stratégiques et expliquer aux citoyens la nécessité et la pertinence de l'effort de défense »¹³ (p. 18).

Pour illustrer le refus du ministère des Armées, à répondre aux demandes d'informations complémentaires de la Commission, il prend l'exemple du projet de coopération dans le domaine de l'armement, le SCAF (voir ci-après IV.). Il est actuellement impossible, selon lui, de faire le point sur l'état des négociations en cours. Il en conclut que « les parlementaires et, à travers eux, les Français sont donc invités à engager massivement et durablement les finances de la nation sans disposer d'un minimum d'informations »¹⁴.

Il est difficile pour les parlementaires d'obtenir des informations du ministère des armées. C'est le cas pour les taux de disponibilité de l'ensemble des équipements mis en œuvre par les forces françaises. Il en est de même pour les montants des crédits utilisés pour assurer le maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements, pour des impératifs de confidentialité. À l'origine en 2020, cette clause ne concernait que les aéronefs puis elle a été étendue en 2021 aux drones, navires et blindés. À ses demandes successives au ministère des Armées, le député Cornut-Gentille a reçu comme réponse le 8 juin 2021 que « la communication de ces données, étant soumise à des impératifs renforcés de confidentialité, ces informations ont été transmises directement à l'honorable parlementaire par courrier ». Laurent Lagneau pose alors la question : « Faut-il y voir un recul assumé de la transparence du ministère des armées ? S'agit-il d'éviter d'exposer les forces et faiblesses aux compétiteurs de la France ? À chacun de se faire une opinion »¹⁵.

Le sénateur Dominique de Legge, rapporteur spécial de la mission « défense » du budget 2022 à la commission des finances, trouve que les arguments avancés par le gouvernement pour ne pas avoir décidé de choisir une actualisation de la LPM par voie législative, pense le contraire. « C'est précisément le caractère très incertain du contexte sanitaire, économique

¹¹ Le gouvernement avait été désavoué, y compris par sa majorité, sur les modalités de contrôle de l'exécution de la LPM et sur la question de la limitation des restes à payer (article 8), Groupe de réflexions Mars, *op. cit.*, p. 3.

¹² Assemblée nationale, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2022 (n° 4482), Annexe n° 12 « Défense : préparation de l'avenir » par le rapporteur spécial M. François Cornut-Gentille, le 7 octobre 2021, p. 7.

¹³ Rapport de M. François Cornut-Gentille, p. 18.

¹⁴ *Ibidem*, p. 64.

¹⁵ Laurent Lagneau, La disponibilité de tous les équipements militaires français est désormais confidentielle, *OPEX360*, 9 juin 2021.

et géostratégique (voir infra) qui rend plus que jamais inexcusable le non-recours à l'actualisation par la voie législative »¹⁶.

II. Le budget de la défense 2022

On constate que pour une fois, l'effort de défense prévu par la LPM a été respecté pour les quatre premières annuités (2019 à 2022). Cependant des « ajustements » ont été effectués au cours de l'année 2021. Ils se traduisent par des décalages de livraisons pour certains programmes qui peuvent provoquer des « ruptures capacitaires » comme pour l'avion *Rafale* (voir II.2.5). Concernant les effectifs civils et militaires du ministère des armées, ils croissent environ d'un millier d'emplois par an depuis 2019.

Malgré un tableau favorable de l'exécution de la LPM, des interrogations se font jour sur la capacité de respecter le financement pour les trois dernières années de la LPM (2022 à 2025), d'autant plus que l'effort financier demandé sera supérieur à celui des quatre premières années.

II.1. L'évolution des crédits de la mission Défense

Les crédits de paiement de la mission *Défense* dans le projet de loi de finances pour 2022 s'élèvent, hors pensions, à 40,9 milliards d'euros soit une hausse de 1,7 milliard d'euros par rapport à la loi de finance 2021 (49,6 avec les pensions) et de 4,5 % par rapport au budget 2020.

La ministre des armes, Florence Parly souligne dans son éditorial de la brochure de présentation du budget 2022 que « Pour la quatrième année consécutive, notre budget respecte strictement la trajectoire de ressources tracée par le Président de la République dans la loi de programmation militaire »¹⁷.

Le projet de budget pour 2022 est en effet bien conforme aux prévisions de la LPM pour la période 2019-2025 qui avait fixé les ressources budgétaires à 197,8 milliards d'euros pour les cinq premières années de 2019 à 2023. Le dernier budget, celui de 2023 sera de 44 milliards. En cinq ans l'augmentation, aura été de 5,1 milliards. Les crédits de paiements de la mission défense ont augmenté de 14,6 % en 5 ans de 2018 à 2022. La part des dépenses militaires dans le PIB représentent 2,1 % (retraites incluses)¹⁸ Il reste à fixer les deux dernières années de la LPM, 2024 et 2025, les plus importantes.

Tableau I. L'évolution des crédits de la mission défense des lois de finances 2019 à 2022 (en Crédits de paiement en milliard d'euros)

| Crédits En millions | LFI 2019 | LFI 2020 | LFI2021 | LFI 2022 |
|------------------------|----------|-------------------|-------------------|-----------------|
| LPM | 35,9 | 37,6 | 39,3 | 41,0 |
| Total avec pensions | 44 340 | 46 076 (+4,5%) | 47 695 (+3,5%) | 49,6 (+7,6%) |

¹⁶ Sénat, Commission des finances, *Note de présentation Mission « Défense »* du Projet de loi de finances pour 2022. Rapporteur spécial : M. Dominique de Legge Examen par la commission des finances le 27 octobre 2021, p. 22.

¹⁷ Ministère des Armées, *Projet de loi de finance. Loi de programmation militaire (LPM) Année 4 – 2022*, 46 p. <https://www.defense.gouv.fr/portail/enjeux2/plf-2022/projet-de-loi-de-finances-des-armees-2022-lpm-anne-e-4/editos>.

¹⁸ Source : commission des finances, d'après le *Stockholm International Peace Research Institute*.

| | | | | |
|---------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Total hors pensions | 35 890 +1,7 milliard | 37 505 + 1,7 milliard | 39 206 + 1,7 milliard | 40,9 +1,7 milliard |
| P 144 | 1,476 | 1,547 | 1,684 (+8,9%) | 1,778 (+5,6%) |
| P 146 | 10,888 | 12,587 | 13,643 (+8,4%) | 14,500 (+ 6,3 %) |
| P 178 | 8,765 | 10,003 | 10,337 (+3,3%) | 10,800 (+4,5%) |
| P 212 | 23,95 | 21,935 | 22,030 (+0,4%) | 22,479 (+ 2,0%) |

Source : commission des finances du Sénat, Rapport Cornut-Gentille, d'après les documents budgétaires, p. 9.

Légende :

Programme 144 : Environnement et prospective de la politique de défense

Programme 146 : Equipement des forces

Programme 178 : préparation et emploi des forces

Programme 212 : Soutien de la politique de défense

II.2. La répartition des crédits défense pour la loi de Finances 2022

Les crédits de la mission défense se répartissent en quatre grands programmes : les programmes 144, 146, 178 et 212, chacun regroupant un certain nombre d'actions.

II.2.1. Programme 144 : Environnement et prospective de la politique de défense

Les crédits de paiement pour le programme 144 « Environnement et perspectives de la politique de défense » s'élèvent à 1,78 milliard d'euros. Ils augmentent de 5,6 % par rapport à 2021. Ils se décomposent en 409,5 millions pour la recherche et l'exploitation du renseignement (+0,7 %), puis 1,3 milliard pour la prospective de défense (+7,3 %) et 41,3 millions pour les relations internationales et diplomatie de défense (+1,4 %)

La prospective de défense est assurée par la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS). Le nombre de ses emplois est fixé 658 emplois en 2022 soit une hausse de 6 emplois. Le rapporteur spécial Cornut-Gentille « regrette que les travaux de perspectives menés sous la direction de la DGRIS demeurent confidentiels et réservés, à un cercle d'experts »¹⁹.

Les crédits pour les relations internationales et la diplomatie de défense (41,3 millions) servent à financer les dépenses de la DGRIS au titre de « la coordination de l'action internationale du ministère des armées et de la définition de sa stratégie d'influence internationale » comme par exemple la contribution à l'agence européenne de défense (6,8 millions).

II.2.2. Programme 146 : Equipement des forces

Le programme 146 est doté de 14,5 milliards d'euros de crédits de paiement (+6,3 % par rapport à 2021) qui se répartissent entre 7 actions :

- Action 6 - Dissuasion : 4,362 milliards (+5,9 %)

¹⁹ Rapport Cornut-Gentille, *op. cit.*, p. 24.

- Action 7 - Commandement et maîtrise information : 2,611 milliards (+8 %)
- Action 8 - Projection - Mobilité - Soutien : 1,655 milliard (-7,7 %)
- Action 9 - Engagement et combat : 4,957 milliards (+7,9 %)
- Action 10 - Protection et sauvegarde : 0,699 milliard (+34,2 %)
- Action 11 - Préparation et conduite des opérations d'armement : 0,217 milliard
- Action 12 - Parts étrangères et programmes civils : 0

II.2.2.1. La dissuasion

L'Action 6 concernant la dissuasion est importante car elle assure la crédibilité et l'efficacité des forces de dissuasion qui se composent de deux composantes, aéroportée et océanique.

La composante aéroportée est dotée d'avions *Mirage 2000N* K3 puis de *Rafale*, armés du missile air-sol moyenne portée amélioré (ASMPA) qui est entré en service en 2009. Il est en cours de rénovation depuis 2016. Le programme ASN 4G doit remplacer le missile ASMPA à l'horizon 2030.

Pour la composante océanique, la troisième génération de sous-marins lanceurs d'engins (SNLE) est entrée dans sa phase de réalisation en décembre 2020. Le développement du missile MSBS M51, missile nucléaire stratégique à tête multiple et à capacité intercontinentale, se poursuit en 2022 et le programme d'adaptation des SNLE au missile M51 pour 3 SNLE, s'est achevé en 2020.

Il est aussi prévu le renouvellement et le maintien en condition opérationnelle des systèmes de transmission stratégique.

Pour remplacer les essais nucléaires qui sont arrêtés, divers équipements permettent de garantir la fiabilité et la sûreté des charges nucléaires : ce sont le laser mégajoule, le programme franco-britannique TEUTATES et les supercalculateurs²⁰.

II.2.2.2. Les capacités terrestres

La modernisation de l'armée de terre a été engagée par la LPM avec le système *Scorpion* mais l'effort doit être maintenu si l'on veut atteindre la cible qui a été fixée, à savoir 1 872 *Griffon* (*Griffon* et *Griffon Mepac*), 300 *Jaguar*, 978 *Serval* et 200 chars *Leclerc* rénovés. L'objectif est de pouvoir équiper 6 brigades interarmes SCORPIO en 2030. Il est à noter que 32 véhicules *Griffon* sont actuellement opérationnels au Sahel.

Les rapporteurs, M. Cédric Perrin & Mme Conway-Mouret de la commission du Sénat constatent qu'« à la fin 2021, ce sont environ 10 % des livraisons *Scorpion* qui ont été réalisés, dont 339 *Griffon* (18 % du total), et 20 *Jaguar* (7 % du total) ». Cela implique une nécessaire « montée en puissance après 2025, afin de rattraper les mesures d'économie prises »²¹. La modernisation de l'armée de Terre ne fait que commencer, selon les deux sénateurs. En effet, en plus des programmes, il ne faut pas oublier les autres programmes d'armement (armes du combattant, nano-drones, jumelles de vision nocturne) qui représentent 400 millions d'euros.

Le renforcement des capacités de frappe en profondeur avec le système de drone tactique (SDT) et lance-roquette unitaire (LRU), la lutte anti-drone et la défense air-sol, est aussi un enjeu majeur.

²⁰ Assemblée nationale, Avis n° 4601, fait au nom de la commission des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2022, Tome VII Défense Equipement des forces- dissuasion, par M. Christophe Lejeune, 20 octobre 2021, pp. 21-22.

²¹ Sénat, Rapport d'information n° 215 fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par M. Cédric Perrin et Mme Hélène Conway-Mouret, du 24 novembre 2021, p. 11.

Tableau 2. Livraisons des matériels pour le système SCORPIO

| Opérations | | Avant 2019 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022-2025 | Post 2025 | Cible |
|------------|------------|------------|------|------|------|-----------|-----------|-------|
| GRIFFON | Commandes | 339 | | 271 | | 552 | 656 | 1818 |
| GRIFFON | Livraisons | | 92 | 90 | 157 | 479 | 1000 | 1818 |
| GMepac * | Commandes | | | | | 54 | | 54 |
| GMepac | Livraisons | | | | | 24 | 30 | 54 |
| Serval | Commandes | | | 364 | | 614 | 0 | 978 |
| Serval | Livraisons | | | | | 440 | 538 | 978 |
| Jaguar | Commandes | 20 | | 42 | | 133 | 105 | 300 |
| Jaguar | Livraisons | | | | 20 | 115 | 165 | 300 |
| Leclerc | Commandes | | | | 50 | 100 | 50 | 200 |
| rénovés | Livraisons | | | | | 90 | 110 | 200 |

Source : Sénat, Rapport n° 215 M. Cédric Perrin & Mme Conway-Mouret, p. 11.

Légende : Griffon Mepac : Griffon avec mortier embarqué pour l'appui au contact.

II.2.2.3. Les capacités navales

Les Frégates

La LPM a prévu un format de 5 frégates de défense et d'intervention (FDI) pour 15 frégates de premier rang en 2030. En comparaison, à la même date, les Britanniques en auront 24 et les Chinois 79.

La flotte actuelle est composée de 6 frégates multi-missions (FREMM) dont une indisponible, et de 2 FREMM de défense anti-aérienne (l'Alsace et la Lorraine).

Or la vente de 3 frégates FDI (+ une autre en option) risque de provoquer un décalage des livraisons pour la Marine nationale.

La LPM prévoit l'achat de 5 frégates de taille intermédiaire (FTI). Elles seront livrables entre 2023 et 2030. Le modèle FTI est « la traduction d'un ajustement opérationnel et financier », modèle qui était destiné à l'origine pour l'exportation²². En 2019 la Marine nationale décide de changer l'appellation FTI en FDI. Un lancement rapide d'un programme de 10 patrouilleurs océanique est aussi nécessaire.

« Le rapporteur tient à alerter sur le risque de décrochage de la marine française dans un contexte de réarmement naval généralisé. D'une part, les objectifs fixés dans la LPM – 15 frégates de premier rang en 2030, au lieu des 17 ou 18 initialement demandées par la marine – paraissent relativement modestes en comparaison des efforts entrepris par nos voisins proches et plus encore par les pays asiatiques »²³.

Le Porte-avions Charles de Gaulle

Les crédits pour le maintien en condition opérationnelle et la modernisation des équipements du Porte-avions nucléaire (PAN) Charles de Gaulle s'élèvent 1,02 milliard d'euros mais ils prennent aussi en compte le projet de porte-avions de nouvelle génération (PANG) lancé en 2021. L'étude de l'avant-projet sommaire devrait mobiliser 1 milliard d'euros à lui tout seul.

²² Assemblée nationale, Rapport 4524 sur le projet de loi de finances pour 2022, Annexe 12 Défense : préparation de l'avenir par François Cornut-Gentille, p. 60.

²³ Rapport de M. Cornut –Gentille, *op. cit.*, pp. 60-61.

Le rapporteur M. Cornut-Gentille en profite pour critiquer ce projet d'un nouveau PANG. Pour lui « le rapport coût-efficacité du PANG est plus que discutable ». Ce projet en mobilisant des crédits importants, risque de dégrader les capacités de la Marine pour d'autres missions. Il a posé une série de questions au ministère sur l'emploi du PANG, son impact sur l'organisation et les missions de l'armée mais « la vacuité de la réponse du ministère sur les coûts du projet atteste d'un réel refus de débattre »²⁴.

Les Sous-marins nucléaires d'attaque (SNA)

Les SNA de la classe *Rubis* doivent être remplacés par des SNA de classe *Barracuda* d'ici 2029. Le premier SNA *Barracuda*, le *Suffren*, est en phase de test. L'arrivée de ces nouveaux SNA oblige une rénovation des infrastructures portuaires et industrielles (772,7 millions d'euros en 2022).

Le rapporteur spécial s'inquiète de « la fragilité du format de la sous-marine française, composée exclusivement de sous-marins nucléaires, dont 6 SNA et 4 SNLE »²⁵. Sur les 6 SNA, un est dédié à la protection de la composante océanique de la dissuasion, un autre opère au profit du groupe aéronaval, un est désarmé en 2019 (*Le Saphir*), un autre est en cale sèche (*Le perle*) et le dernier en maintenance. Résultat, il ne reste qu'un seul SNA disponible pour d'autres missions (renseignements, projection de commando, surveillance maritime).

Les autres programmes

Ce sont 22 appareils *ATL2* de patrouille maritime qui sont en phase de rénovation à cause de leur faible taux de disponibilité. Ce sont trois appareils qui ont été livrés en 2021. Il en reste encore 12 en attente. Un projet MAWS pour un nouvel avion de patrouille maritime avait été élaboré en coopération avec l'Allemagne mais il a été abandonné puisque l'Allemagne a signé un contrat d'achat d'avions *Boeing P8* pour 1,43 milliard d'euros. L'*ATL2* peut rester en service jusqu'en 2035.

Le programme d'avion de surveillance et d'interception maritime (AVISMAR) inclut la modernisation des actuels *Falcon 50 SURMAR* ainsi que la commande de 12 nouveaux appareils.

Il est prévu la livraison de 6 nouveaux patrouilleurs outre-mer d'ici 2025 pour 300 millions d'euros. Ils sont destinés pour les zones Pacifique et Sud-Indien. Le rapporteur « s'interroge sur leur nombre au regard des étendues maritimes à surveiller et de la nécessité d'affirmer une permanence en mer »²⁶.

La flotte des patrouilleurs est vieillissante. Le renouvellement des *P400* (32 ans) des *Avisos* (37 ans) et des *Offshore Patrol Vessel* (22 ans) a été engagé avec 6 patrouilleurs outre-mer (POM) entre 2022 et 2025.

Les armements

Le programme en coopération de la future torpille lourde *F21* pour les SNA et SNLE a connu des difficultés industrielles et les premières livraisons prévues en 2015, n'ont été réalisées qu'en 2020. La cible est passée de 105 à 93 torpilles. Les 28 dernières torpilles seront livrées après 2022.

Les missiles de croisière navale (MDCN) équipent les *FREMM* et les SNA *Barracuda*. Ce seront 150 missiles qui doivent être livrés d'ici 2025.

²⁴ *Ibidem*, p. 58.

²⁵ *Ibid.*, p. 61.

²⁶ Rapport Cornut-Gentille, *op. cit.*, p. 68.

La livraison d'une centaine de missiles *Exocet* anti-navire et anti sous-marins ainsi que de missiles antinavires léger (ANL) produit en coopération avec la Grande-Bretagne depuis 2010, est prévue dans un premier temps.

Le programme FASF (famille de système sol-air du futur) composé de missiles *ASTER 15*, *ASTER 30*, *ASTER 30B1* et du système sol-air *SAMP-T*, est destiné à assurer la défense antiaérienne des bases aériennes, des frégates FREMM DA. Les commandes prévues pour 2022 ne portent que sur 118 missiles ASTER 30 B1.

II.2.2.4. Les capacités aériennes

La cible de 129 *Rafale* prévue en 2025 ne sera pas atteinte puisqu'il lui manquera 12 appareils, l'armée de l'Air ne pourra aligner que 117 appareils. Ces 12 appareils en moins correspondent à la vente des 12 *Rafale* à la Grèce. Mais à cela s'ajoute la vente de 12 autres appareils de l'armée de l'Air à la Croatie. Sur le plan opérationnel, la vente de ces 24 *Rafale* représente l'équivalent d'un escadron sur les 4 escadrons opérationnels de l'armée de l'Air.

Il n'est pas certain que l'on arrive à la cible de 225 *Rafale* en 2030. Pour le sénateur Dominique de Legge « Cette remise en cause capacitaire aura un effet direct sur la capacité opérationnelle de l'armée de l'Air et de l'espace. Elle devrait se traduire par une baisse de la préparation opérationnelle des équipages de chasse, alors que cette dernière est loin d'atteindre les objectifs fixés par la LPM »²⁷. (p. 30) (Voir ci-après les ajustements des programmes en 2021)

Tableau 3. Les cibles prévisionnelles du *Rafale*

| Cible initiale | 1996 | 2006 | 2025 | 2030 |
|----------------|------|------|-----------|-----------|
| 360 | 296 | 286 | 129 | 225 |
| | | | 2022-2025 | 2027-2030 |
| Livraisons | | | 27 | 30 |

Les crédits destinés aux soutiens des armées se répartissent dans le domaine budgétaire entre les deux programmes 178 et 314.

II.2.3. Programme 178 : Préparation et emploi des forces

Son objet est de remplir les missions confiées aux armées en veillant au maintien d'un haut niveau de préparation opérationnelle²⁸.

D'un montant total de 10,8 milliards d'euros (+4,5 %), il se divise 7 actions notamment

- Action 1 : La Planification des moyens et de la conduite des opérations, dotée de 741 millions d'euros en 2022 (soit +7,96 %). Elle comprend notamment les contributions françaises à l'OTAN, le renseignement militaire (DRM)

- Action 5 : La logistique et soutien interarmées 2,086 milliards (-4,92 %) comprend les dépenses de fonctionnement, d'intervention et de plusieurs fonctions de soutien comme les infrastructures de santé dans les établissements du SSA (14 700 civils et militaires), le

²⁷ Sénat, Commission des finances, *Note de présentation. Mission « Défense »* du Projet de loi de finance 2022, loi de finances pour 2022. Rapporteur spécial : M. Dominique de Legge Examen par la commission des finances le 27 octobre 2021, p. 30.

²⁸ Assemblée nationale, Avis n° 4601 de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2022. Tome IV : « Préparation et emploi des forces : forces terrestres », par Mme Sereine Mauborgne 20 octobre 2021. Voir Aussi Sénat, Rapport d'information n° 316 au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la préparation et l'emploi des forces, 24 novembre 2021 par M. Olivier Cigolotti et Mme Michelle Gréaume, 23 p.

soutien pétrolier avec service du service de l'énergie opérationnelle (SEO) anciennement service des essences des armées

- Action 6 : Les surcoûts liés aux opérations extérieures 820 millions d'euros
 - Action 7 : Surcoûts liés aux opérations intérieures 30 millions (0 %)
- (Pour les actions 6 & 7 voir le V.)

II.2.4. Programme 212 : Soutien de la politique de défense

Les crédits pour le programme 212 s'élèvent à 22,479 milliards d'euros soit une hausse de 2 % par rapport à 2021²⁹.

Action 1 : « Planification des moyens et conduite des opérations »

Action 5 : « Logistique et soutien interarmées » comprend la politique immobilière du ministère des armées, le système d'information d'administration et de gestion, la politique des ressources humaines ainsi que l'accompagnement des restructurations.

Action 6 : « La politique des ressources humaines »

Les effectifs du ministère des armées s'élèvent au 30 septembre 2021 à 269 394 emplois (hors volontaires du service militaire volontaire et des apprentis) se répartissant en 206 787 militaires (soit 76,8 %) et 62 607 civils (soit 23,2 %). Les contractuels sont de l'ordre de 67 % pour les militaires et 21 % pour les personnels civils contre respectivement 65 % et 17 % en 2017. La masse salariale s'élève à 12, 2 milliards d'euros hors CAS pensions et hors OPEX-MISSINT.

(Pour les effectifs du ministère des armées, voir II.2.6.)

L'année 2021 est la première année de mise en application de la nouvelle politique de rémunération des militaires, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle indemnité de mobilité géographique. En 2022, le deuxième volet de la réforme se traduira par la création de trois autres indemnités et 2023 sera la dernière année du processus de redéfinition globale de la solde.

Le financement des bases de défense

Il faut rappeler que les bases de défense ont été mises en place avec les réformes menées en 2008, à la suite du *Livre blanc* de 2008 et aussi de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Il est certain qu'à cette réforme s'est ajoutée une politique de déflation des effectifs jusqu'en 2015 qui a surtout affecté les postes de soutiens.

L'organisation territoriale des armées a été repensée dans une logique d'efficacité économique et de réduction des dépenses publiques : 50 unités de l'armée de terre, 17 bases aériennes, deux bases aéronavales et 20 bâtiments de la marine nationale ont été supprimés. Les bases de défense sont créées en 2010 par l'arrêté du 29 novembre, et elles assurent la logistique des unités militaires regroupées sur ces bases. C'est une rupture importante avec le fonctionnement traditionnel des unités de l'armée de Terre qui fonctionnaient d'une façon autarcique. Le chef de corps commandait selon le principe « un chef, une mission, des moyens ». C'est pour cette raison que l'armée de Terre a ainsi pu percevoir cette réorganisation du soutien comme une forme de dépossession de ses moyens et de remise en cause du modèle des « corps de troupe »³⁰.

Les crédits d'investissement, d'intervention et de fonctionnement des 55 bases de défense sont en baisse de 6 %, baisse qui s'explique par le fait que les marchés pluriannuels ont été

²⁹ Assemblée nationale, Avis n° 4601 de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2022, Tome III – Défense : « Soutien et logistique interarmées », 20 octobre 2021 par M. Claude De Ganay, 130 p.

³⁰ Avis 4601, Tome III, par Claude de Ganay, p. 92.

renouvelés en 2021. Pour faire des économies, il a été décidé de mutualiser l'administration générale et le soutien commun au profit des formations situées dans la base de défense.

Une réforme de l'organisation locale est en cours mais sa complexité désoriente une partie du personnel. Le rapporteur M. Claude de Ganay nous dit que « si la réforme semble aujourd'hui un peu mieux acceptée qu'au départ, elle n'en a pas moins suscité un sentiment de déconnexion entre personnels soutenant et personnels soutenus, sentiment alimenté par la grande complexité du système » et d'ajouter qu'« Enfin, il paraît impératif au rapporteur de faire primer le domaine opérationnel sur les enjeux d'organisation et les objectifs de performance économique »³¹. Le manque d'effectifs n'améliore pas la situation.

Il note que l'état-major est conscient des difficultés et qu'il cherche à adosser plus solidement les directions des services interarmées à l'opérationnel.

II.2.5. Les ajustements réalisés en 2021 par le ministère des armées

La note de présentation³² de la Mission « Défense » pour le PLF 2022 par le Rapporteur spécial de la commission des finances, le sénateur Dominique de Legge, dénonce les « renoncements assumés » par le ministère des armées (voir tableau ci-après) qui se traduisent par des décalages d'un certain nombre de programmes.

Ainsi, la rupture capacitaire pourtant majeure en matière d'avions de combat Rafale, liée aux deux contrats d'exportation de *Rafale* d'occasion prélevés sur le parc de l'armée de l'Air et de l'espace n'est pas prise en compte (voir ci-dessus). Si une commande de 12 *Rafale* neufs a été passée cette année, leur livraison n'aura lieu que vers la fin 2026. Il est à noter enfin qu'aucune commande n'a été prévue pour compenser les 12 avions vendus à la Croatie. Le rapporteur déplore que : « Cette ponction intervient dans un environnement capacitaire d'ores et déjà tendu, alors que la LPM fixe une capacité opérationnelle de 129 appareils *Rafale* en 2025 pour l'armée de l'Air. De plus sur le plan financier le montant de la vente des 12 avions à la Grèce ne couvrira pas l'achat de 12 avions *Rafale* neufs. Le surcoût pour l'armée de l'Air est évalué à 500 millions d'euros non prévus dans la LPM. Il en sera de même pour le remplacement des 12 *Rafale* pour la Croatie si la commande est passée. Dans ce cas, le surcoût total des deux contrats serait d'un milliard d'euros ».

Mais ce programme majeur n'est pas le seul touché par ce phénomène. Le rapporteur dénombre dix autres programmes des trois armées qui se trouvent décalés (voir tableau ci-dessous).

Tableau 4. Programmes voyant leur jalon 2025 affecté par les ajustements réalisés en 2021

| | |
|-----------------------------------|---|
| SCORPION | Actualisation de la cible à 45 % au lieu de 50 % de la cible totale à fin 2025. |
| SLAM-F * | Décalage d'un an par rapport au PLF 2021 des livraisons de l'étape 2. |
| CHOF ** | Décalage de 1 an par rapport au PLF 21 de la phase de réalisation, qui sera lancée en 2025. |
| FTLT VL 4-6 T | Décalage de 2 ans par rapport au PLF21, commande en 2024, premières livraisons en 2027. |
| SYSYÈME DE DRONES TACTIQUES (SDT) | Décalage de l'étape 2 de 2024 à 2025. Décalage de l'étape 2 de 2024 à 2025. |

³¹ Avis Claude de Ganay, *op. cit.*, p. 94, 101.

³² Sénat, Commission des finances, *Note de présentation Mission « Défense »* du Projet de loi de finance 2022 loi de finances pour 2022. Rapporteur spécial : M. Dominique de Legge Examen par la commission des finances le 27 octobre 2021, 59 p.

| | |
|--|---|
| AVION DE PATROUILLE MARITIME PATMAR FUTUR | Décalage de 1 an de la commande précédemment prévue en 2025. |
| MISSILE MOYENNE PORTÉE (MMP) | Etalement des livraisons prévues en 2024 – 2025 sur 2024, 2025, 2026 avec maintien de productions de 200 missiles par an. |
| CAMION CASEAR *** | Décalage de 1 an par rapport au PLF21 de la commande et de la livraison des 32 derniers CAESAR et de la rénovation de 77 CAESAR. |
| AVION LÉGER DE SURVEILLANCE ET DE RENSEIGNEMENT (ALSR) | La commande d'un ALSR décidée dans le cadre du plan de soutien aéronautique amène à dépasser le jalon 2025 : 3 ALSR auront été livrés en 2025 au lieu de 2. |

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire (p. 9).

* SLAM-F : Système de lutte anti-mines du futur D

** CHOF : Capacité hydrographique et océanographique future

** Camion équipé d'un système d'artillerie CAESAR

II.2.6. Les effectifs du ministère des armées

Le plafond des autorisations d'emplois du ministère des armées (article 24) s'élève pour 2022 à 273 572 emplois (ETPT)³³ soit 1 348 emplois supplémentaires par rapport aux 272 224 emplois du budget 2021.

En 2022 ce seront 492 emplois supplémentaires qui seront créés au sein du ministère qui se décomposeront en 450 emplois destinés à renforcer les domaines du renseignement et de la cyberdéfense ainsi que 42 emplois pour le service industriel de l'aéronautique.

Tableau 5. Effectifs du ministère des armées

| Personnels | 2019 | 2020 | Au 1/9/2021 |
|---------------------------------------|--------------------|---------------------|---------------------|
| Officiers | 32 861 (15,9 %) | 33 191 (16,1 %) | 34 000 |
| S/Officiers | 92 372 (44,8 %) | 91 816 (44,6 %) | 92 000 |
| Hommes du rang | 79 215 (38,4 %) | 79 358 (38,6 %) | 79 000 |
| Volontaires (Dont SMV) | 1 869 (0,9 %) | 1 417 (0,7 %) | 3 000 |
| Total militaires % Total effectifs | 206 317 (%) | 205 782 (77,6 %) | 206 787 (76,8 %) |
| Civils | 46 595 (76 %) | 48 568 (77,6 %) | 53 500 |
| Ouvriers d'état | 14 692 (24 %) | 13 944 (22,4 %) | 11 500 |
| Total civils | 61 287 (100 %) | 65 512 (23,3 %) | 65 607 (23,2 %) |
| Total Ministère des armées | 267 604 (100 %) | 268 294 (100 %) | 269 349 (1000 %) |

Source : Rapport N° 4061 Tome III, p. 49.

³³ Equivalent temps plein annuel travaillé (ETPT).

Tableau 6. Répartition du personnel militaire par armée

| Armées | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------------|---------------------|---------------------|---------|
| Terre | 114 847 (55,7 %) | 114 677 (55,7 %) | 105 000 |
| Marine | 35 113 (17 %) | 34 676 (16,8 %) | 34 000 |
| Air | 40 531 (19,6 %) | 40 456 (19,7 %) | 34 000 |
| Gendarmerie* | 2 543 (1,2 %) | 2 572 (1,2 %) | 2 572 |
| Autres services | 13 283 (6,5 %) | 13 401 (6,6 %) | |
| Total | 206 317 (100 %) | 205 782 (100 %) | 206 787 |

Légende : * La gendarmerie est placée sous PMEA du ministre des armées.

Source : Rapport N° 4061 Tome III, p. 49.

II.3. Des interrogations sur le financement de la LPM pour les trois prochaines années 2023-2025

La LPM pour 2019-2025 a prévu en effet un effort de financement plus important pour les trois dernières années (2023 à 2025) puisque la hausse des crédits de la défense a été évaluée à 3 milliards d'euros par an, à partir de 2023.

Le rapporteur spécial de la Commission des finances, François Cornut-Gentille émet des doutes sur la possibilité de tenir cet engagement car « dans le contexte budgétaire extrêmement dégradé qui s'annonce, le respect de la programmation apparaît de moins en moins crédible »³⁴. Il faut aussi prendre en compte des dépenses supplémentaires non prévues dans la LPM. Pour le rapporteur, « le risque de déséquilibrer l'effort de défense en sous-investissant dans les nouveaux domaines stratégiques est donc bien réel », pouvant provoquer un déficit capacitaire et un décrochage de nos armées.

Face à la situation extrêmement tendue de nos armées, toute diminution de l'effort financier serait alors très préjudiciable à la réalisation de notre modèle d'armée, conditionné par le respect de la LPM. Or le rapporteur spécial François Cornut-Gentille est inquiet de la situation financière du pays qui rend difficilement crédible la possibilité de respecter l'effort financier prévu. « Face à la probable dégradation de la conjoncture budgétaire à moyen terme, le risque de rupture capacitaire et de décrochage vis-à-vis des États voisins ou éloignés est préoccupant ». Il demande que l'on anticipe la situation. « Il faut réagir pour ne pas subir un décrochage »³⁵.

³⁴ Assemblée nationale, Commission des finances, François Cornut-Gentille, Rapport n° 4482, Annexe 12. Défense : préparation de l'avenir, pp. 5-6.

³⁵ *Ibidem*, pp. 14, 16.

III. Alliances et coopérations de défense et de sécurité

La France a développé des coopérations bilatérales avec plusieurs pays européens (Grèce, Italie, Allemagne), et multilatérales au sein de l'Union européenne où elle participe activement à l'élaboration de la « boussole stratégique européenne ». Le Président Macron entend profiter de la présidence française de l'Union européenne lors du premier semestre 2022 pour faire avancer un certain nombre de projets dans le domaine de la défense. Pendant ce temps, la France a provoqué une réflexion au sein de l'OTAN qui a débouché avec l'adoption du « Projet OTAN 2030 » lors du sommet de l'OTAN en juin 2021.

III.1. Les coopérations bilatérales

La France a développé plusieurs coopérations bilatérales, notamment en Europe avec la Grèce, l'Italie et l'Allemagne.

III.1.1. Avec la Grèce

La France peut être considérée comme un allié de la Grèce puisqu'elle lui a apporté son soutien lors de sa confrontation avec la Turquie qui envoie des navires d'exploration de gisements d'hydrocarbures dans l'espace maritime grec accompagnés de navires de guerre notamment à Chypre³⁶. La France a mis en place une coopération bilatérale afin d'aider la Grèce à résister aux pressions turques. Elle lui propose des armements pour parer à la menace mais elle organise aussi des exercices militaires communs, ou envoie des navires patrouiller dans la zone comme la frégate *Courbet* en 2020. La ministre des armées Florence Parly s'est rendue à Athènes pour négocier plusieurs contrats d'armement comme l'achat de 18 avions *Rafale* et de Frégates (voir ci-après IV). Lors des commémorations du bicentenaire de la guerre d'indépendance grecque le 23 mars 2021, Florence Parly en soutenant la Grèce face à Erdogan « adresse aussi à ses partenaires européens des signes concernant la souveraineté de l'Europe en matière militaire »³⁷.

Le 29 septembre 2021, la France et la Grèce ont signé « un partenariat stratégique de coopération en matière de sécurité et de défense ». Le président Emmanuel Macron, en présence du Premier ministre grec Kyriakos, insiste sur l'importance de ce partenariat. Cet accord représente « un premier pas audacieux vers l'autonomie stratégique européenne ». La France s'engage à porter assistance à la Grèce avec tous les moyens appropriés en cas d'agression de la Grèce, et à ne pas vendre les mêmes armements à la Turquie. Le président Macron envisage aussi l'installation d'une base navale dans une île grecque face à la Turquie !

III.1.2. Avec l'Italie

Le Traité du Quirinal pour « une coopération bilatérale renforcée » a été signé le 26 novembre 2021 à Rome par le Président Emmanuel Macron et le Chef de gouvernement italien Mario Draghi. Il se veut l'équivalent du Traité de l'Elysée signé le 22 janvier 1963

³⁶ Voir de Patrice Buffotot, « France : deux années de politique de défense (2019-2020) », *PSEI*, n° 15, 2021, p. 25.

³⁷ Isabelle Lasserre, « La France réaffirme son soutien à la Grèce face à la Turquie d'Erdogan », *Le Figaro* 24 mars 2021.

entre la France et l'Allemagne³⁸. Ce traité comporte un volet industriel ambitieux. En effet l'article 2 intitulé : « sécurité et défense » prévoit que « les Parties s'engagent à renforcer les coopérations et les échanges tant en ce qui concerne leurs forces armées que les matériels de défense et les équipements, et à développer des synergies ambitieuses sur les plans capacitaires et opérationnel où leurs intérêts stratégiques se rejoignent ».

Dans la feuille de route, le paragraphe 2 consacré à la sécurité et défense, précise que pour renforcer le cadre de l'autonomie stratégique européenne « la France et l'Italie développeront leur coordination opérationnelle et leurs coopérations en matière de capacités, d'industrie de défense et de rapprochement de leurs forces ». Il s'agit de construire une coopération de haut niveau sur les plans capacitaires et opérationnels ainsi que de développer une culture stratégique commune³⁹. Les parties se consultent sur « les sujets traités respectivement par l'Union européenne et l'OTAN, et coordonnent dès que possible leurs positions, en particulier sur les sujets relatifs aux initiatives de défense de l'Union européenne, pour lesquelles toutes les possibilités de coopération sont recherchées ».

Le paragraphe 3 prévoit le développement d'une coopération « dans le domaine du renforcement des capacités d'intérêt mutuel... afin d'améliorer l'efficacité et la compétitivité de leurs systèmes industriels respectifs et de contribuer au développement et à l'approfondissement de la base industrielle et technologique de défense européenne ». Le paragraphe 4 propose un renforcement de la coopération, « entre leurs industries de défense et de sécurité » en facilitant « la mise en œuvre de projets communs, bilatéraux ou plurilatéraux, en lien avec la constitution de partenariats industriels dans des secteurs militaires spécifiques, ainsi que des projets conjoints au sein de la coopération structurée permanente avec le soutien du Fonds européen de défense »⁴⁰.

La feuille de route franco-italienne prévoit d'« intensifier la collaboration déjà existante dans le secteur naval, des systèmes de missiles et des munitions de nouvelle technologie, ainsi que dans le secteur de l'espace et des applications connexes et développer leur coopération en matière terrestre et aérienne »⁴¹.

La coopération dans le domaine de la construction navale existe avec les programmes des frégates *Horizon* et *FREMM*, des pétroliers ravitailleurs et des torpilles. Elle existe aussi dans le domaine de l'espace avec les satellites *Athéna-Fidus* et *Sicral 21*. Cette coopération dans le domaine naval n'est pas sans frictions notamment pour les exportations.

III.1.3. Avec l'Allemagne

De nouvelles élections législatives fédérales ont eu lieu en Allemagne le 26 septembre 2021. C'est le SPD mené par Olaf Scholz qui est arrivé en tête avec 25,7 % des voix devant la CDU/CSU (24 %). Olaf Scholz a constitué une nouvelle coalition gouvernementale appelée « tricolore » puisqu'elle regroupe autour du SPD, les écologistes qui obtiennent 14,75 % des voix (Die Grünen) et les libéraux (FDP) avec 11,45 %. La coalition tricolore s'est mise

³⁸ Traité entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée, le 26 novembre 2021 à Rome. Article 2 « Sécurité et défense », p. 4. URL : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/26_11_2021_traite_bilateral_franco-italien_cle07961c.pdf

³⁹ « Feuille de route franco-italienne », URL : <https://it.ambafrance.org/SIGNATURE-DU-TRAITE-DU-QUIRINAL-Rome-26-novembre-2021>.

⁴⁰ Traité entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée, le 26 novembre 2021 à Rome. p. 4, URL : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/26_11_2021_traite_bilateral_franco-italien_cle07961c.pdf.

⁴¹ « Feuille de route franco-italienne », p. 5, URL : <https://it.ambafrance.org/SIGNATURE-DU-TRAITE-DU-QUIRINAL-Rome-26-novembre-2021>.

d'accord sur un programme de gouvernement, rendu public le 24 novembre 2021 dans lequel elle préfère utiliser l'expression de « souveraineté stratégique européenne » au lieu du concept français « d'autonomie stratégique européenne »⁴². Il est à noter qu'il n'est fait mention ni de « défense européenne », ni d'« Europe de la défense ». Par contre il est précisé que l'OTAN reste « le pilier central et indispensable à la sécurité allemande ». Malgré la participation des Ecologistes dans le futur gouvernement, la présence de bombes nucléaires tactiques B-61 sur le sol allemand n'est pas remise en cause. On constate que le nouveau Chancelier, Olaf Scholz, a fait sa première visite à Paris le 12 décembre 2021 pour rencontrer le président Emmanuel Macron.

III.2. Défense et coopérations multilatérales au sein de l'Union européenne

La France a investi dans la coopération multilatérale au sein de l'UE et dans la poursuite de la politique de défense européenne que le président Macron avait théorisée lors de son discours fondateur à la Sorbonne le 26 septembre 2017⁴³. Elle participe à l'élaboration du futur document stratégique de l'UE et a fait un certain nombre de propositions qu'il présentera aux états membres de l'UE, lors de la présidence de la France au premier semestre 2022.

III.2.1. La « boussole stratégique » européenne

La « Boussole stratégique » est le futur document stratégique de l'UE à l'horizon 2030, une sorte de Livre blanc sur la défense qui doit être adopté en mars 2022 sous la présidence française du premier semestre 2022. Le Conseil européen du 26 février 2021 avait à l'ordre du jour cette « Boussole stratégique » avec cette fois, le volet des réponses à apporter à ces menaces. Le président Macron a déclaré qu'avec ce livre blanc européen « Nous ouvrons maintenant un nouveau chapitre qui doit nous aider à nous projeter à l'horizon 2030 pour adapter nos outils actuels aux défis futurs et anticiper les nouvelles formes de menaces ». Le Secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, présent au début de la réunion intervient pour insister sur la complémentarité des deux institutions (OTAN et UE). Pour lui ni l'Europe, ni les États-Unis ne peuvent apporter seuls une réponse à ces menaces et doivent unir leurs forces. Le président du Conseil européen, Charles Michels le rejoint en expliquant qu'il ne peut y avoir d'Otan forte sans une UE forte. Face à l'inquiétude de plusieurs pays d'Europe de l'Est, inquiet d'un risque de désengagement de l'OTAN face à un renforcement de l'UE, le président Macron entend les rassurer en expliquant que « l'autonomie stratégique ne va pas à l'encontre de l'Alliance mais, au contraire, la renforce »⁴⁴.

Les sénateurs s'inquiètent de la méthode utilisée pour établir ce document. Ils constatent que les travaux sur la boussole sont « cantonnés aux exécutifs et aux experts » et regrettent que « les Parlements des États membres ont été écartés de ce processus, qui engage pourtant lourdement l'avenir » et de demander que « Pour l'avenir, il conviendra d'impliquer les parlements dans le cadre d'une actualisation périodique de la boussole stratégique ».

⁴² « Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit » Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP, novembre 2021. 177 p. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

⁴³ Voir Patrice Buffotot, « France : Deux années de politique de défense (2019-2020) », PSEI, 2020-11. URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03158219>. Notamment le § 2 : la relance de la défense européenne, pp. 137-145.

⁴⁴ Anne Rovan, « La défense européenne en quête de boussole », *Le Figaro*, 27-28 février 2021.

Selon le Président de la commission des affaires étrangères du Sénat, Christian Cambon, « à travers ce travail sur la boussole stratégique, c'est l'avènement d'une Europe comme puissance géopolitique, prospère et protectrice, qui est en jeu »⁴⁵.

Le Groupe de réflexions Mars critique ce projet de « boussole stratégique » qui est, selon lui, à n'en pas douter, « un échec annoncé ». En effet, après la phase de la liste des menaces, comment « les États membres de l'UE seront-ils capables de s'entendre sur un dénominateur commun des intérêts partagés ? »⁴⁶.

Le groupe Mars rappelle que le Conseil d'Helsinki en 1999 prévoyait une capacité de projeter 60 000 hommes en 60 jours pour une durée d'un an. Il pose alors la question de savoir si « la boussole stratégique aura ce niveau d'ambition ? ». Il remarque que l'UE est toujours à la remorque de l'OTAN. Une nouvelle fois l'OTAN adopte le projet *OTAN 2030* en juin 2021, tandis que l'UE devrait adopter sa « boussole stratégique » un an plus tard, en 2022.

La ministre des armées, Florence Parly, dans sa réponse à la question écrite du sénateur Pierre Laurent du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, sur l'OTAN, lors de la séance du 22 septembre 2021, s'interroge : « Est-ce l'intérêt de la France et des Européens de courir dans ces conditions après une Europe de la défense définie comme un pilier européen de l'OTAN, un pilier auquel on dénierait toute autonomie stratégique maîtrisée par les Européens eux-mêmes ? ». Malgré la difficulté d'avoir un dialogue politique au sein de l'Alliance atlantique, la ministre estime qu'il faut persévérer dans cette voie : « Alors, quelles conséquences faut-il en tirer ? Cela vaut-il la peine de claquer la porte de l'OTAN ? Je ne le crois pas » répond-elle. En effet, elle reprend l'argument consistant à dire que la France doit pouvoir peser avec les alliés européens, notamment pour réviser le concept stratégique de l'Alliance : « C'est donc dans cette logique que les alliés ont décidé, sur notre initiative, ainsi que sur celle de l'Allemagne, d'engager une révision du concept stratégique de l'Alliance. Ce travail nous permettra de clarifier celui-ci, et c'est nécessaire, dans la perspective du prochain sommet de Madrid, et, surtout, de le faire en cohérence avec la « Boussole stratégique », ce travail lancé par les Européens pour renforcer l'Europe de la défense »⁴⁷.

III.2.2. Le programme de la Présidence française de l'Union européenne et le concept « d'autonomie stratégique européenne »

Le président Macron a indiqué les grandes lignes du programme de la future présidence française de l'Union européenne lors de sa conférence de presse du jeudi 9 décembre 2021⁴⁸. Dans le premier chapitre intitulé « Une Europe qui protège », le président détaille les actions à mener en matière de défense.

La première action du président Macron consiste à créer une culture stratégique commune : « Ce qui manque le plus à l'Europe aujourd'hui, cette Europe de la Défense, c'est une culture stratégique commune » mais ce n'est pas une chose aisée car justement elle touche à la culture des États membres. Est-il possible d'élaborer une culture stratégique d'une façon artificielle ? Pour ce faire, il propose la « Création de l'Initiative européenne

⁴⁵ Sénat, Rapport d'information de M. Ronan LE GLEUT et Mme Hélène CONWAY-MOURET, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n° 753 (2020-2021) - 7 juillet 2021. Seule la version anglaise est disponible sur le site du Sénat.

⁴⁶ Groupe de réflexions Mars, « Défense : la boussole stratégique de l'UE a-t-elle d'ores et déjà perdu le nord ? », in *La Tribune* du 12 avril 2021.

⁴⁷ Sénat, JORF, Année 2021 - n° 89 S (C.R.) du 23 septembre 2021, Compte rendu intégral, séance du 22 septembre 2021, p. 8175.

⁴⁸ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/europe>

d'intervention, à laquelle participent 13 États membres, pour créer une culture stratégique commune ».

La deuxième action est d'instaurer « un premier budget militaire commun pour la défense, doté de 8 milliards d'euros ».

La troisième est de développer une « Coopération européenne au sein de la *Task Force* Takuba pour lutter contre les groupes terroristes au Sahel ».

La quatrième action relève de l'industrie d'armement puisqu'il propose « le Développement, avec l'Allemagne et l'Espagne, du système de combat aérien du futur et du char de combat du futur », deux projets dont on connaît les difficultés (voir ci-après § IV.1).

La cinquième action est « la lutte contre le terrorisme et la création d'une force européenne de protection civile et le développement du Collège de renseignement en Europe en vue de créer une culture de renseignement commune des États membres ».

Ces actions ne sont pas nouvelles, elles ont été déjà annoncées dans les discours du président Macron sur l'Europe de la défense. Il reste à savoir comment elles seront reçues par les autres pays européens.

III.3. L'OTAN

Le Secrétaire général de l'OTAN a présenté son *Rapport annuel 2020*, le 16 mars 2021⁴⁹. Dans son avant-propos, il rappelle qu'il prépare « l'Alliance pour l'avenir » et souligne toute l'importance du projet *OTAN 2030* que l'organisation, doit adopter lors du Conseil du 14 juin suivant. « Nous avons lancé l'initiative *OTAN 2030*, qui vise à renforcer encore notre alliance dans un monde imprévisible ». C'est une concurrence directe au projet de « la Boussole stratégique européenne » développé par l'UE.

Le Groupe de réflexion Mars, constitué d'une trentaine de personnalités françaises des secteurs public et privé, et du monde universitaire, critique les projets du secrétaire général. Il se pose la question de savoir « A quoi sert l'OTAN ? ». Le groupe Mars rejoint finalement la position de la Ministre des armées en se déclarant favorable au maintien de la France au sein l'OTAN qui « a l'immense mérite d'exister ». Il ne faut pas oublier, selon lui, que « ce n'est pas l'UE qui a donné 75 ans de paix aux Européens, mais l'OTAN. Dans ces conditions, en sortir serait une erreur stratégique majeure, voire une faute morale, sauf vouloir à tout prix se faire des ennemis ». Il faut au contraire « jouer le jeu pour en tirer un maximum d'avantages, y compris industriels ». De plus « la France avec sa vision géopolitique du monde équilibrée, doit rester au sein de l'OTAN une voix originale qui l'empêche de dériver vers une sorte de Sainte Alliance qui poursuit des buts de guerre contraires à nos intérêts »⁵⁰. Les experts du groupe Mars semblent surestimer les capacités d'influence de la France qui aurait suffisamment de poids pour peser sur les décisions de l'OTAN. Laure Mandeville constate que les diplomates gaullistes et atlantistes sont d'accord sur le constat que « La France a de moins en moins les moyens d'être entendue et respectée au sein de l'OTAN »⁵¹.

L'autre intérêt majeur de l'OTAN, c'est l'existence de standards d'interopérabilité, de procédures de fonctionnement, de normes « qui ont fait leurs preuves » et permettent aux armées alliées de s'entraîner. Vouloir les reconstituer au nom de l'Europe de la défense « serait une pure folie ». Un exemple pour illustrer l'importance de ces normes : Le Vice-amiral Christophe Lucas, responsable de la coordination des relations internationales au

⁴⁹ OTAN, *Rapport annuel du secrétaire général 2020*, Avant-propos de Jens Stoltenberg, secrétaire général de l'OTAN, Bruxelles, 2021, 142 p. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/sgar20-fr.pdf.

⁵⁰ Groupe de réflexion Mars, OTAN, inutile et indispensable, *La Tribune*, 20 avril 2021.

⁵¹ Laure Mandeville, « Entre atlantisme et gaullisme, Paris tâtonne toujours », *Le Figaro*, 22 octobre 2021.

sein de l'état-major de la Marine, a signé le 17 décembre 2021 avec son homologue américain de l'US Navy, le Vice-amiral Bill Merz, « un plan stratégique d'interopérabilité » destiné à améliorer pendant les vingt prochaines années, l'interopérabilité entre les deux marines⁵².

Alors que le président Macron développait l'agenda de son discours de la Sorbonne, « Berlin consolidait ses positions dans l'OTAN avec le concept de nation cadre (FCN), taillé sur mesure pour la Bundeswehr ». Le groupe Mars conseille au Président qui sera élu en mai 2022 de réinvestir l'effort national de défense au sein de l'OTAN plutôt que de continuer à poursuivre la chimère de l'Europe de la défense, car c'est à l'OTAN que se situent les leviers d'influence. Les deux écueils à éviter sont « que les industriels américains soient les fournisseurs exclusifs des armées de l'Alliance et que le futur pilier européen de l'OTAN ne soit principalement allemand »⁵³.

Le sommet de l'Alliance du 14 juin 2021

Le projet *OTAN 2030* a été présenté par le Secrétaire général Jens Stoltenberg aux dirigeants des trente pays membres le 14 juin 2021. L'agenda *OTAN 2030* est destiné à renforcer l'Alliance et de définir ses missions pour les dix prochaines années⁵⁴. Cet Agenda doit permettre d'adapter l'OTAN « à l'intensification de la compétition mondiale ». Il comporte 7 propositions. La première répond à la demande française : « développer les consultations et la coordination politique ». La deuxième consiste à « renforcer le dispositif de dissuasion et de défense », la troisième à « améliorer la résilience » et la quatrième à « préserver notre avance technologique ». La cinquième proposition est de « défendre l'ordre international fondé sur des règles », la sixième d'« intensifier la formation et le renforcement des capacités » et la dernière de « lutter contre le changement climatique et s'y adapter ».

Le sommet de l'Alliance du 14 juin 2021 à Bruxelles s'est réuni en présence du nouveau président américain Joe Biden. Le communiqué conjoint final du Sommet de l'OTAN⁵⁵ précise : « Nous approuvons aujourd'hui, dans le cadre OTAN 2030, un agenda transatlantique pour l'avenir. Tout au long de son histoire, l'OTAN s'est en permanence adaptée à un environnement de sécurité en évolution. L'agenda OTAN 2030 complète et prolonge l'adaptation politique et militaire en cours, renforce notre aptitude à mener à bien les trois tâches fondamentales et contribue à ce que notre Alliance soit encore plus forte et prête pour l'avenir ». Les trois tâches fondamentales de l'OTAN sont la défense collective, la gestion de crise et la sécurité collective. Le § 7 précise que l'Agenda *OTAN 2030* doit « permettre à l'Alliance de poursuivre son adaptation afin de pouvoir faire face aux menaces et défis actuels, nouveaux et futurs, dans le prolongement de l'adaptation politique et militaire en cours. L'exécution de l'Agenda *OTAN 2030*, l'accomplissement des trois tâches fondamentales ainsi que la concrétisation du prochain concept stratégique, nécessitent l'affectation de ressources adéquates au travers des dépenses de défense nationales et du financement commun ». Au prochain Sommet de 2022, le nouveau concept stratégique sera

⁵² Laurent Lagneau, « La marine nationale et l'US Navy adoptent un "plan stratégique d'interopérabilité" », *OPEX360*, 19 décembre 2021.

⁵³ Groupe de réflexions Mars, OTAN, inutile et indispensable, *La Tribune*, 20 avril 2021.

⁵⁴ OTAN, *OTAN 2030 Qu'est-ce que l'agenda OTAN ?* Fiche d'information, juin 2021, 4 p. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-fr.pdf

⁵⁵ Communiqué conjoint final du Sommet de l'OTAN, Bruxelles, le 14 juin 2021, Ce communiqué est constitué de 79 paragraphes. Voir les § 5 à 7. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/06/14/communique-conjoint-du-sommet-de-lotan-a-bruxelles>.

adopté ainsi que les financements supplémentaires nécessaires pour financer les mesures nouvelles prévues dans l'Agenda *OTAN 2030*.

Si la menace chinoise est bien soulignée, ce qui inquiète certains commentateurs qui craignent de voir l'Europe entraînée dans la zone Asie-Pacifique, le paragraphe suivant précise cependant que l'OTAN « maintient un dialogue constructif avec la Chine lorsque cela est possible » (§ 55 et 56).

Enfin, le communiqué reconnaît que « l'Union européenne demeure un partenaire unique et essentiel pour l'OTAN et... l'importance d'une défense européenne plus forte et plus performante. Le développement de capacités de défense cohérentes, complémentaires et interopérables, évitant les doubles emplois inutiles, est essentiel pour nos efforts conjoints visant à rendre la zone euro-atlantique plus sûre ».

Des généraux regroupés au sein du Cercle de Réflexion Interarmées (CRI), s'insurgent contre ce projet *OTAN 2030*, qui affaiblirait la souveraineté de la France. Ils dénoncent un véritable embrigadement des Européens dans la lutte pour l'hégémonie mondiale entre la Chine et les États-Unis, le contournement de la règle du consensus dans le cadre d'opérations en coalitions de volontaires, la délégation d'autorité au SACEUR sous le « motif de l'efficacité et de l'accélération de la prise de décision ». Ils dénoncent la mauvaise foi, la désinformation et l'instrumentalisation de la menace russe qui est « entretenue, de façon à mettre au pas les alliés européens derrière les États-Unis, en vue de la lutte qui s'annonce avec la Chine pour l'hégémonie mondiale ».

L'objectif de cet agenda *OTAN 2030* est « clairement de reprendre en mains les alliés européens » et de transformer l'OTAN en « une alliance offensive contre un ennemi qui n'existe pas pour l'Europe ». Dans leur lettre adressée au Secrétaire général de l'OTAN, les généraux affirment qu'« il faut stopper ce train fou, avant qu'il ne soit trop tard ! La France... ne saurait, sans faillir gravement, se prêter à cette entreprise d'une acceptation aventureuse de la tutelle américaine sur l'Europe »⁵⁶.

L'ancien diplomate Michel Duclos a une vision plus réaliste de la situation. Il faut cesser, dit-il, « de fantasmer la Russie comme alliance de revers, de s'imaginer que sortir de l'OTAN ou stigmatiser l'Union européenne, apporterait des solutions »⁵⁷.

IV. Les coopérations dans le domaine de l'industrie d'armement

La France a développé des coopérations bilatérales avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne, dans le domaine de l'armement. La coopération franco-allemande sur le SCAF (voir IV.1.1) a été élargie, lorsque l'Espagne a rejoint le programme. Des inquiétudes sont apparues sur l'avenir de l'industrie de défense française, notamment à cause de projets de réglementation européenne (Taxonomie/Ecolabel) (voir IV.3.2).

⁵⁶ « OTAN 2030 : Il faut stopper ce train fou avant qu'il ne soit trop tard », Lettre ouverte à Jens Stoltenberg par le Cercle de Réflexion Interarmées, le général (2S) Grégoire Diamantidis, in *Le Capital*, 11 mars 2021.

⁵⁷ Entretien avec Michel Duclos par Laure Mandeville, La France vit une solitude stratégique, *Le Figaro*, 22 octobre 2021. Michel Duclos vient de publier un ouvrage, *La France dans le bouleversement du monde*, éditions de l'Observatoires. 320 p.

IV.1. Une coopération franco-allemande difficile sur deux programmes

Ce sont les programmes SCAF et MGCS.

Le programme SCAF remonte à 2017 à la suite d'un accord entre la Chancelière Angela Merkel et le Président Emmanuel Macron. Il s'agit du programme d'un système aérien de combat futur. Il connaît des difficultés depuis 2019 notamment lorsque le Bundestag l'a bloqué au début de l'été⁵⁸. Il va cependant connaître un déblocage au cours de l'année 2021. Il n'en est pas de même pour le projet du char de combat, MGCS (Main Ground Combat System).

IV.1.1. Le projet de Système de combat aérien du futur (SCAF)

À l'origine du projet, la France était « leader » dans le programme SCAF. Le partage des tâches était de 50/50 entre les entreprises Airbus et Dassault. Avec l'entrée de l'Espagne dans le projet, le partage a été de 1/3 Dassault, 1/3 Airbus Espagne et 1/3 Airbus Allemagne. Cette répartition provoque des réticences du côté des industriels allemands qui entendent la remettre en cause. Ainsi au début 2021, les Allemands réclament 60 % pour Airbus et 40 % pour Dassault. La société Dassault Aviation refuse ce projet de partage car elle entend conserver le rôle de maître d'œuvre. L'autre point d'achoppement concerne la propriété intellectuelle. Le créateur est propriétaire de sa propriété intellectuelle. Face à l'absence de réponse des industriels allemands, le président de Dassault Aviation, Eric Trappier, a averti les sénateurs membres de la commission des affaires étrangères, de la défense et des armées lors de la séance du 10 mars 2021, que : « Si ce déséquilibre intervient, je ne saurai plus assurer la maîtrise d'œuvre et ne pourrai m'assurer du bon fonctionnement de l'avion et encore moins des temps et des coûts ». Il précise qu'il n'a jamais vu dans l'industrie un maître d'œuvre se faire imposer les sous-traitants et un arbitrage par trois États. « Je ne peux engager ma société dans un tel processus » affirme-t-il. Face à ces difficultés, il avoue aux sénateurs qu'il travaille à un possible plan B « pour la méthode d'organisation et la coopération ». Mais le plus important pour lui, c'est de mener un combat politique si la France entend conserver le leadership dans ce projet et pour cela, ajoute-t-il, « J'ai besoin de ce soutien du Parlement français pour équilibrer le rapport de force » afin que le Bundestag face pression sur les entreprises allemandes.

Le 23 juin 2021 la commission des Finances du Bundestag devait voter le financement de la contribution allemande pour le programme SCAF d'un montant de 4,5 milliards pour la période 2021-2027. Les députés allemands, malgré l'absence d'un accord final entre les industriels, n'ont pas voulu bloquer le programme SCAF. Le député social-démocrate Dennis Rohde expliqua que « malgré des critiques justifiées, nous continuons à soutenir ce programme, qui est un élément central de la capacité souveraine de l'Union européenne. Afin de permettre la recherche et le développement du projet, nous débloquons maintenant le budget nécessaire. Pour toutes les obligations financières, cependant, et contrairement à ce qu'elle a demandé, la ministre devra de nouveau obtenir l'approbation de la commission du budget »⁵⁹ ce qui ne lui donne pas un blanc-seing pour la poursuite du programme. La commission du Bundestag suit donc de très près l'évolution du programme.

Le 30 août 2021, après des négociations compliquées et l'accord de la commission des finances Bundestag, les trois pays membres (Allemagne, Espagne et France) du programme ont signé l'arrangement d'application n° 3 (IA3) relatif au SCAF. Cet accord, selon le

⁵⁸ Voir de Patrice Buffotot, « France : deux années de politique de défense (2019-2020) », *PSEI*, n° 15, 2021, p. 25.

⁵⁹ Laurent Lagneau, « Les députés allemands n'ont pas voulu signer de chèque en blanc pour la poursuite du programme SCAF », *OPEX360*, 23 juin 2021.

communiqué de presse conjoint du 30 août 2021 des trois ministères de la défense français, allemand et espagnol, « consacre la crédibilité de la coopération engagée par les trois nations sur ce programme sous leadership de la France et démontre leur capacité à agir conjointement sur des domaines stratégiques »⁶⁰.

On s'aperçoit quelques semaines plus tard que « toutes les questions concernant ce montage industriel du SCAF n'étaient pas encore définitivement réglées, en particulier pour le *New Generation Fighter* (NGF), l'avion de combat... qui doit être mis au point par Dassault Aviation (désigné maître d'œuvre), Airbus Allemagne et Airbus Espagne »⁶¹.

Les difficultés persistent entre Dassault Aviation, maître d'œuvre de l'avion et Airbus Allemagne et Airbus Espagne. L'accord sur l'organisation et le partage du travail devait être signé en novembre 2021. L'industriel français entend garder les leviers censés lui permettre de tenir son rôle de maître d'œuvre sans renoncer à sa propriété industrielle. Le PDG de Dassault Aviation, Eric Trappier explique qu'il se bat pour avoir un avion de qualité et met une nouvelle fois en garde les politiques : « Si on repart sur des principes 'co-co', c'est-à-dire un co-développement où tout le monde fait tout, ça ne peut pas marcher »⁶².

Le programme de gouvernement de la nouvelle coalition allemande, publié le 24 novembre ne fait aucune mention des programmes de coopération avec la France concernant le SCAF et le MGCS⁶³. On attend désormais les décisions politiques du nouveau gouvernement allemand dans ce domaine.

IV.1.2. Le projet du char de combat du futur. Main Ground Combat System (MGCS) ou Système de Combat Terrestre Principal (SCTP)

Le projet de développement d'un Char de combat principal remonte à 2012.

Dans le cadre du projet MGCS, le partage des tâches est de 50/50 entre les industriels français et allemands, la direction du programme étant assurée par les Allemands, la société NKDS détenue par la société allemande Wegmann & Co GmbH, et Nexter. La situation se complique avec l'arrivée de la société Rheinmetall, qui modifie le partage des tâches entre les deux pays. Il apparaît que Rheinmetall voudrait prendre le contrôle de la société Wegmann ce qui déséquilibrerait KNDS, Nexter system deviendrait alors minoritaire.

Pour l'instant aucun autre partenaire européen n'a encore été admis dans ce programme comme l'Italie, la Pologne, ou la Grande-Bretagne en tant qu'observateur. Résultat, l'Italie veut lancer son propre programme avec la Pologne et d'autres pays extra européens comme Israël et les États-Unis.

Pour compliquer la situation, selon un rapport du ministère allemand de la défense destiné au Bundestag, Berlin voudrait ouvrir le programme à des partenaires européens

⁶⁰ Ministère des Armées. Communiqué de presse conjoint des ministères de la Défense français, allemand et espagnol SCAF : Signature de l'IA3, le lundi 30 août 2021. <https://www.defense.gouv.fr/salle-de-presse/communiqués/communiqué-de-presse-conjoint-des-ministères-de-la-défense-français-allemand-et-espagnol-scaf-signature-de-l-ia3-lundi-30-aout-2021>.

⁶¹ Laurent Lagneau, Dassault Aviation défend les principes pouvant amener à faire un vrai avion de combat européen de bon niveau, *OPEX360*, 12 décembre 2021. <http://www.opex360.com/2021/12/12/dassault-aviation-defend-les-principes-pouvant-amener-a-faire-un-vrai-avion-de-combat-europeen-de-bon-niveau/>.

⁶² Laurent Lagneau, « Dassault Aviation défend les principes pouvant amener à faire un vrai avion de combat européen de bon niveau », *OPEX360*, 12 décembre 2021.

⁶³ Laurent Lagneau, « L'accord de la future coalition allemande n'est pas très encourageant pour les projets d'armement menés avec la France », *OPEX360*, 24 novembre 2021, URL : <http://www.opex360.com/2021/11/24/laccord-de-la-future-coalition-allemande-nest-pas-tres-encourageant-pour-les-projets-darmement-menes-avec-la-france/>.

membres de l'UE et de l'OTAN, sans doute pour attirer l'Italie et la Pologne. Une arrivée des Anglais « ne pourrait que favoriser Rheinmetall, co-actionnaire avec BAE Systems, de RBSL, l'entreprise impliquée dans la modernisation des chars *Challenger* de la *British Army* ».

La France n'est pas hostile a priori à cet élargissement, en effet lors du Conseil de défense franco-allemand du 4 février 2021, « Paris a approuvé en principe l'idée d'élargir le cercle des pays observateurs, ce qui pourrait amener certains de ces derniers à devenir plus tard des partenaires à part entière »⁶⁴.

La ministre des armées, Florence Parly, auditionnée par la Commission des forces armées de l'Assemblée nationale, le 14 décembre 2021 sur « les priorités de la présidence française du Conseil de l'Union européenne dans le domaine de la défense » a expliqué que le blocage actuel du projet de Char de combat du futur avec le système MGCS, était provoqué par les industriels allemands qui veulent savoir qui prendra la direction du programme. Elle déclare que « la balle est dans le camp des industriels allemands, en particulier de Rheinmetall... ». Elle estime que maintenant, c'est aux « industriels allemands de trouver entre eux les conditions d'un accord pour se répartir les tâches et les travaux ». Elle précise que les travaux d'architecture du système vont se poursuivre jusqu'à la mi-2022.

Le chef d'état-major de l'armée de Terre (CEMAT), le général Pierre Schill a averti que « si le MGCS ne peut pas être réalisé avec l'Allemagne, il faudra soit envisager un programme franco-français, soit s'appuyer sur la communauté SCORPIO tournée vers le Benelux »⁶⁵.

IV.2. La coopération franco-britannique

L'annulation du contrat des sous-marins avec l'Australie a provoqué une brouille passagère dans les relations franco-britanniques. La rencontre prévue le 23 septembre 2021 entre la ministre des armées, Florence Parly et son homologue britannique Ben Wallace, a été annulée. Cette réunion était importante car la question de la poursuite du programme du futur missile de croisière (FMC) et du futur missile antinavire (FMAN) devait être à l'ordre du jour. Ce programme doit remplacer à l'horizon 2030 les missiles de croisière en service, le *SCALP* pour l'armée de l'Air et l'*Exocet* pour la Marine nationale, et les britanniques *Storm Shadow* pour la Royal Air Force et le missile antinavire *Harpoon* de Boeing. C'est la société MBDA qui doit les produire⁶⁶. Toutefois, dès le lendemain, le 24 septembre, le Premier ministre Boris Johnson et le président Emmanuel Macron sont convenus de « continuer à travailler en étroite collaboration » et ont réaffirmé « l'importance de la relation entre le Royaume-Uni et la France ». Le coup de froid diplomatique du 23 septembre ne pouvait remettre en cause une coopération fructueuse dans le domaine des missiles. Toutefois, cette coopération ne va pas sans difficulté. Le rapporteur Christophe Lejeune de la commission des forces armées à l'Assemblée nationale « s'inquiète de la dégradation de la relation bilatérale sur un programme aussi structurant, dont les conséquences pourraient largement dépasser la seule conception de ces futurs missiles. Les divergences d'appréciation entre la partie britannique et la partie française sur la solution technologique à privilégier sont

⁶⁴ Laurent Lagneau, « Berlin veut ouvrir le projet de char franco-allemand à d'autres pays de l'UE, de l'OTAN et d'ailleurs », *OPEX360*, 15 mai 2021.

⁶⁵ Laurent Lagneau, « Char de combat du futur "la balle est dans le camp des industriels allemands" insiste Mme Parly », *OPEX360*, 15 décembre 2021. Le compte-rendu de la séance du 14 décembre 2021 de la Commission des forces armées de l'AN n'est toujours pas publié.

⁶⁶ La société MBDA est une filiale d'Airbus (37,5 %), de BAE System (37,5 %) et de Leonardo (25 %). Elle est spécialisée dans la conception de missiles que ce soit les missiles anti-aériens (air-sol et surface-air), les missiles de frappe au sol ou les missiles antinavires, ainsi que des systèmes de missiles ou des systèmes de contre-mesure.

connues – la France promouvant une solution hypersonique, quand le Royaume-Uni semble privilégier une solution de missile subsonique manœuvrant »⁶⁷.

MBDA développe, par ailleurs, des programmes de recherches dans le domaine des systèmes armés de nouvelle génération comme les lasers, les missiles hypervéloces, les essaims de drones et les systèmes de lutte contre ces essaims de drones, et des lasers à énergie dirigée. Ces systèmes équiperont les programmes de système aérien de combat comme celui du futur avion franco-allemand *SCAF* ou du britannique *Tempest*. MBDA doit recevoir le premier financement du fonds européen de défense (FED), notamment pour le projet *Twister* piloté par la France avec MBDA, Thales, Airbus défense, Alenia Space et l'allemand OHB. Ce programme *Twister* est important pour les Européens car il doit les protéger contre les missiles balistiques et hyper véloces et devrait entrer en service vers 2030⁶⁸.

IV.3. Les inquiétudes sur l'avenir de l'industrie militaire française

Deux inquiétudes pèsent sur l'avenir de l'industrie française. La première, partagée par l'ensemble des acteurs, qu'ils soient politiques ou industriels, est le projet de la Commission européenne « Taxonomie » et « Ecolabel » qui, s'il était adopté tel quel, risquerait d'empêcher les industries de défense d'obtenir des financements auprès des banques. La seconde est émise par certains spécialistes qui redoutent les effets des coopérations européennes multilatérales, qui seraient, selon eux, défavorables à l'industrie d'armement française.

IV.3.1. Le danger du projet européen « Taxonomie »/« Ecolabel » pour l'industrie d'armement française

La commission des forces armées de l'Assemblée nationale a mis en place une « mission flash » sur le financement de la base industrielle et technologique de défense (BITD). Les deux rapporteurs en sont Mme Françoise Ballet-Blu et M. Jean-Louis Thiériot. Leur rapport a été examiné par la Commission le 17 février 2021⁶⁹.

L'objet de cette mission est de « répondre au cri d'alarme lancé par les industriels de la défense, au sortir de l'été 2020, face aux difficultés croissantes qu'ils rencontrent pour financer leur activité, tant pour le développement que pour l'accompagnement de leurs opérations d'exportation ». Les rapporteurs mettent en garde sur les conséquences de cette « frilosité bancaire » car « les difficultés de financement auxquelles la BITD est confrontée font néanmoins poindre le risque d'un affaiblissement du tissu industriel de défense, et ce faisant d'un effritement de notre autonomie stratégique et de notre souveraineté ». Les rapporteurs préconisent notamment « d'améliorer la connaissance du monde de la défense par les banques et les investisseurs », de créer « un médiateur du financement pour l'écosystème de défense ».

Or cette frilosité des banques va se trouver renforcée et justifiée par le projet de la Commission européenne. Un projet de Rapport, est en cours d'élaboration par le Centre

⁶⁷ Assemblée nationale, Avis n° 4601, fait au nom de la commission des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2022, Tome VII Défense Equipement des forces- dissuasion par M.Christophe Lejeune, 20 octobre 2021, p 43.

⁶⁸ Véronique Guillermand, Missiles : MBDA innove pour faire face aux nouvelles menaces, *Le Figaro*, 1^{er} avril 2021.

⁶⁹ Assemblée nationale, Mission « flash » sur le financement de l'industrie de défense, 31 p. URL : <https://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/commissions/Defense/Rapport-BITD-170221.pdf>.

commun de recherche (JCR), service scientifique de la Commission européenne. Il a pour objectif d'instaurer de nouveaux critères de label écologique pour les produits financiers. La première version du rapport prévoit que « les entreprises impliquées dans la production et/ou le commerce d'armes conventionnelles et de produits militaires pour le combat, seront exclues si elles tirent plus de 5 % de leurs revenus de ces activités ». Il est évident que si ce texte était adopté tel quel, « les établissements financiers européens auraient à leur disposition de nouveaux arguments imparables pour exclure les entreprises de défense de leurs offres de financement afin de respecter ces fameux critères de label écologique de l'UE » nous explique Michel Cabirol⁷⁰. Même si le texte ne serait pas contraignant, les établissements financiers qui voudraient conserver une bonne réputation, devraient suivre ces préconisations vertueuses pour une « finance durable ». Le Groupe Vauban qui regroupe une vingtaine de spécialistes des questions de défense, souligne les conséquences de ce projet de directive : « On préfère l'éolienne à l'avion de combat. Aucun banquier, aucun assureur, aucun responsable de fonds ne voudra se compromettre avec les marchands de canon dont tous veulent la peau. Ce mouvement, déjà en branle depuis des années, est désormais légitimé par la Commission avec ce projet de directive. Comme pour le temps de travail, l'Europe s'attaque ainsi à une institution dont la vocation n'est pas la guerre, mais la paix »⁷¹.

Ce projet a provoqué une forte réaction des associations nationales de l'industrie de la défense qui ont adressé une lettre à leurs autorités gouvernementales respectives. En France, c'est le Conseil des Industries de Défense Française (CIDF) qui adresse le 23 avril 2021 à la ministre des armées, Florence Parly, une lettre⁷² dans laquelle il exhorte les institutions européennes et les gouvernements nationaux « à reconnaître qu'une telle interprétation de la finance durable aurait des effets négatifs sur l'industrie européenne de la défense, l'une des industries les plus réglementées ». Les six fédérations rappellent qu'« il n'y a pas de durabilité sans sécurité » et que les entreprises de défense contribuent à produire les « produits vitaux pour la sécurité commune des États membres de l'Europe et de l'Union dans son ensemble ».

Les députés de la commission des affaires étrangères et européennes de l'Assemblée nationale ont déposé le 9 décembre 2021, une résolution commune cosignée par 145 élus de la majorité et de l'opposition (élus LR) pour alerter le gouvernement sur les conséquences pour l'industrie de défense française des projets en préparation à la Commission de l'Union européenne, projets connus sous les noms de « taxonomie » et d'« ecolabel »⁷³.

Il s'agit, nous explique Nicolas Barotte pour la Commission, « de noter les secteurs économiques en fonction de leur impact environnemental et leur compatibilité avec les projets politiques de réduction des émissions de CO2 »⁷⁴.

⁷⁰ Michel Cabirol, « Bruxelles va-t-elle mettre KO l'industrie de l'armement européenne ? », *La Tribune*, 23 avril 2021.

⁷¹ Vauban, « La mort confirmée de l'industrie d'armement française », *La Tribune*, 31 août 2021.

⁷² URL GIFAS : <https://www.gifas.fr/press-summary/nouveaux-criteres-de-label-ecologique-de-l-union-europeenne-pour-les-produits-financiers-les-industriels-europeens-inquiets>.

⁷³ Assemblée nationale, Commission des affaires européennes : Texte n° 4792, adopté par la commission, sur la proposition de résolution européenne de Mme Françoise Dumas, M. Jean-Louis Thiériot et plusieurs de leurs collègues visant à protéger la base industrielle et technologique de défense et de sécurité européenne des effets de la taxonomie européenne de la finance durable (n° 4727), Déposé le 9 décembre 2021. Voir aussi le Rapport de la commission des affaires européennes sur la proposition de résolution européenne de Mme Françoise Dumas, M. Jean-Louis Thiériot et plusieurs de leurs collègues visant à protéger la base industrielle et technologique de défense et de sécurité européenne des effets de la taxonomie européenne de la finance durable (n° 4727). (M. Jean-Louis Thiériot), déposé le 9 décembre 2021.

⁷⁴ Nicolas Barotte, « Taxinomie ou ecolabel, ces projets européens qui inquiètent les industriels français de la défense », *Le Figaro*, 9 décembre 2021.

Les députés demandent au gouvernement de défendre auprès des institutions européennes les intérêts de l'industrie de défense française et européenne et d'obtenir une modification du projet de la Commission. En effet si une activité est exclue de la taxonomie, c'est la priver de tout financement car les banques afin de conserver leur réputation, hésiteront à les financer. Ce seront plus les PME que les grands groupes qui seront touchées. Cette réglementation risque de provoquer un effondrement du financement du secteur de l'industrie de défense.

Les députés dans leur résolution insistent sur les conséquences de ce projet : « La vigueur de notre base industrielle et technologique de défense (BITD) constitue une condition *sine qua non* de notre autonomie stratégique et, in fine, de notre souveraineté ».

Guillaume Faury, président du Groupement des industries françaises et spatiales (GIFAS), a profité des vœux pour la nouvelle année 2022 à la presse, pour rappeler au gouvernement son inquiétude à l'égard de ces projets qui sont pour lui « un vrai sujet de préoccupation », estimant qu'un « mauvais vent souffle » sur ce secteur de l'armement. C'est un projet mortel pour les entreprises de défense⁷⁵.

Lors des rencontres économiques d'Aix en Provence, « Saisir l'avenir, ensemble » les 2-4 juillet 2021 la ministre des Armées, Florence Parly avait déclaré : « Dire que les activités de défense ne doivent pas être financées par les organisations financières et les banques, au même titre que les activités pornographiques, c'est choquant ! », nous rapporte Laurent Lagneau⁷⁶.

Certains commentateurs comme Michel Cabirol, sont inquiets pour l'avenir de l'industrie d'armement et se demandent si la Commission européenne ne cherche pas à la détruire. Les enjeux sont importants et « la question est de savoir aujourd'hui que va peser dans cette guerre de lobbying de haute intensité en coulisse, l'industrie de la défense et de la sécurité, qui est pourtant un pilier essentiel de la sécurité commune et de l'autonomie stratégique de l'Europe »⁷⁷

Le sénateur Cédric Perrin, (LR), vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, appelle dans une tribune publiée dans *L'Opinion* le 16 juillet 2021, le gouvernement à prendre des décisions fermes à l'égard de la Commission car « personne d'autre que notre gouvernement ne défendra nos armées et nos industries de défense. Il est urgent de s'en rendre enfin compte. Ceci ne signifie pas renoncer à toute coopération européenne. Ceci signifie savoir dire « non » quand l'UE, au-delà de toute raison et même parfois du droit, joue contre nous, et croyons-nous encore, contre elle-même, en oubliant que sans la force, les valeurs sont désarmées »⁷⁸.

On peut espérer que la mobilisation du gouvernement français, en lien avec le gouvernement allemand, pourra peser sur le travail de la Commission dans un sens favorable.

⁷⁵ Michel Cabirol, « Financement : un mauvais vent souffle sur la défense (Guillaume Faury, GIFAS) », *La Tribune*, 6 janvier 2022. <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/financement-un-mauvais-vent-souffle-sur-la-defense-guillaume-faury-gifas-899700.html>.

⁷⁶ Laurent Lagneau, « Florence Parly : l'Europe ne doit pas s'attaquer aux industries de défense par le biais de la loi et de la jurisprudence », *OPEX360*, 5 juillet 2021.

⁷⁷ Michel Cabirol, « Bruxelles va-t-elle mettre KO l'industrie de l'armement européenne ? », *La Tribune*, 23 avril 2021.

⁷⁸ Cédric Perrin, sénateur LR du territoire de Belfort, *Tribune libre* : « Défense : choisir ses combats », *L'Opinion*, le 16 juillet 2021.

IV.3.2. Les coopérations européennes multilatérales sont-elles efficaces ?

Certains spécialistes de Fondations ou de Groupes de réflexion comme le groupe Vauban, dénoncent les effets négatifs des coopérations européennes multilatérales dans le domaine de l'armement, qui ne tournent pas, selon eux, à l'avantage de la France.

Ainsi dans son étude sur l'Europe de l'armement, Joachim Sarfati « tend à démontrer que le choix d'ancrer notre politique d'armement dans des programmes européens est illusoire. La France doit avant tout se donner pour objectif d'assurer la pérennité des entreprises qu'elle compte dans cette industrie fortement pourvoyeuse d'emploi et essentielle à sa souveraineté. Les coopérations européennes demeurent possibles mais ne doivent pas relever de choix idéologiques »⁷⁹. Pour lui, la France a tout intérêt à « privilégier des partenariats bilatéraux aux programmes multilatéraux à gouvernance européenne » nettement plus efficaces.

Il n'est pas seul à s'inquiéter de l'avenir de l'industrie de défense française. Ainsi Aurélie Duchêne, directeur adjoint du Mouvement Objectif France, dénonce les prédatons envers notre BITD, les risques de pertes de compétences si l'on a recours à des fournisseurs étrangers pour des équipements que l'on pourrait produire. Elle explique que « le caractère vertueux des investissements dans la défense fait consensus, tout comme le fait qu'ils soient plus rentables que la plupart des autres investissements publics ». C'est la raison pour laquelle « nous devons augmenter massivement et durablement notre effort de défense » et de conclure « Pour se redresser et se projeter dans l'avenir, notre pays a besoin de projets à long terme : le redressement de notre industrie de défense dans le cadre d'une vision stratégique peut en être un. Il s'agit là d'un enjeu crucial à l'approche de l'élection présidentielle »⁸⁰.

Le Groupe Vauban dans un premier article, publié dans *La Tribune* en mars 2021, mettait en garde contre « les erreurs allemandes de la France » qui aurait une vision idyllique de son partenaire allemand⁸¹. Il dénonce les méthodes allemandes, basées sur « la Realpolitik la plus dure ». Ce principe est affirmé par la Chancelière Angela Merkel, selon Vauban, lors du conseil franco-allemand de défense et de sécurité du 5 février 2021, lorsqu'elle déclare que pour faire accepter le projet SCAF par le comité des affaires budgétaires du Bundestag « il faut pour cela qu'on ait bien finalisé le partage des tâches au sein de ce projet. Vous savez que c'est un projet qui est sous leadership français, mais il faut quand même que les partenaires allemands puissent être à un niveau satisfaisant face à leurs partenaires. Et donc, on doit voir très précisément les questions de propriété intellectuelle, de partage des tâches et de partage du leadership ». Pour le projet MGCS « Là aussi, il y a des problèmes similaires qui se posent et d'ici la fin du mois de février nous espérons être tombés d'accord sur toutes les difficultés qui existent encore pour la phase suivante du projet »⁸².

Dans un second article publié à la fin août 2021 dans le même journal, Vauban estimait que la France ne réagit pas assez vivement face aux projets « des autorités européennes torpillant ainsi coup sur coup les fondements humains et financiers d'un système de défense qu'en même temps elles prétendent bâtir avec la boussole stratégique, le Fonds de défense, la DG défense etc. »⁸³. Quant à la coopération avec l'Allemagne dans le domaine de

⁷⁹ Joachim Sarfati, « L'Europe de l'armement, vecteur de puissance ou braderie des moyens de notre indépendance ? », *Fondation Res Publica*, septembre 2021, p. 6.

⁸⁰ Aurélien Duchêne, « Relancer notre industrie de défense : une stratégie pour la France », *La Tribune*, 20 septembre 2021.

⁸¹ Vauban, « Armement : les erreurs allemandes de la France », *La Tribune*, 23 mars 2021.

⁸² Conférence de presse conjointe du Président Emmanuel Macron et de la Chancelière Angela Merkel par visioconférence le 5 février 2021. <https://www.ue.delegfrance.org/conseil-franco-allemand-de-defense>.

⁸³ Vauban, « La mort confirmée de l'industrie d'armement française », *La Tribune*, 31 août 2021.

l'armement, « les difficultés inhérentes aux programmes – avion et char de combat – montrent assez que l'Allemagne ne conçoit pas la coopération, mais juste la domination humaine et technologique d'ensembles européens ». Pour justifier cette analyse pessimiste, ces spécialistes se basent sur une déclaration de l'éphémère ministre de la défense française, Mme Goulard, qui avait déclaré le 8 juin 2017 : « Si nous voulons faire l'Europe de la défense, il va y avoir des restructurations à opérer, faire des choix de compatibilité et, à terme, des choix qui pourraient passer dans un premier temps pour aboutir, à privilégier des consortiums dans lesquels les Français ne sont pas toujours leaders »⁸⁴.

Deux experts défendent au contraire la nécessité de développer des coopérations entre partenaires européens. Il s'agit du président de l'association Euro Défense, l'ingénieur d'armement Patrick Bellouard, ancien directeur de l'OCCAR, et d'un membre du bureau, l'ancien préfet Cyrille Schott, ancien directeur de l'INHES (Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice). Ils décident de répondre à l'article du Groupe Vauban publié dans le quotidien *La Tribune*⁸⁵ du 23 mars 2021, dans le même journal pour dénoncer leur argumentation⁸⁶. Pour eux la France et l'Allemagne sont au cœur de l'avancée de l'Europe, c'est la raison pour laquelle il est nécessaire de « s'appuyer sur le couple franco-allemand pour la coopération européenne dans le domaine de l'armement, en tirant les leçons du passé ». Cette coopération a fait ses preuves en fournissant des équipements répondant à leurs besoins : avions de transport *Transall C160* puis *A400M*, avion d'entraînement *Alpha Jet*, avion de patrouille maritime *Atlantic*, hélicoptère de combat *Tigre*. L'intérêt de ces coopérations, c'est de partager les coûts de développement entre les participants et ainsi permettre de réduire le financement de chacun. Ils reconnaissent que « la coopération nécessite d'abord de longues négociations ». Pour remédier aux difficultés, l'Organisme Conjoint de Coopération en matière d'Armement (OCCAR) a été créé, qui justement a « banni la notion de juste retour », chaque partenaire cherchant tout naturellement à obtenir les meilleures retombées industrielles. Ils affirment que concernant les deux grands programmes, le SCAF et le MGCS, qui sont plus qu'un simple avion ou char mais des « systèmes de systèmes », « la France n'a plus les moyens de les financer seule, encore moins que pour les générations précédentes. Elle doit le faire en partenariat, en premier lieu avec l'Allemagne, mais aussi avec d'autres États européens ».

Ils en concluent que chaque pays ne pouvant plus assumer seul le coût de ces programmes de plus en plus complexes, le repli national n'est plus la solution : ce serait la mort lente assurée ! La solution pour les États européens, serait donc la coopération : « C'est ainsi qu'ils construiront à terme une défense crédible et autonome, s'appuyant sur une industrie solide et compétitive »⁸⁷.

V. Les exportations d'armement

La France est le troisième exportateur d'armement dans le monde pour l'année 2020, derrière les États-Unis et la Russie, et ce malgré les effets de la crise sanitaire. Le rapport du SIPRI précise que « La France a augmenté ses exportations d'armes majeures de 44 %, ce

⁸⁴ Voir à ce sujet de Jean-Dominique Merchet, Sylvie Goulard : « Nous serons obligés de casser certaines facilités industrielles française », *L'Opinion*, Secret-défense, 8 juin 2017. <https://www.lopinion.fr/secret-defense/sylvie-goulard-nous-serons-obliges-de-casser-certaines-facilites-industrielles-francaises>.

⁸⁵ Vauban, « Armement : les erreurs allemandes de la France », *La Tribune*, 23 mars 2021.

⁸⁶ Patrick Bellouard et Cyrielle Schott, « Armement : la nécessité de la coopération », *La Tribune*, 29 mars 2021.

⁸⁷ Patrick Bellouard et Cyrielle Schott, *op. cit.*

qui représente 8,2 % des exportations mondiales d'armes entre 2016 et 2020. L'Inde, l'Égypte et le Qatar ont reçu à eux seuls 59 % des exportations d'armes françaises »⁸⁸. L'Allemagne arrive derrière la France avec 5,5 % du total mondial.

De plus les exportations d'armements connaissent un net rebond au cours de cette année 2021 puisqu'elles dépassent le record de l'année 2015 (16,9 milliards d'euros) en atteignant la somme d'environ 28 milliards d'euros⁸⁹.

La ministre des armées, Florence Parly explique sa politique d'exportation d'armements : « Depuis quatre ans, je fais le choix de conduire une politique d'exportation résolument européenne car, derrière l'export, il y a la construction incessante de notre souveraineté et de notre autonomie stratégique. Cette politique porte aujourd'hui ses fruits »⁹⁰.

V.I. Un cas hors norme : l'annulation du contrat des sous-marins par l'Australie

Un contrat important pour la construction de sous-marins classiques a été annulé brutalement le 25 septembre 2021 par le gouvernement australien. Cette annulation a provoqué une brouille diplomatique entre la France, l'Australie mais aussi les États-Unis et la Grande-Bretagne qui ont conclu une triple alliance avec ce pays.

V.I.I. Le contrat de Naval Group

Naval Group avait signé un contrat hors norme avec l'Australie, qui prévoit la livraison de 12 sous-marins océaniques dérivés du sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) *Barracuda* (classe « *Attack* ») dotés d'un système de combat fourni par l'entreprise américaine Lockheed-Martin pour 58 milliards d'euros. Naval Group a été sélectionné en 2016 et l'accord fut signé le 11 février 2019 à Canberra pour organiser un écosystème de sous-traitants en Australie. Fin 2018, la première pierre du chantier de construction des sous-marins était posée à Osborne, chantier devant permettre l'assemblage des sous-marins à partir de 2023.

Lorsqu'en janvier 2021, la phase de définition des spécifications des sous-marins est achevée, s'ouvre la phase dite du « design basique » qui doit durer jusqu'en 2023. Elle consiste « à établir la première définition complète des sous-marins, à partir des spécifications ». En 2023, le premier prototype de coque doit être lancé au chantier d'Osborne. L'entreprise emploie 200 ingénieurs et techniciens australiens mais leur nombre doit monter jusqu'à 2 000 dans les années à venir. Naval Group s'est engagé à dépenser 60 % de la valeur du contrat en Australie. C'est l'euphorie en France. Philippe Missoffe, délégué général du Groupement des industries de construction et activités navales (Gican) explique que « désormais, plus de 35 entreprises françaises, dont 30 membres du Gican, travaillent dans le domaine du naval en Australie »⁹¹. Le 30 août 2021, Paris et Canberra

⁸⁸ SIPRI. Communiqué de presse du 15 mars 2021. « Les transferts internationaux d'armes se stabilisent après des années de forte croissance ; la plus forte augmentation des importations d'armes concerne le Moyen-Orient, selon le SIPRI ». https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-03/sipri_at_press_release_fre.pdf.

⁸⁹ Michel Cabirol, « Exportations d'armements : l'année fabuleuse de la France en 2021 », *La Tribune*, 5 janvier 2022.

⁹⁰ Ministère des Armées. Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France. 2021. (Coll. Analyses & Références), p. 3.

⁹¹ Véronique Guillermand, « Les futurs sous-marins australiens entraînent dans leur sillage toute la filière française du naval militaire », *Le Figaro*, 14 mai 2021.

soulignent de nouveau l'importance du programme des 12 sous-marins confié à Naval Group.

C'est alors qu'est annoncé le 15 septembre 2021 par le président américain, Joe Biden, la création d'une nouvelle triple alliance en matière de sécurité entre l'Australie, la Grande-Bretagne et États-Unis (AUKUS). Cette alliance prévoit de transférer la technologie américaine des sous-marins nucléaires, alors que les sous-marins français étaient de technologie classique. Ils doivent être construits à Adélaïde en coopération avec les États-Unis et la Grande-Bretagne. Le Premier ministre australien, Scott Morrison, explique que l'abandon des sous-marins de type Attack « n'est pas un changement d'avis mais un changement de besoin ». Le contrat a bien été rompu unilatéralement par les Australiens le 15 septembre 2021. Le ministre de la défense britannique Ben Wallace se défend de tout opportunisme dans cette affaire car « les Australiens ont pris la décision de vouloir une capacité différente ». Quant à Joe Biden il déclare avec un certain cynisme que « les États-Unis sont impatients de travailler en étroite collaboration avec la France et d'autres pays clés à mesure que nous progressons ».

La France n'aurait rien vu venir officiellement. Pourtant des difficultés étaient apparues dans la réalisation du contrat suite à un rallongement des délais dans son exécution mais aussi avec l'augmentation du coût qui serait passé de 35 à 65 milliards d'euros. Le Premier ministre Scott Morrison aurait demandé à son état-major de penser à une alternative. Les Américains de retour dans la pacifique avec Joe Biden, se seraient précipités dans la brèche. Bruno Tertrais, de la FRS, explique que « Cette rupture, c'est la rencontre entre une frustration australienne et un opportunisme américain »⁹².

Piotr Smolar, correspondant du journal *Le Monde* à Washington, pose la question : « la France a-t-elle été trompée depuis des mois ? » Pour lui cette hypothèse « suggère une faille importante en matière de renseignement »⁹³. En effet ce qui est troublant dans la chronologie de cette crise, c'est que le 30 août les deux pays se réunissaient en format 2+2, (ministres des affaires étrangères et de la défense) et que le communiqué final de cette réunion déclare dans le point 21 que les participants ont « souligné l'importance du futur programme sous-marin ».

Cette rupture brutale de contrat par l'Australie avec la création d'un partenariat stratégique (AUKU) sans que la France en soit informée est une véritable « claqué diplomatique ». Le président français Emmanuel Macron n'aurait été averti téléphoniquement que quelques heures avant la conférence de presse officielle de la Maison blanche, par son homologue Australien. Il en aurait été de même pour Jean-Yves Le Drian et Florence Parly, informés juste avant le conseil des ministres du 15 septembre⁹⁴.

V.1.2. La réaction diplomatique de la France

Les réactions françaises sont aussitôt très fermes. Le communiqué conjoint du ministre des affaires étrangères Jean-Yves Le Drian et de la ministre des Armées, Florence Parly le 16 septembre 2021, prend acte de l'arrêt du programme de sous-marins de classe océanique et du lancement d'une coopération avec les États-Unis portant sur des sous-marins à propulsion nucléaire. Ils constatent que « le choix américain qui conduit à écarter un allié et un partenaire comme la France d'un partenariat structurant avec l'Australie... marque une

⁹² Isabelle Lasserre et Grégory Plesse à Sydney, « Comment les Américains ont torpillé un contrat déjà mal en point », *Le Figaro*, 17 septembre 2021.

⁹³ Piotr Smolar, « Sous-marins australiens : Comment les États-Unis ont laissé la France dans l'obscurité », *Le Monde*, 17 septembre 2021

⁹⁴ Philippe Ricard et Elise Vincent, « Sous-marins australiens : la diplomatie militaire française mise en échec », *Le Monde*, 17 septembre 2021.

absence de cohérence que la France ne peut que constater et regretter ». Le communiqué réaffirme la volonté de Paris de continuer son action dans la région Indo-pacifique car « la France est un partenaire fiable qui continuera à y tenir ses engagements, comme elle l'a toujours fait » et conclut en insistant sur « la nécessité de porter haut et fort la question de l'autonomie stratégique européenne. Il n'y a pas d'autre voie crédible pour défendre nos intérêts et nos valeurs dans le monde, y compris dans l'indopacifique »⁹⁵.

À la demande du Président de la République, Jean Yves le Drian décide le 17 septembre le rappel des ambassadeurs français aux États-Unis et en Australie. La réunion franco-britannique qui était prévue pour la semaine du 20 septembre entre les ministres de la défense Florence Parly et Ben Wallace, est annulée à la demande de Paris.

La France parle d'une « rupture de confiance », d'une « trahison ». En effet, « Pour Paris, le *contrat du siècle* avec l'Australie ne se résumait pas à une affaire de ventes d'armes, mais s'inscrivait dans une logique de partenariat stratégique à long terme » dans la zone Indo-pacifique⁹⁶. La journaliste du *Figaro*, Isabelle Lasserre consacre un grand article à cette « trahison du siècle »⁹⁷. Après cette phase d'indignation, les relations reprennent progressivement. À la demande du président Joe Biden, un échange téléphonique a lieu le 22 septembre entre les deux présidents. Après une semaine de tensions, ils ont décidé de se parler. Le communiqué final explique que « Les deux dirigeants ont décidé d'entamer un processus de consultations approfondies visant à créer les conditions de l'instauration de la confiance et de proposer des mesures concrètes vers des objectifs communs. Ils se réuniront en Europe fin octobre afin de parvenir à une compréhension commune et d'entretenir la dynamique de ce processus »⁹⁸. En contrepartie, l'ambassadeur français rejoint son poste à Washington la semaine suivante. La question est de savoir ce qu'a obtenu le président Macron en contrepartie. La reconnaissance d'une Europe de la défense européenne plus forte et plus performante et complémentaire de l'OTAN ? Le président Joe Biden aurait, en compensation de la perte du contrat australien, facilité le contrat de naval Group avec la Grèce (voir ci-après).

V.1.3. Les conséquences diplomatiques et militaires

L'éditorial du quotidien *Le Monde* du 17 septembre 2021 explique que c'est « un coup dur » pour la France, et conclut que c'est « révélateur des risques auxquels s'exposent les puissances qui jouent au-dessus de leurs capacités ». Trois leçons peuvent être tirées de la création de cette nouvelle alliance stratégique AUKUS (*Australia- United Kingdom - United States*). La première concerne la relation transatlantique. Pour les États-Unis, leurs intérêts passent avant tout. Le revers diplomatique et économique de la France dans cette affaire « n'a aucune importance pour Washington, qui n'a que l'objectif chinois en ligne de mire ». La deuxième leçon concerne Londres. Cet accord stratégique donne une place de choix à la Grande-Bretagne dans la zone Indo-pacifique mais surtout « il remet les Britanniques dans la roue des Américains ». La dernière leçon, c'est « la place de l'Europe et son rôle dans le

⁹⁵ Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, URL : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/australie/evenements/article/communique-conjoint-de-jean-yves-le-drian-et-de-florence-parly-16-09-21>.

⁹⁶ Isabelle Lasserre, « Pour Paris, une rupture de confiance majeure avec Washington », *Le Figaro*, 20 septembre 2021.

⁹⁷ Isabelle Lasserre, « Dans les coulisses de la trahison du siècle », *Le Figaro*, 22 septembre 2021.

⁹⁸ Ambassade des États-Unis d'Amérique en France, US Mission to France, 23 septembre 2021 : « Déclaration commune concernant l'appel téléphonique entre le président Biden et le président Macron », la Maison Blanche, le 22 décembre 2021. Adresse URL : <https://fr.usembassy.gov/fr/declaration-commune-concernant-lappel-telephonique-entre-le-president-biden-et-le-president-macron/>.

monde qui se trouvent ici remis en question. Où veut-elle se situer dans le réaligement mondial qui s'opère à l'ombre de l'affrontement sino-américain ? Peut-elle agir en tant que puissance autonome, ou bien les pays européens vont-ils assister en ordre dispersé à ce réaligement, sacrifiant tout espoir d'y exercer une quelconque influence et d'y défendre leurs intérêts ? »⁹⁹.

Pour Renaud Girard, cette nouvelle alliance stratégique AUKUS marque « un changement de vision stratégique » de nos alliés et « L'Australie va devenir la base avancée du grand jeu naval américain de *containment* de la Chine dans l'Indopacifique »¹⁰⁰. Pour lui, on entre dans la deuxième guerre du Pacifique, après celle contre le Japon en 1941. Nicolas Baverez parle de « la mise en place d'une nouvelle guerre froide dans le Pacifique avec une configuration qui n'est pas sans rappeler celle de l'Europe en 1914 »¹⁰¹. Renaud Girard estime de son côté que « la France devrait tirer profit de son éviction brutale d'Australie pour redessiner sa stratégie. Elle devrait revenir à une stricte indépendance gaullienne, cesser de s'aligner systématiquement sur la politique étrangère américaine ».

Le député européen Arnaud Danjean, vice-président du groupe PPE au Parlement européen et coordinateur de ce groupe pour les questions de défense et de sécurité explique que l'indignation suscitée par la décision des Australiens, « ne saurait occulter le besoin d'une réflexion lucide ». Non seulement sur les causes de ce désastre diplomatico-industriel mais aussi sur ce qu'il révèle d'un phénomène bien français : le décalage entre les ambitions déclamées avec emphase sur tous les enjeux internationaux et la réalité de nos moyens qui a bien du mal à coller à ces incantations¹⁰². Il estime nécessaire de revoir notre ambitieuse stratégie dans l'Indopacifique. En effet, il se demande si « l'ambition affichée par les autorités françaises dans le grand jeu qui se met en place, n'est pas disproportionnée ? » La France ne peut jouer qu'un rôle de supplétif avec les moyens militaires dont elle dispose. Et de conclure qu'il faudra bien « nécessairement nous amener à un regard lucide sur l'inadéquation entre nos ambitions et nos moyens budgétaires, militaires et industriels. Sans quoi notre précieuse singularité stratégique bâtie depuis le général de Gaulle ne résistera pas à un douloureux déclassement solitaire ». Nicolas Baverez rejoint l'analyse d'Arnaud Danjean sur la faiblesse de nos moyens. Il estime que « la France paie chèrement une rhétorique de la puissance déconnectée des moyens de la puissance. Son effondrement économique et social débouche inéluctablement sur son déclassement stratégique »¹⁰³.

L'ancien diplomate Michel Duclos explique dans un entretien au *Figaro* que dans cette affaire « les Américains n'ont pas compris que nous avons là-bas des intérêts stratégiques majeurs. Le but doit être désormais de faire coïncider nos intérêts qui, convergent »¹⁰⁴. Là encore, une fois les réactions d'indignation passées, la France continuera à mener son action dans la zone Pacifique avec les puissances de l'AUKUS.

⁹⁹ « Au-delà des sensibilités françaises, la nouvelle alliance anglo-saxonne créée pour faire face à la Chine pose des questions existentielles à l'Europe », Editorial, *Le Monde*, 17 septembre 2021.

¹⁰⁰ Renaud Girard, « La deuxième guerre du pacifique », *Le Figaro*, 21 septembre 2021.

¹⁰¹ Nicolas Baverez, « Requiem pour un Mers-el-Kébir industriel », *Le Figaro*, 27 septembre 2021.

¹⁰² Arnaud Danjean, « La fin du 'contrat du siècle' révèle le risque d'un déclassement stratégique de la France », *Le Figaro*, 21 septembre 2021.

¹⁰³ Nicolas Baverez, *op. cit.*

¹⁰⁴ Entretien avec Michel Duclos par Laure Mandeville, « La France vit une solitude stratégique », *Le Figaro*, 22 octobre 2021, p.21. Michel Duclos vient de publier un ouvrage, *La France dans le bouleversement du monde*, éditions de l'Observatoires, 320 p.

V.1.4. Les conséquences industrielles pour la filière navale

C'est tout d'abord une importante perte financière puisqu'elle est estimée entre 8 et 12 milliards d'euros. C'est aussi le départ des 35 entreprises françaises qui avaient investi dans ce contrat et c'est la fin de la grande aventure australienne pour les PME françaises associées au programme.

La résiliation du contrat par les Australiens n'aura qu'un faible impact dans le court terme¹⁰⁵ mais risque par contre de provoquer à moyen terme une réduction des effectifs du groupe qui s'élèvent actuellement à 15 800 salariés et de l'obliger à redimensionner son « outil industriel ».

Naval Group a connu une série d'échecs commerciaux avant celui de l'Australie, ce dernier ayant été provoqué par un choix géopolitique des Australiens, de rallier l'alliance AUKUS.

C'est la Pologne qui a lancé un programme de 3 frégates et a choisi de passer un contrat avec les entreprises espagnoles Navantia, allemandes ThyssenKrupp Marine Système. La Roumanie ne veut plus signer le contrat de 1,2 milliard pour la fabrication de 4 Corvettes *Gowind*. En Arabie Saoudite, Ryad consulterait les Espagnols, les Italiens et les Sud Coréens pour des projets de Corvettes et de Frégates. Il en est de même pour le Maroc qui négocie avec l'Italien Fincantieri pour deux FREMM. L'Indonésie a signé un contrat de 4 milliards d'euros avec le même groupe italien pour 6 frégates FREMM et la modernisation de 2 frégates *Maestrale*.

Il est évident que cette absence de contrats va avoir des répercussions sur les charges industrielles de Naval Group et par ricochet sur l'emploi. Les arsenaux de Lorient, Cherbourg et de Ruelle vont connaître des baisses de charge à moyen et long terme. Le danger c'est que le groupe ne « survive » qu'avec des contrats de l'État français.

Comment expliquer cette série d'échecs à l'exportation de Naval Group ? Est-ce le respect trop scrupuleux de la loi Sapin 2 visant à moraliser les contrats¹⁰⁶ qui briderait l'entreprise et l'empêcherait d'utiliser des consultants ? Michel Cabirol explique qu'« à force d'arrêter la majorité des contrats de consultants, jugés à risques, les entreprises françaises perdent leurs yeux et leurs oreilles dans des pays où ils ont pourtant des intérêts commerciaux stratégiques. Naval Group, qui compte trop sur l'État, en fait l'amère expérience ces derniers mois. Il est également surprenant que les services français aient été autant aveugles sur ces dossiers »¹⁰⁷.

V.2. Les autres contrats à l'exportation

La France connaît en 2021 un indéniable succès dans les contrats de vente d'armements. Elle passe un double contrat d'armement avec la Grèce ainsi qu'un partenariat stratégique face aux menaces de la Turquie. Elle signe un contrat pour la vente de 30 avions *Rafale* à l'Égypte puis, peu avant Noël, un contrat de 80 *Rafale* avec l'Arabie saoudite.

Elle subit aussi plusieurs échecs notamment pour la vente de *Rafale* à la Suisse et à la Finlande qui préfèrent l'avion américain *F-35*.

¹⁰⁵ Dans l'immédiat, ce sont 650 emplois qui sont touchés en France, sans compter ceux en Australie (350 existants). Ce sont aussi les ingénieurs australiens qui sont en formation à Cherbourg qui devront partir.

¹⁰⁶ La loi n° 2016-1691, dite Sapin II, datant du 9 décembre 2016, est relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation économique.

¹⁰⁷ Michel Cabirol, « Mayday ,Mayday, Naval Group en perdition à l'export », *la Tribune*, 17 septembre 2021.

V.2.1. Avec la Grèce : un double contrat

La Grèce a négocié au cours du second semestre 2020 un contrat pour l'achat de 18 avions *Rafale*. Le parlement grec a ratifié le 14 janvier 2021 l'acquisition de 6 appareils *Rafale* neufs et de 12 *Rafale* d'occasion au standard F3R qui seront prélevés sur la flotte de l'armée de l'air française. Ils seront armés de missiles Scalp, de missiles air-mer *AM39* et d'*Exocet* et de missiles air-air *MICA* (courte portée) et air-air longue portée *Météor*. Le calendrier est le suivant : les six premiers *Rafale* d'occasion seront livrés de juin à novembre 2021, les six autres seront réceptionnés 26 mois plus tard. Les six avions neufs, seront livrés dans 20 mois. Le contrat est signé le 25 janvier 2021 à Athènes. La Grèce est le premier pays européen, membre de l'OTAN à s'équiper du *Rafale* !

La ministre des armées Florence Parly annonce peu après, le 29 janvier 2021, la commande de 12 *Rafale* neufs pour remplacer les avions vendus à la Grèce.

La signature du « partenariat stratégique » le 29 septembre (voir III.1.1) a été l'occasion d'annoncer une nouvelle commande de 6 autres avions *Rafale* ce qui porterait les commandes à 24 appareils¹⁰⁸.

Athènes prévoit aussi de commander à Naval Group 3 Frégates de défense et d'intervention (FDI) qui seraient livrées en 2025 et 2026, un bateau multi-missions de 1^{er} rang, pour un montant de 3 milliards d'euros avec les armements (missiles *Aster 30*, *Exocet* produits par MBDA) et la maintenance. Le groupe Lockheed Martin qui avait fait une offre concurrente s'est finalement retiré du marché. Comment expliquer cette décision ? Selon Michel Cabirol « Washington a fait capoter un contrat de gré à gré entre Naval Group et Athènes en juillet 2020 » en interdisant la signature du contrat de deux frégates FDI française armées de missiles de croisières navals (MdcN). Il n'est pas question que la Grèce se dote d'un armement nettement supérieur à celui des Turcs. Après l'appel téléphonique entre Emmanuel Macron et Joe Biden, le 22 septembre 2022, les deux chefs d'État annoncent des « engagements » pour rétablir la confiance entre les deux pays, suite à l'affaire des sous-marins australiens. « On voit mal les États-Unis à nouveau torpiller une offre de Paris, qui est importante pour un industriel garant de la souveraineté française à ce moment-là des relations franco-américaine... Le contexte est idéalement favorable pour Paris pour rebondir en Grèce »¹⁰⁹.

Il est évident que ce double contrat de vente d'armement naval et aérien avec la Grèce, constitue une très bonne nouvelle, après le choc violent subi avec la rupture du contrat australien.

V.2.2. Avec l'Égypte : un second contrat *Rafale*

L'Égypte annonce le 4 mai 2021 la signature d'un second contrat portant sur l'achat de 30 avions *Rafale* supplémentaires avec les équipements. Cette commande s'ajoute aux 24 appareils déjà commandés en 2015 ce qui portera sa flotte à 54 appareils. Ce sera le pays, à posséder le plus de *Rafale* après la France, qui possède 152 appareils. Le contrat est de l'ordre de 4 milliards d'euros avec l'armement. Le trésor français s'engage à garantir 80 % du montant des prêts bancaires contractés par l'Égypte. Les livraisons sont prévues de 2024 à 2026. Thales fournira les équipements électroniques et les missiles MBDA. Ce sont 400 PME qui sont concernés par ce contrat avec 7 000 salariés.

¹⁰⁸ Véronique Guillemard et Alexia Kefalas, « Athènes achète des frégates et des *Rafale* », *Le Figaro*, 29 septembre 2021.

¹⁰⁹ Michel Cabirol, « Frégate FDI en Grèce : les jeux en coulisse des États-Unis et de la France », *La Tribune*, 1^{er} octobre 2021.

V.3. Le contrat de Noël : la vente de 80 avions *Rafale* aux EAU

Des négociations avec les Emirats arabes unis (EAU) s'étaient ouvertes en 2008 pour un achat éventuel de 60 avions *Rafale* afin de remplacer les *Mirage 2000-9* en service dans l'armée de l'air des EAU. Elles semblaient aboutir en 2012 mais aucun contrat ne fut signé. Les EAU portèrent leur choix sur des avions américains *F-35A*. Le président D. Trump autorise la vente mais son successeur J. Biden émet des réserves sur cette vente. Les Émiriens se tournent alors vers la France. Les négociations entre les EAU, la France et Dassault Aviation « ont réellement débuté en novembre 2020 » explique Michel Cabirol de la Tribune¹¹⁰. Ce serait, nous dit-il, au salon de l'armement d'Abu Dhabi en février 2021 que la négociation prend forme lorsque les industriels remettent leur offre. Les négociations se poursuivent. À la fin de l'été les Emiriens annoncent qu'ils veulent non plus 60 mais 80 avions *Rafale*. La dernière phase des négociations se déroule lors du salon aéronautique de Dubaï (14-18 novembre) où le contrat de vente est finalement conclu entre Dassault et Mohammed Bin Zayed. Ce dernier signe avec la ministre des armées, Florence Parly, un accord intergouvernemental

On assiste lors de la visite officielle du président français Emmanuel Macron à Abu Dhabi le 3 décembre 2021, à la signature d'une commande de 80 avions *Rafale* avec le standard *F-4*¹¹¹ qui seront dotés d'un radar à antenne active et du système SPECTRA amélioré (Système de Protection et d'évitement des conduites de tir du *Rafale*). Les appareils seront livrés de 2027 à 2031. À cela s'ajoute aussi un contrat d'armements avec MBDA de missiles air-air *Mica NG* et de missiles de croisière *Black Shaheen*, variante du *Scalp* français. Les EAU pensent aussi acheter des bombes guidées AASM de Safran. Il est à noter que le contrat est entièrement financé par les EAU.

C'est le plus gros contrat signé par Dassault. En effet ce contrat pour l'achat des avions *Rafale* s'élèverait à 14 milliards d'euros et celui pour l'armement à 2 milliards soit un total de 16 milliards. Le plan de charge de Dassault connaît une forte tension. En effet Dassault doit augmenter sa production à trois avions par mois au minimum, pour pouvoir assurer les livraisons à la France, à l'Égypte (30 appareils), à la Grèce (18+6), à la Croatie (18 d'occasion) et cette fois aux EAU. Cela ne sera pas sans poser de problèmes à l'armée de l'Air française (voir II. Budget 2022).

À cela s'ajoute une commande de 12 hélicoptères de manœuvre *Caracal* à la société Airbus Hélicoptères assemblés à Marignane en France.

V.4. Des contrats manqués

Dassault-Aviation n'a pas réussi à convaincre deux pays, la Suisse et la Finlande, d'acheter des *Rafale* qui ont préféré son concurrent américain, le *F-35*.

L'avion *Rafale* était en compétition avec le *F35* américain pour équiper l'armée de l'air suisse. Le Conseil fédéral suisse a choisi de remplacer les *F-18 Hornet* et *F-5 Tiger* par 36 avions *F-35A* américains. « Le *F-35* est le mieux adapté pour protéger à l'avenir la population suisse contre les menaces aériennes ». De plus, il est selon le Conseil fédéral « meilleur marché que ses concurrents »¹¹². Lockheed Martin a proposé un contrat de 4,6 milliards d'euros soit 1,82 milliard d'euros de moins rapport à ses concurrents, *Le*

¹¹⁰ Michel Cabirol, « 80 *Rafale* : les Emirats Arabes unis offrent le contrat du siècle à la France et à Dassault Aviation », *La Tribune*, 3 décembre 2021.

¹¹¹ Le standard *F4* permet d'entrer dans « l'ère du combat collaboratif avec une connectivité développée pour les opérations en réseau, un système de transmission par satellites etc. ».

¹¹² Véronique Guillemard, « La Suisse opte pour le *F-35* américain », *Le Figaro*, 1^{er} juillet 2021.

Rafale, l'*Eurofighter*, le *Gripen* suédois et le *F-18 Super Hornet* de Boeing qui n'ont pas été retenus par le Conseil. La visite de la ministre des armées, Florence Parly en mars 2021, en Suisse, n'a pas été suffisante pour influencer la décision. À cela s'ajoute la commande de cinq unités du système *Patriot* de la société Raytheon, pour 2 milliards d'euros.

Pour Michel Cabirol « ce sont bien les pressions américaines sur la Suisse dont le rendez-vous de 25 minutes entre Joe Biden et son homologue suisse Guy Parmelin, qui ont fait basculer la compétition »¹¹³. En effet lors du sommet américano-russe du 16 juin 2021, le Président américain en a profité pour rencontrer son homologue suisse. Pour l'instant la lettre d'acceptation n'est toujours pas signée par la Suisse.

La Finlande annonce la signature d'un contrat de 8,4 milliards d'euros pour l'achat de 64 avions *F-35* à Lockheed Martin. Le *F-35* était en concurrence avec l'*Eurofighter*, le *Typhoon*, le *Gripen* suédois, le *Super Hornet* de Boeing et l'avion *Rafale* de Dassault.

La Suisse est le huitième pays et la Finlande le neuvième, à entrer dans le club des pays européens qui se dotent de l'avion *F-35* américain, à savoir la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Pologne, la Norvège, le Danemark, l'Italie et enfin la Suisse puis la Finlande.

Seules la Grèce et la Croatie ont acheté des *Rafale*. On ne peut que constater et regretter une nouvelle fois la préférence des pays européens pour un armement américain. Cet avion *F35* a été vendu à 730 exemplaires ce qui permet de réduire les coûts¹¹⁴.

VI. Les interventions extérieures en 2021

La France poursuit toujours son effort dans le domaine des interventions extérieures puisqu'elles mobilisent des effectifs importants, soit 11 000 hommes. Ces interventions ont pour conséquence un coût financier élevé qui dépasse généralement les prévisions budgétaires, or le dépassement est pris en charge par le ministère des armées. L'opération la plus importante est l'opération Barkhane au Sahel qui dure depuis 2014. Sa mission est remise en cause en 2021 à la suite du changement de la situation politique au Mali et elle connaît un redéploiement qui doit se poursuivre en 2022.

VI.1. Les opérations en 2021

VI.1.1. Des effectifs stables

Les opérations militaires extérieures (OPEX) ont mobilisé 11 140 militaires. Les effectifs sont restés stables depuis 2020. L'opération la plus importante a été l'Opération « Barkhane » qui a mobilisé 5 100 militaires. Sa zone opérationnelle couvre la Mauritanie, le Mali, le Niger, le Tchad et le Burkina-Faso (voir ci-après : VII.2).

Tableau 7. Les effectifs en opérations en septembre 2021

| Opérations | 2020 | 2021 |
|----------------------|-------|-------|
| Barkhane | 5 100 | 5 100 |
| Chammal (Syrie-Irak) | 600 | 600 |
| ONU (Liban,..) | 720 | 740 |

¹¹³ Michel Cabirol, « F-35 en Suisse : la France tend l'autre joue en achetant neuf Pilatus », *La Tribune*, 17 juillet 2021

¹¹⁴ Florian Maussion, Anne Bauer, « La Finlande préfère le F-35 au Rafale », *Les Echos*, 10 décembre 2021.

| | | |
|--------------------|--------|--------|
| Union européenne | 140 | 150 |
| OTAN (pays baltes) | 400 | 400 |
| Sous total | 6 960 | 6 990 |
| Missions navales | 4 150 | 4 150 |
| Total | 11 110 | 11 140 |

Quant aux Missions intérieures, elles sont constituées pour 2021 de l'Opération Sentinelle avec 10 000 militaires dont 3 000 de la réserve stratégique et de l'Opération résilience dans le cadre de la lutte contre l'épidémie COVID19 qui a mené 900 missions mobilisant entre 2 140 à 4 100 militaires.

VI.1.2. Les surcoûts des OPEX et des MISSINT

Il avait été prévu un provisionnement de 1,2 milliard pour financer les OPEX et MISSINT pour l'année 2021. Le coût s'élèverait en réalité à 1,56 milliard d'euros soit 330 millions de dépassement. La mission défense prendra à sa charge 180 millions. Pour les trois premières années de la LPM, de 2019 à 2021 les surcoûts OPEX-MISSINT représenteraient 800 millions d'euros (406 millions d'euros en 2019, et 215 millions en 2020). Les sénateurs Cédric Perrin et Hélène Conway-Mouret dénoncent dans leur rapport sur l'équipement des forces, le fait que « le gouvernement continue à financer une partie des surcoûts des OPEX et des MISSINT par des annulations sur la mission défense et en particulier sur le programme 146 » et font remarquer qu'« il est pour le moins paradoxal de financer ainsi l'engagement croissant des forces armées par des économies sur leurs équipements »¹¹⁵.

L'article 4 de la LPM (2019-2025) prévoit la prise en charge des surcoûts des OPEX et MISSINT par un financement interministériel. Mais le ministre de l'Action des comptes publics, Gérald Darmanin a décidé que c'est le ministère des Armées qui doit prendre en charge la totalité des surcoûts¹¹⁶. L'article 4 n'a jamais été respecté. Dans son rapport sur la Mission « Défense », le rapporteur spécial de la commission des finances au Sénat pour le projet de loi de finances pour 2022, Dominique de Legge, dénonce la méthode utilisée. En effet « cette sous-budgétisation des OPEX et des MISSINT a été systématiquement compensée intégralement au sein de la mission « Défense », par des annulations et des redéploiements via la loi de finances rectificatives, qui concernent les programmes 144, 212 et 146 ». Enfin il estime que l'on n'assistera pas à une baisse des surcoûts des OPEX et qu'« il est en effet fort probable que ce dépassement se maintienne en 2021 et 2022, compte tenu de l'absence d'augmentation de la dotation OPEX-MISSINT. Le désengagement et la restructuration du dispositif en bande sahélo-saharienne ne devrait pas entraîner de baisse du coût des OPEX à court terme en raison des manœuvres logistiques intenses qu'elle suppose »¹¹⁷.

¹¹⁵ Sénat, Commission des affaires étrangères et des forces armées, Rapport d'information sur l'équipement des forces par M. Cédric Perrin et Mme Hélène Conway-Mouret, 24 novembre 2021, p. 7.

¹¹⁶ Assemblée nationale, séance du 2 novembre 2018.

¹¹⁷ Sénat, Commission des Finances, Rapport général sur le projet de loi de finances n° 163 adopté par l'Assemblée nationale pour 2022, Tome III, Annexe n° 9 Mission Défense par le rapporteur spécial, Dominique de Legge, 18 novembre 2021, 73 p. Voir aussi la synthèse du rapport, p.4. URL : <https://www.senat.fr/rap/l21-163-39/l21-163-39-syn.pdf>.

VI.2. Vers une sortie du borbier Malien ?

Après l'envoi de 600 soldats supplémentaires en janvier 2020, la ministre des armées, annonçait un an plus tard que « nous serons probablement amenés à ajuster ce dispositif : un renfort c'est par définition temporaire ». Barkhane qui a été mise en place en 2014, a succédé à l'opération Serval lancée en 2013. Elle s'apprête à réduire « sa voilure » en 2021. Depuis 2013, ce sont 50 soldats français qui sont morts au combat¹¹⁸. Or il s'avère qu'en 2021 l'opinion ne semble plus favorable à cette opération qui dure depuis 8 ans. Selon un sondage Ifop publié dans *le Point*, 49 % des personnes interrogées sont favorables à cette opération alors qu'ils étaient 73 % en 2013 et 58 % fin 2019 !¹¹⁹

Le sommet virtuel du G5 Sahel à N'Djamena au Tchad les 15-16 février 2021 a été consacré au bilan de l'opération Barkhane et à son avenir¹²⁰. Mais la prise du pouvoir au Tchad par un Conseil militaire, dirigé par le fils du président Idriss Déby, mort en opération le 20 avril 2021, change la donne. La France perd un allié de poids dans le cadre de l'Opération Barkhane. C'est le pays le plus solide militairement du G5, impliqué dans la lutte contre les djihadistes. « La mort du président tchadien Idriss Déby, annonce de prochaines turbulences dans la lutte contre les groupes armés qui sévissent au Sahel » prévient Nicolas Barotte¹²¹.

Au Mali, les militaires putschistes qui avaient chassé le président Ibrahim Boubacar Keïta le 18 août 2020 pour le remplacer par un gouvernement de transition, ont décidé le 24 mai 2021, sur l'ordre du vice-président, le colonel Assimi Goïta, d'arrêter le Président Bah N'daw et son Premier ministre Moctar ouane qui sont démis de leurs fonctions. Ce nouveau coup de force est une mauvaise nouvelle pour la France. La confiance est rompue entre la France et le Mali. Le ministre des affaires étrangères Jean-Yves Le Drian condamne le putsch et exige la libération du président et du premier ministre¹²². Le colonel Assimi Goïta est nommé président le 28 mai 2021 ce qui soulève un sérieux doute sur ses intentions réelles et sa promesse d'un retour à la normalité démocratique en 2022.

La confiance étant rompue entre la France et le Mali, le président Macron déclare dans le *Journal du Dimanche* : « Je ne resterais pas aux côtés d'un pays où il n'y a plus de légitimité démocratique et de transition ». Paris décide de lancer un avertissement au nouveau président malien qui se traduit par « une suspension à titre conservatoire et temporaire des opérations militaires conjointes avec les forces maliennes ». Il était logique que les missions de la Task Force *Takuba*, composée d'unités de forces spéciales de pays de l'Union Européenne et faisant partie de l'Opération Barkhane, soient, elles aussi suspendues¹²³.

Dans ce climat de tension, l'armée française décide de modifier son dispositif en abandonnant la base de Kidal qui est remise en octobre 2021 à la mission de l'ONU, la MINUSMA, composée de 1300 soldats tchadiens et guinéens et aux Forces armées maliennes (FAMA). Cette base de Kidal au Nord du Mali n'est pas essentielle dans le dispositif français au Sahel. C'est ensuite la base de Tessalit qui est évacuée à la mi-novembre puis celle de

¹¹⁸ Nicolas Barotte, « Barkhane : vers une réduction des effectifs », *Le Figaro*, 5 janvier 2021.

¹¹⁹ Nicolas barotte, « La bataille de l'opinion est engagée pour Barkhane », *Le Figaro*, 13 janvier 2021.

¹²⁰ Nicolas Barotte, « Après l'effort militaire au Sahel, Macron réclame un sursaut politique africain », *Le Figaro*, 15 février 2021.

¹²¹ Nicolas Barotte, « Au sahel, la force Barkhane perd un de ses alliés les plus solides », *Le Figaro*, 21 avril 2021.

¹²² Isabelle Lasserre, « Nouveau coup de force de la junte au Mali », *Le Figaro*, 26 mai 2021.

¹²³ Nicolas Barotte, « La France suspend ses opérations militaires conjointes avec les forces maliennes », *Le Figaro*, 3 juin 2021.

Tombouctou à partir du 14 décembre 2021¹²⁴. Ces trois transferts de bases à l'armée malienne marquent la transformation du dispositif de l'Opération Barkhane. De son côté la junta au pouvoir accuse la France d'abandonner le Mali ; la conséquence de cet abandon serait d'entraîner un report des élections maliennes prévues en février 2022¹²⁵.

Certains officiers maliens du gouvernement putschiste qui ont été formés en Russie, ont négocié avec la société de mercenaires russes *Wagner*. La France exerce des pressions économiques pour empêcher la signature d'un tel accord. Le gouvernement malien explique que cet accord avec la société Wagner permettrait de combler le vide laissé par le redéploiement des troupes françaises de l'opération Barkhane. Le ministre des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, « a prévenu que l'arrivée de Wagner au Mali serait incompatible avec l'engagement français ». Cela entraînerait immédiatement un recentrage de l'opération Barkhane sur le Niger et remettrait aussi en cause la *Task Force* Takuba. Le Premier ministre de transition malien, Choguel Maïga, reconnaît « qu'il recherchait de nouveaux partenaires »¹²⁶. À cela s'ajoute l'ouverture « d'un dialogue » avec les djihadistes. Choguel Maïga ne voit pas ce qu'il y a de choquant à ouvrir ce dialogue en confiant cette mission au Haut Conseil Islamique du Mali (HCIM)¹²⁷.

Des voix se font entendre, comme celle de Nicolas Baverez, pour expliquer que « La France éprouve les limites de sa capacité de gestion de crises au Sahel, qui présente toutes les caractéristiques d'un nouvel Afghanistan »¹²⁸.

VII. Les rapports entre militaires et politiques

L'année 2021 a vu l'irruption de militaires dans le champ médiatique et politique qui ont dénoncé à deux reprises la gravité de la situation de la France, une première fois le 24 avril 2021 et une seconde le 10 mai 2021.

À l'initiative d'un officier de carrière retraité depuis 1987, le capitaine Jean-Pierre Fabre-Bernadac, un appel intitulé « *Pour un retour de l'honneur de nos gouvernants* », a été signé par vingt généraux, une centaine de haut gradés et un millier de militaires. Cet appel a été mis en ligne sur le site « Place d'Armes » dont l'écho reste très limité. C'est sa publication par l'hebdomadaire *Valeurs actuelles* le 21 avril 2021 qui a provoqué sa médiatisation¹²⁹. Cet appel dénonce le délitement de la société française, la montée des périls et de la violence et par conséquent l'urgence de réagir. Et de conclure : « Il n'est plus temps de tergiverser, sinon, demain la guerre civile mettra un terme à ce chaos croissant, et les morts, dont vous porterez la responsabilité se compteront par milliers ».

Les vingt généraux signataires sont tous en « deuxième section ». Ils n'exercent plus de responsabilités au sein des armées Mais leur statut implique qu'ils peuvent être, à tout moment, rappelés au service actif, en cas de nécessité.

La ministre des forces armées, Florence Parly, a réagi aussitôt en dénonçant une « tribune irresponsable » signée par « des militaires à la retraite qui ne représentent qu'eux-mêmes ». Le soutien apporté par la présidente du Front national, Marine Le Pen, qui a

¹²⁴ Nicolas Barotte, « Au Sahel, l'opération Barkhane fait sa mue pour échapper au piège de l'enlèvement », *Le Figaro*, 20 décembre 2021.

¹²⁵ Nicolas Barotte, « L'Opération Barkhane abandonne sa base de Kidal », *Le Figaro*, 13 octobre 2021.

¹²⁶ Isabelle Lasserre, « Le retrait d'Afghanistan, une ombre sur le Mali », *le Figaro*, 20 octobre 2021.

¹²⁷ Tanguy Berthemet, « Choguel Maïga ou le populisme à la malienne », *Le Figaro*, 22 octobre 2021.

¹²⁸ Nicolas Baverez, « Diplomatie de Macron : cinq ans de solitude », *Le Figaro*, 8 novembre 2021.

¹²⁹ « Pour un retour de l'honneur de nos gouvernants » 20 généraux appellent Macron à défendre le patriotisme. Par Jean-Pierre Fabre-Bernadac, *Valeurs actuelles*, 21 avril 2021.

déclaré « Je partage vos analyses » et ajouté « je vous invite à vous joindre à nous »¹³⁰, a provoqué ce que l'on appelle « une tempête politico-médiatique ».

La gauche dénonce une démarche de factieux, d'autant plus qu'elle y voit un symbole significatif en faisant un rapprochement entre les dates du putsch d'Alger et cet Appel. Pour le *Canard Enchaîné* ce n'est pas un hasard si « la publication de leur tribune de 21 avril 2021, coïncide avec le 60^e anniversaire du putsch d'Alger (21 avril 1961), mais aussi avec le 19^e anniversaire (21 avril 2002) du premier tour de la présidentielle qui avait vu, pour la première fois, Jean-Marie Le Pen se qualifier pour le second »¹³¹. Jean-Luc Mélançon de la France Insoumise annonce « un signalement auprès du procureur général » et demande à la ministre des armées « d'activer les services de renseignement ».

Des élus de la France Insoumise, ainsi que des sénateurs du groupe Ecologistes, Solidarités & Territoires, saisissent le procureur de la République près du Tribunal judiciaire de Paris, Rémy Heitz¹³². Ce dernier a estimé que « le texte ne recèle pas en lui-même de provocation à commettre des infractions, pas plus qu'il ne contient d'appel à la haine, à la discrimination ou à la violence. [...] Le crime de provocation à des rassemblements d'insurgés et le délit de provocation à la désobéissance des militaires ou des assujettis à toute forme du service national, prévus par le code pénal, ne paraissent pas davantage pouvoir trouver à s'appliquer aux développements figurant dans cette tribune » et a ajouté « si l'appréciation d'une éventuelle qualification disciplinaire des propos concernés, au regard du code de la défense, relève des autorités compétentes, il doit être constaté qu'aucune suite judiciaire ou pénale ne peut en l'état être réservée à ceux-ci »¹³³.

Cet Appel a été désavoué par le Chef d'état-major des armées, le général François Lecointre qui a demandé la mise à la retraite d'office de généraux signataires en 2^e section. « Ces officiers généraux vont passer chacun devant un conseil supérieur militaire. Au terme de cette procédure, c'est le président de la République qui signe un décret de radiation ». Ils seront retraités, perdront les avantages SNCF ainsi que des dispositions fiscales mais pourront toujours se prévaloir de leur grade. Les 18 militaires d'active recensés feront l'objet de sanctions disciplinaires¹³⁴.

Le statut d'officier général en 2^e section a été créé par une loi datant du 4 août 1839 sur l'organisation de l'État-major de l'armée qui permet de placer en situation de réserve des officiers généraux atteints par la limite d'âge et la possibilité de les rappeler en cas de guerre. Laurent Lagneau pense que l'« on peut effectivement s'interroger sur la raison d'être de cette deuxième section. La conscription ayant été suspendue, entraînant mécaniquement une réduction du format des forces françaises, son maintien ne se justifie plus »¹³⁵.

Cette polémique n'a fait qu'augmenter l'audience de cet Appel ce qui a provoqué une augmentation du nombre de signataires, qui serait passé de 10 000 à plus de 26 000 au 12 mai¹³⁶.

¹³⁰ Jean-Dominique Merchet, « Armée et extrême droite : des militaires en retraite rêvent d'insurrection », *L'Opinion*, 26 avril 2021.

¹³¹ « 2022, à l'ombre des généraux factieux », *Le Canard Enchaîné*, 28 avril 2021

¹³² Sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale (article 413-3) et de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse visant l'hebdomadaire *Valeurs Actuelles*.

¹³³ Laurent Lagneau, « Tribune des généraux 2S : Le procureur de Paris n'entend pas donner de suite judiciaire », *OPEX360*, 5 mai 2021. <http://www.opex360.com/2021/05/05/tribune-des-generaux-2s-le-procureur-de-paris-nentend-pas-donner-de-suite-judiciaire/>.

¹³⁴ Nicolas Barotte, « Des sanctions contre les signataires de la tribune des généraux », *Le Figaro*, 30 avril 2021.

¹³⁵ Laurent Lagneau, « Faut-il remettre en cause la deuxième section des officiers généraux ? », 16 mai 2021, *OPEX360*.

¹³⁶ Laurent Lagneau, « Tribune des militaires : le général Lecointre calme le jeu et dénonce des entreprises de déstabilisation », 12 mai 2021, *OPEX360*.

Une nouvelle tribune, signée cette fois par des militaires d'active, a été mise en ligne par l'hebdomadaire *Valeurs actuelles* le 11 mai 2021. Le texte s'adresse au président de la République, aux ministres, aux parlementaires et à la hiérarchie militaire. Il dénonce les demandes de sanctions demandées contre les officiers en 2^e section qui ont signé le premier appel du 24 avril. Les signataires estiment que « leur honneur a été piétiné » et que c'est à eux qui sont récemment entrés dans la carrière, « d'entrer dans l'arène pour avoir simplement l'honneur d'y dire la vérité ! ». Pour eux « nos aînés ont raison sur le fond de leur texte, dans sa totalité ». À l'évidence, les politiques refusent de reconnaître le constat de la situation décrit dans cet Appel. Ils réaffirment dans leur tribune que « si une guerre civile éclate, l'armée maintiendra l'ordre sur son propre sol, parce qu'on le lui demandera »¹³⁷. Ils dénoncent l'attitude de la hiérarchie militaire, qui n'est pour eux que « Lâcheté, fourberie, perversion » et en conclusion s'adressent aux politiques en leur disant qu' « il s'agit de la survie de notre pays, de votre pays ! ». Cet appel, plus dur que le précédent, signé par des généraux en 2^e section, a provoqué un nouveau choc médiatique. Le 20 mai 2021 à midi, ce sont 2 581 136 visiteurs qui se sont connectés, et 298 980 ont signé ce texte.

Le général Lecointre demande dans une lettre diffusée le 10 mai 2021 au soir « de faire preuve de bon sens et de lucidité face à ce qu'il décrit comme étant des tentatives d'instrumentalisation de l'institution militaire et des entreprises de déstabilisation »¹³⁸.

Son successeur, le général Thierry Burkhard, aborde la question devant les députés de la commission des forces armées, le 23 juin 2021 à l'Assemblée nationale¹³⁹ en expliquant que pour un militaire « la neutralité politique est indispensable, à plus forte raison lorsqu'il est question de sujets sensibles, notamment sociétaux, qui fracturent la société ». Selon lui, un militaire peut être un observateur de la vie politique mais pas un commentateur ou un acteur.

Quant à la liberté d'expression des militaires, « il faut avoir une intelligence de situation. Bien évidemment, cela dépend des sujets. Sur les sujets sociétaux, il faut être extrêmement vigilant » mais en revanche il est favorable à ce qu'un militaire puisse s'exprimer sur la stratégie militaire ou les opérations. Il relativise enfin la portée de cet appel car dit-il, « les militaires en cause sont très minoritaires, et l'affaire n'a guère créé d'émoi dans l'armée de Terre ».

Certains demandent des sanctions. Mais la difficulté est de savoir si « le droit de réserve » peut s'appliquer aux militaires retraités ou aux généraux en 2^e section. Le débat n'est pas tranché. Jean-Philippe Margueron avait écrit dans la revue *Inflexions* que « L'Histoire rappelle avec une lancinante régularité l'importance cruciale du Dire entre politiques et militaires notamment en période de crise ou de guerre. De la fluidité des rapports surgit la victoire ou la défaite la plus cuisante »¹⁴⁰.

L'opinion publique ne semble pas dans le même état d'esprit. Il apparaît selon le sondage LCI-Harris du 29 avril 2021 que 58 % des personnes sondées déclarent « soutenir » les signataires. Pour eux « les anciens généraux ne sont ni de frondeurs, ni des boutefeux »¹⁴¹.

L'avocat Jean-Yves Le Borgne estime que dans les propos tenus par ces militaires, il n'y a « ni appel à l'insurrection, ni annonce de putsch, ni rêve de pronunciamiento ». On peut « ne pas partager leur vision pessimiste de l'avenir » car ils estiment possible, une explosion

¹³⁷ Le texte est publié sur le site de l'hebdomadaire *Valeurs actuelles* le 11 mai 2021. URL : <https://www.valeursactuelles.com/societe/exclusif-signez-la-nouvelle-tribune-des-militaires/>.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ Assemblée nationale. Compte rendu de la Commission de la défense nationale et des forces armées, Mercredi 23 juin 2021, CR n° 68, pp. 22-24.

¹⁴⁰ Jean-Philippe Margueron, « Editorial », *Inflexions* 2018/3 n° 39, p. 10. Voir aussi de Nicolas Barotte, « Le militaire et le politique : l'interdit et le fantasme », *Le Figaro*, 28 avril 2021.

¹⁴¹ *Le Figaro* du 30 avril 2021.

sociale en France qui obligerait l'État de recourir à l'armée. Pour lui, on cherche visiblement à leur faire un procès en sorcellerie car ils enjoignent les politiques d'agir pour que cette intervention n'advienne pas. Cette « affaire » est le reflet de l'état de nos démocraties qui peuvent « s'offrir des tragédies imaginaires et des polémiques vides de sens »¹⁴². La polémique s'est éteinte à la veille des vacances d'été.

VIII. Le débat sur le format des armées françaises

Le rapporteur spécial de la mission Défense de la Commission des finances du Sénat, M. Dominique de Legge, souligne que « le format actuel des armées françaises et européennes ne permet pas de décupler le niveau d'engagement sur les théâtres extérieurs, notamment en cas de confrontation à une armée de "masse" et mettant en œuvre du matériel lourd ». Pourtant l'hypothèse de conflits de haute intensité revient dans les travaux de l'état-major des armées. Cette hypothèse aurait nécessité un débat au Parlement car pour lui, les conséquences budgétaires et capacitaires ne sont pas pleinement tirées. Ces évolutions auraient justifié une réflexion sur les ambitions mêmes de la LPM pour assurer l'autonomie stratégique de la France et de l'Union européenne, et une modification de la trajectoire fixée par la loi¹⁴³.

Le général Thierry Burkhard, ancien chef d'état-major de l'armée de terre (juillet 2019 à 2021), nommé Chef d'état-major des armées le 22 juillet 2021, a tiré les conclusions de la *Revue stratégique actualisée* de janvier 2021 dans un document intitulé « *Vision stratégique* »¹⁴⁴ qu'il rend publique et commente fin octobre. Son ambition pour les armées décrite dans le paragraphe 3 est de proposer au président de la République « une très large palette d'options militaires, combinant des effets maîtrisés dans tous les milieux et champs de confrontation, avec une attention particulière pour l'action dans les milieux exo-atmosphérique et cyber et dans le champ informationnel, afin d'infléchir la détermination de nos adversaires en imposant des rapports de force favorables ».

Dans l'axe d'efforts, son objectif est que : « La France doit pouvoir s'appuyer sur un modèle d'armée crédible, équilibré et cohérent qui garantit notre aptitude à nous imposer dès la compétition et à nous engager jusque dans des situations de haute intensité » (p. 19).

« La réflexion prospective et conceptuelle doit intégrer en permanence les évolutions de la conflictualité afin d'identifier les axes de transformation des armées et guider l'effort capacitaire. Pour cela, elle intègre notamment la dynamique d'évolution des menaces ainsi que des hypothèses d'engagements réalistes. En particulier, l'hypothèse d'un engagement majeur, incluant des phases de haute intensité dans tout ou partie des milieux et des champs, doit permettre de déterminer les capacités à détenir. Cette réflexion doit également tirer parti des ruptures potentielles, notamment celles provoquées par des innovations technologiques de plus en plus souvent issues du monde civil » (p. 20).

Le général Burkhard précise bien que nos armées doivent pouvoir agir seules mais « le cadre normal de leur engagement est celui de l'action collective » au sein de coalitions ou

¹⁴² Jean-Yves Le Borgne, « Tribune des généraux : à la fausse indignation, préférons la mesure et la raison », *Le Figaro*, 3 mai 2021.

¹⁴³ Sénat, Commission des finances, *Note de présentation Mission « Défense »* du Projet de loi de finances pour 2022. Rapporteur spécial : M. Dominique de Legge Examen par la commission des finances le 27 octobre 2021, p. 12.

¹⁴⁴ « *Vision stratégique du Chef d'état-major des armées* », Préface « Gagner la guerre avant la guerre », général Thierry Burkhard, CEMA, octobre 2021, 23 p. https://www.defense.gouv.fr/content/download/628900/10435817/211022_EMACOM_VisionStrategieCEMA_FR_Vdef_HQ.pdf.

d'assurer les responsabilités de nation-cadre dans une intervention (p. 21). C'est la raison pour laquelle les armées françaises doivent peser sur les travaux menés au sein de l'OTAN et de l'UE. « Nous devons également continuer à contribuer au développement d'une conscience stratégique européenne, en cherchant notamment à développer notre efficacité collective » (p. 22).

IX. Conclusion

Le financement de la LPM (2019-2025) a été respecté à la lettre pour les quatre premières années mais des craintes apparaissent pour l'avenir car il est prévu un effort de financement nettement plus important lors des trois dernières années, juste à un moment où le pays est touché par une crise économique. On s'aperçoit malgré cela, que des retards dans les livraisons d'armements commencent à apparaître et peuvent s'amplifier en cas de difficultés financières, ce qui pourrait provoquer des ruptures capacitaires. L'équilibre du modèle 2030 mis en place est donc, fragile. La réalisation de cette LPM va dépendre des choix que fera le prochain président, élu en mai 2022.

Le choix du modèle 2030 sera-t-il conservé ? La politique en faveur de la défense européenne, comprenant le développement de « l'autonomie stratégique européenne » ainsi que des nombreuses coopérations européennes, sera-t-elle possible ? Les incertitudes sont nombreuses. On pourrait espérer que la campagne électorale pour les élections présidentielles de 2022 soit l'occasion d'un débat politique sur les différentes options de la politique de défense entre les candidats. Mais on peut constater avec regret que les débats concernant la défense ont quasiment disparu du débat public. Il n'existe plus d'instances spécialisées sur la défense dans les partis politiques, eux-mêmes en pleine déliquescence ce qui fait que les personnels politiques spécialisés dans les questions de défense deviennent rares. Les candidats s'en remettent alors à quelques experts, civils ou militaires. Ce désintérêt pourrait provoquer chez les citoyens, la fin du consensus sur les questions de la défense, à un moment où la situation internationale, de plus en plus instable et dangereuse, et l'exigerait.

Notes de lecture

Note de lecture

Spatial militaire. La nouvelle donne. Puissances, rivalités et nouveaux moyens, *DSI hors-série n° 76* février mars 2021

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire à l'Université de Grenoble-Alpes

Au moment où l'espace prend davantage d'importance et devient plus conflictuel dans la diplomatie du désarmement, ce numéro est bienvenu. L'éditorial de Joseph Henrotin souligne l'importance des évolutions intervenues en moins d'une décennie. L'espace est maintenant une « zone de confrontation » ; il continue d'être un « attracteur stratégique », de plus en plus d'États cherchent à y accroître leurs capacités. Et, dans le domaine civil, les évolutions ne sont pas moindres, nombre d'entre elles ayant des retombées en termes de puissance militaire. La décennie 2020 verra, écrit-il, un « accroissement de la spatio-dépendance. Ce sera peut-être aussi celle d'un premier combat en orbite ».

Ce hors-série, composé d'articles et d'entretiens, est organisé en 3 parties - changement d'époque, quelles puissances ? et les moyens.

Les articles du Général Vincent Desportes « Une brûlante priorité » (pp. 14-17) et de Xavier Pasco, Directeur de la FRS, « L'espace comme expression des rivalités de puissance » (pp. 18-21) donnent une présentation de la situation de l'espace surtout du point de vue stratégique et militaire. On peut probablement la résumer par les formules prolifération horizontale, la multiplication des acteurs spatiaux, et prolifération verticale, celle des systèmes militaires létaux et non létaux.

Avec la contribution de P. Bouhet (« Penser la guerre dans l'espace ? Quels fondements conceptuels ? » (pp. 10-13)), les entretiens accordés par les généraux Philippe Lavigne, chef d'état-major de l'armée de l'Air et de l'Espace (« Retour sur un changement » (pp. 32- 36)), et Michel Friedling commandant du Commandement de l'Espace de l'Armée de l'Air et de l'Espace, (« Quelle stratégie spatiale pour la France ? » (pp. 38-43)) ainsi que par Jay Raymond, Chief of space operations de l'US Space Force (« Les États-Unis mettent en place l'US Space Force. Quels enjeux » (pp. 46-49)), et John J. Klein, auteur de *Understanding Space Strategy: The Art of War in Space*, Routledge, 2019 (pp. 22-29), contribuent à éclairer un peu la question du « penser la guerre dans l'espace », de la définition des politiques, des organisations, des stratégies et des moyens.

À cet égard et s'agissant de la France, les généraux Lavigne et Friedling soulignent que notre pays a pris au sérieux depuis longtemps l'Espace, qu'il affirme toujours sa volonté d'être une puissance spatiale et y affecte des moyens importants, dont le Général Desportes demande, devant la « brûlante priorité de l'espace », qu'ils soient accrus au plan français et européen (pp. 14-18).

La partie relative aux moyens présente les constellations 5 G Civiles (Emmanuel Vivenot, pp. 74-77), le cyberspace (4 officiers signalés par leurs initiales, pp. 78-82), les satellites (E. Oliviero et un officier désigné par ses initiales, pp. 84-88), les drones spatiaux (P. Langlois, pp. 89-93) et la question de la récupérabilité des lanceurs (J.J. Mercier, pp. 94-98). Sans qu'un article lui soit réservé on voit bien, à travers ces contributions apparaître le *New Space*, ce monde de start-up et d'entreprises privées, qui perturbent le secteur spatial traditionnel des entrepreneurs spatiaux gouvernementaux, avec lequel elles sont pourtant liées.

Dans la partie intitulée « quelles puissances », les entretiens précités des généraux Philippe Lavigne, chef d'état-major de l'armée de l'Air et de l'Espace (« Retour sur un changement » (pp. 32-36)), et Michel Friedling commandant du Commandement de l'Espace de l'Armée de l'Air et de l'Espace, (« Quelle stratégie spatiale pour la France ? » (pp. 38-43)) et de Jay Raymond, Chief of space operations de l'US Space Force ou des spécialistes (« Les États-Unis mettent en place l'US Space Force. Quels enjeux » (pp. 46-49), fournissent d'appréciables informations sur les États-Unis et la France. S'y ajoutent naturellement des contributions attendues sur : la Russie (Bart Hendrickx, La Russie favorise les capacités contre-spatiales, pp. 54-60), la Chine (Joseph Henrotin, Spatial militaire chinois : la densification capacitaire, pp. 66-70) et l'Inde (entretien avec Ajey Lele, La stratégie spatiale indienne, pp. 62-65). L'article de A. Dabila sur « Le programme spatial brésilien : la conjonction stratégique des forces au service de la maîtrise territoriale », (pp. 50-53), plus inattendu, est très intéressant dans la mesure où il marque bien l'intérêt des moyens spatiaux « comme la solution la plus économe pour relever le défi de la maîtrise territoriale et de la mise en valeur de ce vaste pays » (p. 51).

Ce hors-série bourré d'informations sur des questions complexes et mal connues, laisse pourtant le lecteur insatisfait. Si on comprend bien qu'il ne comporte pas de développement sur la coopération entre la France et l'Allemagne et les pays du *Five Eyes*, dans le Forum CSpO, il est moins admissible qu'il n'y ait pas de contribution sur l'Europe et le spatial. Devraient aussi être systématiquement ajoutés à ce hors-série dans chaque article ou presque, une note sur les sigles et pour l'ensemble un glossaire, dont la liste des entrées serait longue. Que désigne précisément arsenalisation ? est-ce que militarisation et martialiation sont synonymes ? Qu'est-ce que le *New Space* ? Bien d'autres termes gagneraient à être définis. On peut regretter aussi que la question du droit de l'espace, évoquée par X. Pasco (p. 21) et les débats qui lui sont liés aux Nations unies et à la Conférence du désarmement, ne soient pas davantage abordés.

Le principal point faible de ce hors-série est toutefois le tableau des puissances spatiales. Comme pour les marines, les aviations etc. on comprend bien l'idée et l'intérêt d'un tableau : résumer une situation d'un coup d'œil. Encore faut-il que le tableau traduise la réalité ! S'agissant des puissances spatiales, on doit remarquer que les critères du classement ne sont pas énoncés avec assez de précision. Il y en a, semble-t-il trois, si on en juge par ce qui est dit à propos de la puissance de premier rang : la maîtrise du spectre des activités spatiales militaires, y compris les options ASAT ; le développement de ses matériels (lanceurs, satellites) ; la disposition de ses bases. Si on considère ensuite, la notion de puissance spatiale de 2^e rang, on lit qu'elle développe ses matériels et dispose de ses bases, puis qu'elle « a accès à l'ensemble des types de satellites, militairement utiles ». En somme la différence entre les 2 catégories semble se réduire à la maîtrise de l'ASAT. Est-ce vraiment, à côté des nombres qui doivent sûrement compter, même si on ne les vise pas, le critère de distinction ? Sans un peu plus d'explication, il est vraiment assez difficile de voir classer dans la même catégorie, « puissance de premier rang », les États-Unis, la Russie et la Chine et de lire sans une note d'explication, étant donné le rôle de l'URSS dans la conquête de l'Espace et le fait que l'article de B. Hendrickx ne traite pas ce point (pp. 54-60), que la Chine a atteint la deuxième position mondiale, derrière les États-Unis (p. 70)¹. Il est de même surprenant de voir classer en deuxième rang, avec la France, le Japon, l'Inde et Israël. De tels raccourcis et de telles simplifications sont excessifs.

¹ Cette position est néanmoins confirmée par K.H. Brunner, *Espace et sécurité : le rôle de l'OTAN*, Rapport de la Commission des sciences et des technologies de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, 025 STC 21F Rev 2 fin, octobre 2021, pp. 6-7.

Note de lecture.

O. Gohin et X. Latour (dir.), *Annuaire 2021 du Droit de la Sécurité et de la Défense*, Mare & Martin, 2021, 318 p.

Louis Balmond

Professeur émérite à l'Université de Toulon

L'ouvrage rapporté est tiré des contributions présentées à l'occasion du 8^e Colloque annuel de l'Association Française du Droit de la Sécurité et de la Défense (AFDSD) qui s'est tenu à l'Université Jean Moulin Lyon 3, les 24 et 25 septembre 2020. Il a été réalisé sous la direction des professeurs Olivier Gohin, président, et Xavier Latour, Secrétaire général de l'AFDSD. Les travaux ont été coordonnés par David Cumin et Thomas Meszaros, maîtres de conférences, respectivement en droit et en sciences politiques, à l'Université Jean Moulin Lyon 3.

Ce volume 6 de *l'Annuaire du droit de la défense et de la sécurité* reprend la construction désormais traditionnelle du colloque qui fait se succéder après des propos introductifs, quatre ateliers portant, pour cette session, sur « Sécurité et constitution », « Sécurité internationale et défense », « Renseignement et cybersécurité » et « Sécurité intérieure et police ». Après, une synthèse des travaux, le colloque s'est conclu par une conférence publique. Celle-ci, prononcée par le Commissaire de Police Alfred Lenglet, portait sur les deux enjeux de sécurité que sont le continuum de sécurité et les relations police/population.

Les 24 contributions qui ont été présentées dans les 4 ateliers offrent un intérêt évident à plus d'un titre. D'abord, elles peuvent s'appuyer sur la diversité des auteurs qui en sont à l'origine, tant sur le plan professionnel que sur celui de leurs spécialités scientifiques. On trouve en effet parmi eux des universitaires mais également des « praticiens » venant de la Gendarmerie Nationale, de l'administration préfectorale et du commissariat des armées ; des juristes, majoritairement de droit public couvrant l'ensemble des domaines de la discipline (droit constitutionnel, administratif, international) mais également des politistes. D'autre part, l'importance accordée aux jeunes chercheurs (docteurs et doctorants) doit être saluée puisque leurs interventions représentent un tiers des contributions présentées. Enfin, si l'exercice consistant à réaliser un annuaire n'est pas nécessairement chose aisée car il peut en résulter parfois un manque d'unité et de cohérence, cet écueil est évité par la structuration en ateliers, chacun traitant d'un thème général décliné en analyses particulières. L'unité de l'ensemble n'est donc jamais remise en cause par la diversité de contributions très riches. Sont ainsi abordés des sujets renvoyant à la considérable actualité de l'année 2020 touchant à la sécurité. C'est le cas, en particulier des contributions de Christian Vallar sur « L'état d'urgence sanitaire et les libertés fondamentales : la nécessité face à la menace ? », de Pascale Martin-Bidou sur « Le mécanisme de règlement des différends dans l'accord de Vienne de 2015 sur le nucléaire iranien » ou de Caroline Cornella sur une « Autopsie juridique du concept de « cyberspace ». D'autres thématiques renvoient à des réflexions plus générales comme la contribution du Professeur Gohin sur « La sécurité dans la constitution de 1958 », de Hugo Peter sur « Le droit international face à l'arsenalisation de l'espace extra-atmosphérique » ou de Charline Perdrix sur « La coopération internationale dans la réglementation du commerce des armes légères ». D'autres enfin abordent des questions plus techniques, sur le plan structurel (Dominique Schoenher sur « La place de la Gendarmerie dans la stratégie de cybersécurité française ») ou juridique (Messaoud Saoudi, « La police de sécurité du quotidien, une simple mesure de

police générale ou une police spéciale sur mesure ? »). Si l'on ajoute que des sujets souvent quelque peu négligés bénéficient également d'un éclairage nécessaire (Comme, à propos des relations entre « Innovations et conflits armés, le droit comme instrument stratégique au service des capacités opérationnelles » par Hélène Terrom ou les « Aspects stratégiques du régime juridique des câbles sous-marins » par Camille Morel) et que les thèmes plus polémiques ne font pas défaut (comme « Le port d'arme citoyen, garantie de la protection des libertés et remède à l'*ensauvagement* de la société » selon Bernard Pauvert), on ne peut que souligner la richesse de la production contenu dans l'*opus* 2021 de l'Annuaire de l'AFDSD. Par sa démarche se fondant à la fois sur le continuum intérieur/extérieur et sur le caractère global de la sécurité, elle offre à tous les chercheurs s'intéressant aux questions de sécurité et de défense des informations précieuses pour leurs domaines de compétence mais aussi un panorama général indispensable à une vision stratégique des problématiques de la sécurité.

Consignes aux auteurs

PSEI n'accepte, sauf cas particulier, que des contributions originales. La Rédaction doit être avertie si une contribution qui lui est proposée l'est également à une autre publication. Normalement rédigées en français, ces contributions peuvent aussi être proposées en anglais et en espagnol.

Les Etudes (35 à 75 000 caractères, notes, références et résumé compris) doivent être conçues comme des travaux de réflexion comportant un apport scientifique significatif et être accompagnées d'une bibliographie et d'un appareil de notes de grande qualité.

Les questions de sécurité européenne et internationale (15 à 30 000 caractères, notes, références et résumé compris) ont pour objet de rassembler l'information disponible et d'offrir un travail de référence, sur la question visée.

Les auteurs devront :

S'il s'agit d'une proposition, fournir un CV avec des coordonnées précises- nom, prénom et qualité de l'auteur, affiliation (université, centre de recherche, entreprise...)- et un résumé de la proposition d'une demi page. L'acceptation ou le refus de la proposition seront communiqués dans un délai de 3 mois. Une fois reçu par la Rédaction, l'article rédigé sur la base d'une proposition acceptée sera examiné comme les autres articles.

S'il s'agit d'un article rédigé, donner aussi des coordonnées précises et respecter les consignes de rédaction.

Les articles proposés doivent respecter les consignes de rédaction de PSEI. Le cas échéant, les auteurs s'engagent à avoir obtenu, avant soumission de leur texte, les autorisations d'utilisation d'images ou de documents auprès des personnes et des établissements concernés.

Tous les articles font l'objet d'une double lecture. Les auteurs sont avertis de la décision dans un délai ne dépassant pas trois mois. La

transmission d'un article à PSEI vaut autorisation tacite de mise en ligne et de diffusion. Les articles non retenus ne sont pas renvoyés. Les articles publiés ne peuvent être reproduits sans l'accord de la Rédaction. Les auteurs sont responsables de leurs écrits.

Les articles doivent être envoyés par courriel en pièce jointe word à :
jfgui@netcourrier.com et balmond@club-internet.fr

Consignes de rédaction

Respecter les délais et le volume des contributions et les autres consignes de rédaction.

Ne pas oublier le résumé (normalement d'une dizaine de lignes en un paragraphe, ne dépassant pas 1000 caractères) en français et en anglais ; donner également quelques mots clefs séparés par des virgules ;

Le texte transmis doit être en word ou en rtf ; de préférence, se limiter à Word 97-2003. Pas de .docx, .odt... pour des raisons de compatibilité avec le logiciel de mise en ligne.

Repérer les tableaux, cartes et graphiques dans le texte mais les transmettre en fichiers séparés, annexés ;

Donner au fichier le nom de son auteur ;

Le texte doit être organisé, en parties, sous parties... en utilisant les divisions I 1, I 2, I 3, puis I 1 1, I 1 2... ayant des titres courts et expressifs ; ne pas donner au texte de mise en forme ;

Police : Times new roman taille 12 ;

Faire précéder les ; : ! ? d'un espace en veillant à ce que, sauf à l'intérieur d'une expression, ils ne soient ni en gras ni en italiques

Les citations doivent être précisément référencées et placées entre guillemets (« ... »).

Les notes doivent être établies avec l'appel automatique de notes, en chiffres arabes et être placées en bas de page. Ne pas utiliser « ibid. », « op. cit. » et remettre chaque fois l'auteur et le titre ; utiliser la présentation classique des références bibliographiques ; les notes sont en Times new roman 10 et sans retour à la ligne.

Pour les références bibliographiques, adopter une présentation classique :

- Prénom Nom en minuscules, Titre de l'ouvrage, Éditeur, date, « collection », page citée.

- Prénom Nom en minuscules, « Titre de l'article », Titre de la revue, numéro, date, p. citée.

Placer un espace entre « p. » et le chiffre de la page.

Il est important de procéder, avant de transmettre l'article à une vérification soignée de l'orthographe, du style et du respect des consignes de rédaction.